

Lapsivaikutusten arvioinnilla parempia päätöksiä – Lapsivaikutusten arviointi, lapsibudjetointi sekä lapset ja nuoret tiedontuottajina hyvinvointialueella

Ohjeistus hyvinvointialueiden päättäjille, nuorisovaltuustoille ja viranhaltijoille

Esa Iivonen & Kirsi Pollari

VALTIONEUVOSTON KANSLIAN JULKAISUJA 2022:2

vnk.fi



Lapsivaikutusten arvioinnilla parempia päätöksiä – Lapsivaikutusten arviointi, lapsibudjetointi sekä lapset ja nuoret tiedontuottajina hyvinvointialueella

Ohjeistus hyvinvointialueiden päättäjille,
nuorisovaltuustoille ja viranhaltijoille

Esa Iivonen & Kirsi Pollari

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Valtioneuvoston kanslia

This publication is copyrighted. You may download, display and print it for Your own personal use. Commercial use is prohibited.

ISBN pdf: 978-952-383-166-7

ISSN pdf: 2490-1164

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2022

Lapsivaikutusten arvioinnilla parempia päätöksiä – Lapsivaikutusten arviointi, lapsibudjetointi sekä lapset ja nuoret tiedontuottajina hyvinvointialueella

Valtioneuvoston kanslian julkaisu 2022:2

Julkaisija Valtioneuvoston kanslia

Tekijä/t Esa Iivonen, Kirsi Pollari
Kieli suomi

Sivumäärä 33

Tiivistelmä

Lapsivaikutusten arvioinnilla parempia päätöksiä - Lapsivaikutusten arviointi, lapsibudjetointi sekä lapset ja nuoret tiedontuottajina hyvinvointialueella -ohjeistus on tarkoitettu hyvinvointialueiden valtuutetuille, nuorisovaltuustoille ja muille luottamushenkilöille sekä viranhaltijoille. Ohjeistuksessa tuodaan esille keskeisiä asioita lapsivaikutusten arvioinnista, lapsibudjetoinnista, lapsista ja nuorista tiedontuottajina hyvinvointialueen päätöksenteossa sekä koronakriisin kielteisten vaikutusten torjunnasta.

Ohjeistus on tuotettu osana kansallisen lapsistrategian toimeenpanoa. Lapsistrategialla on tarkoitus luoda lapsen oikeuksia kunnioittava, lapsi- ja perhemyönteinen Suomi. Lapsistrategian toimeenpano hyvinvointialueella edellyttää strategian nivomista hyvinvointialueen päätöksenteon ja toiminnan rakenteisiin, kuten hyvinvointialuestrategiaan ja siihen sisältyvään palvelustrategiaan.

Lapsivaikutusten arvioinnissa selvitetään päätöksen tai toiminnan vaikutuksia lasten, nuorten ja lapsiperheiden hyvinvointiin ja oikeuksien toteutumiseen. Vaikutus on mikä tahansa tietyn päätöksen tai toiminnan seurauksena tapahtunut muutos. Lasten ja nuorten osallisuus ja kuuleminen ovat olennainen osa lapsivaikutusten arviointia. Lapsibudjetointi linkittyy osaksi lapsivaikutusten arviointia. Lapsibudjetointi tarkoittaa talousarvion tarkastelemista lapsen oikeuksien näkökulmasta.

Asiasanat lapset, nuoret, lapsen oikeudet, lapsivaikutusten arviointi, lapsibudjetointi, osallisuus, hyvinvointialue, lapsistrategia

ISBN PDF 978-952-383-166-7

ISSN PDF 2490-1164

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-166-7>

Bättre beslut genom bedömning av konsekvenserna för barn – Bedömning av konsekvenserna för barn, barnbudgetering samt barn och unga som informationsproducenter inom välfärdsområdet

Statsrådets kanslis publikationer 2022:2

Utgivare Statsrådets kansli

Författare Esa Iivonen, Kirsi Pollari

Språk finska

Sidantal

33

Referat

Anvisningen Bättre beslut genom bedömning av konsekvenserna för barn – Bedömning av konsekvenserna för barn, barnbudgetering samt barn och unga som informationsproducenter inom välfärdsområdet är avsedd för välfärdsområdesfullmäktige, ungdomsfullmäktige och övriga förtroendevalda och tjänsteinnehavare. I anvisningen presenteras centrala frågor som gäller bedömning av konsekvenserna för barn, barnbudgetering, barn och unga som informationsproducenter i beslutsfattandet inom välfärdsområdet samt bekämpning av de negativa effekterna av coronakrisen.

Anvisningen har utarbetats som ett led i genomförandet av den nationella barnstrategin. Avsikten är att genom barnstrategin skapa ett barn- och familjevänligt Finland där barnets rättigheter respekteras. Genomförandet av barnstrategin inom välfärdsområdet förutsätter att strategin knyts till välfärdsområdets besluts- och verksamhetsstrukturer, såsom välfärdsområdesstrategin och den servicestrategi som ingår i välfärdsområdesstrategin.

Vid bedömningen av konsekvenserna för barn utreds vilken inverkan ett beslut eller en verksamhet har på barns, ungas och barnfamiljers välfärd och tillgodoseendet av deras rättigheter. Konsekvenser är vilken förändring som helst som skett till följd av ett visst beslut eller en viss verksamhet. Barns och ungas delaktighet och hörandet av dem är en väsentlig del av bedömningen av konsekvenserna för barn. Barnbudgeteringen ska sammanlänkas med och bli en del av bedömningen av konsekvenserna för barn. Barnbudgetering innebär att man granskar budgeten ur ett barnrättsligt perspektiv.

Nyckelord bedömning av konsekvenserna för barn, barnbudgetering, välfärdsområde, barnstrategi, barn (åldersgrupper), unga, barnets rättigheter, delaktighet

ISBN PDF 978-952-383-166-7

ISSN PDF

2490-1164

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-166-7>

Better decisions through child impact assessment – Child impact assessment, child-oriented budgeting and children and young people as providers of information in wellbeing services counties

Publications of the Prime Minister's Office 2022:2

Publisher Prime Minister's Office

Author(s) Esa Iivonen, Kirsi Pollari

Language Finnish

Pages

33

Abstract

The guidelines entitled 'Better decisions through child impact assessment — Child impact assessment, child-oriented budgeting and children and young people as providers of information in wellbeing services counties' are intended for county councillors, youth council members and other elected representatives and local government officials in the wellbeing services counties. The guidelines highlight key issues relating to child impact assessments, child-oriented budgeting, children and young people as providers of information in the decision-making of wellbeing services counties and to the prevention of negative effects of the COVID-19 crisis.

The guidelines were prepared as part of the implementation of the National Child Strategy. The Child Strategy aims to create a child- and family-friendly Finland that respects the rights of the child. In order to implement the Child Strategy in the wellbeing services counties, the Strategy needs to be integrated into the counties' decision-making and operational structures, for example into the strategy for the wellbeing services county and the service strategy included in it.

Child impact assessment is a tool for examining how decisions or measures affect the wellbeing of children, young people and families with children and the realisation of their rights. An impact can be any change that has taken place as a result of a certain decision or measure. Including children and young people and listening to their views form an essential part of child impact assessment. Child-oriented budgeting is linked with child impact assessment. Child-oriented budgeting means that the central government budget is examined from the perspective of the rights of the child.

Keywords child impact assessment, child-oriented budgeting, wellbeing services counties, Child Strategy, children (age groups), young people, rights of the child, inclusion

ISBN PDF 978-952-383-166-7

ISSN PDF

2490-1164

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-166-7>

Sisältö

1	Johdanto	7
2	Hyvinvointialueiden rooli lasten ja nuorten hyvinvoinnin rakentamisessa	8
3	Lapsen oikeuksien sopimus velvoittaa hyvinvointialueita	10
4	Lapsivaikutusten arviointi	14
5	Lapsibudjetointi osana lapsivaikutusten arviointia	22
6	Lapset ja nuoret tiedontuottajina hyvinvointialueen päätöksenteossa.....	25
7	Koronakriisin kielteisten vaikutusten torjunta hyvinvointialueella.....	30
8	Lapsivaikutusten ennakoarviointi pähkinänkuoressa.....	32
9	Lähteet ja lisätietoa.....	33

1 Johdanto

Tämä ohjeistus on tarkoitettu hyvinvointialueiden valtuutetuille, nuorisovaltuustoille ja muille luottamushenkilöille sekä viranhaltijoille. Ohjeistuksessa tuodaan esille keskeisiä asioita lapsivaikutusten arvioinnista, lapsibudjetoinnista, lapsista ja nuorista tiedontuottajina hyvinvointialueen päätöksenteossa sekä koronakriisin kielteisten vaikutusten torjunnasta. Ohjeistuksen loppuun on koottu linkkejä, joista löytyy lisää tietoa. Lopussa lapsivaikutusten ennakoarviointi on vielä kuvattu pähkinänkuoressa.

Ohjeistus on tuotettu osana kansallisen lapsistrategian toimeenpanoa. Ohjeistus on laadittu lokakuussa 2021. Lapsistrategialla on tarkoitus luoda lapsen oikeuksia kunnioittava, lapsi- ja perhemyönteinen Suomi. Lisäksi lapsistrategialla turvataan lapsia koskevien perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden tavoitteellinen ja johdonmukainen toteuttaminen erityisesti YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen mukaisesti.

Lapsistrategia valmisteltiin vuoden 2020 aikana parlamentaarisessa komiteassa. Strategiaa täydentää hallituskausittain laadittava toimeenpanosuunnitelma. Ensimmäinen toimeenpanosuunnitelma hyväksyttiin valtioneuvoston yleisistunnossa lokakuussa 2021. Lapsistrategian toimeenpano edellyttää strategian nivomista päätöksenteon ja toiminnan rakenteisiin, kuten hyvinvointialuestrategioihin ja lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmiin.

Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisvastuu siirtyy vuoden 2023 alussa kunnilta hyvinvointialueille. Kunnan vastuulle jäävät muun muassa varhaiskasvatus, koulutus, vapaa-ajan palvelut sekä tekninen toimi ja kaavoitus. Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen kuuluu sekä kunnalle että hyvinvointialueelle.

2 Hyvinvointialueiden rooli lasten ja nuorten hyvinvoinnin rakentamisessa

Hyvinvointialue järjestää sille lailla säädetyt tehtävät. Hyvinvointialue voi lisäksi alueellaan ottaa hoitaakseen sen lakisäätteisiä tehtäviä tukevia tehtäviä (laki hyvinvointialueesta 7.1 §). Hyvinvointialueen toimintaan kuuluu sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestäminen. Hyvinvointialue vastaa alueellaan esimerkiksi perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon, äitiys- ja lastenneuvolapalvelujen, suun terveydenhuollon palvelujen oppilas- ja opiskelijahuollon, lastensuojelun ja muiden lapsiperheiden sosiaalipalveluiden, mielenterveyspalveluiden, vammaispalveluiden ja päihdepalveluiden järjestämisestä.

Lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin edistämässä ja turvaamisessa sekä hyvinvoinnin haasteiden voittamisessa hyvinvointialueen palveluilla on keskeinen rooli. Hyvinvointialue laatii sosiaali- ja terveydenhuollon palvelustrategian osana hyvinvointialuestrategiaa.

Lasten ja nuorten hyvinvoinnin turvaaminen on koko yhteiskunnan kannalta välttämättöntä, koska hyvinvoinnin perusta rakentuu lapsuudessa ja nuoruudessa. Lapsuuden ja nuoruuden olosuhteet luovat pohjan koko elämän hyvinvoinnille ja toimintakyvylle. Lapsen oikeuksien loukkauksilla voi olla lapselle hyvin kauaskantoisia, elämänpituisia seurauksia, joiden vaikutukset saattavat ulottua yli sukupolvien.

Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisvastuu hyvinvointialueilla¹

Hyvinvointialueet perustuvat maakuntajaolle lukuun ottamatta Uudenmaan maakuntaa, jonka alueella on neljä hyvinvointialuetta. Helsingin kaupunki järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palvelut itse. Uudenmaan hyvinvointialueilla ja Helsingissä HUS-yhtymä järjestää osan erityispalveluista.

- Laki hyvinvointialueesta (611/2021)
- Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä (612/2021, sote-järjestämislaki)
- Laki pelastustoimen järjestämisestä (613/2021)
- Laki sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla (615/2021)
- Laki sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaanpanosta (616/2021)

Hyvinvointialueella on ensisijainen vastuu hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä siltä osin kuin tämä tehtävä kytkeytyy hyvinvointialueen muihin lakisäätöihin tehtäviin. Hyvinvointialueen on toimittava hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä yhteistyössä alueensa kuntien kanssa ja tuettava niitä asiantuntemuksellaan. Lisäksi sen on tehtävä yhteistyötä muiden julkisten toimijoiden, yksityisten yritysten ja yleishyödyllisten yhteisöjen kanssa. Hyvinvointialueen on myös edistettävä hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyötä tekevien järjestöjen toimintaedellytyksiä ja vaikutusmahdollisuuksia (sote-järjestämislaki 7 §).

1 Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksen keskeiset lait.
<https://soteuudistus.fi/lainsaadanto>

3 Lapsen oikeuksien sopimus velvoittaa hyvinvointialueita

Lasten oikeudet eivät toteudu itsestään. Niitä pitää toteuttaa joka päivä kaikissa lasten kasvuympäristöissä ja palveluissa sekä lapsiin vaikuttavassa päätöksenteossa.

Yleissopimus lapsen oikeuksista (lapsen oikeuksien sopimus) hyväksyttiin YK:n yleiskokouksessa 20.11.1989. Sopimus tuli Suomessa voimaan vuonna 1991. Sopimus koskee kaikkia alle 18-vuotiaita. Yleissopimus on mullistanut aiempaa näkemystä lapsen oikeuksista, sillä sopimus tunnustaa lasten olevan ihmisoikeuksien haltijoita ja toimijoita eikä vain toiminnan kohteita.

Lapsen oikeuksien sopimus on laaja ja kattava ihmisoikeussopimus. Lapsen oikeuksien sopimuksessa ovat mukana niin kansalaisoikeudet ja poliittiset oikeudet kuin taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet.

Sopimuksen 42 artikla velvoittaa ryhtymään aktiivisiin toimiin saattaakseen sopimuksen laajalti tunnetuksi sekä aikuisten että lasten keskuudessa. Sopimusta koskevaa koulutusta tulee järjestää kaikille viranomaistahoille, ammattilaisille ja muille toimijoille, jotka työskentelevät lasten ja lapsiin liittyvien asioiden parissa sekä lapsille itselleen ja heidän vanhemmilleen.

Lapsen oikeuksien sopimuksen noudattamista valvoo YK:n lapsen oikeuksien komitea, jolle sopimusvaltiot toimittavat määräaikaisraporttinsa sopimuksen oikeuksien toimeenpanosta. Komitea antaa myös eri sopimuskohtia ja teemoja käsitteleviä yleiskommentteja, joiden tehtävänä on auttaa sopimusvelvoitteiden toteuttamisessa ja tulkitsemisessa. Yleiskommentit muodostavat lapsen oikeuksien sopimuksen keskeisen tulkinta-aineiston ja niiden merkitys on olennainen, jotta sopimuksen sisältöä voidaan ymmärtää.

YK:n lapsen oikeuksien sopimus on laaja-alainen ihmisoikeussopimus, joka on ollut vuodesta 1991 lähtien Suomessa lakina voimassa. Sopimuksella turvataan kaikkien lasten (alle 18-vuotiaat) hyvinvointia ja kehitystä. Lapsen oikeuksien sopimus velvoittaa kaikkia julkisen vallan toimijoita, kuten valtiota, kuntia ja kuntayhtymiä sekä hyvinvointialueita ja hyvinvointiyhtymiä. Julkisella vallalla on velvoite turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen (perustuslain 22 §).

Lapsen oikeuksien sopimuksen yleisperiaatteet

YK:n lapsen oikeuksien komitea on määritellyt neljä lapsen oikeuksien sopimuksen kohtaa yleisperiaatteiksi, jotka tulee ottaa huomioon kaikkien sopimuskohtien tulkinnassa:

- Syrjimättömyys (2 artikla)
- Lapsen edun ensisijaisuus (3.1 artikla)
- Lapsen oikeus elämään, henkiinjäämiseen ja kehittymiseen (6 artikla)
- Lapsen oikeus tulla kuulluksi ja hänen näkemystensä kunnioittaminen (12 artikla)

Lapsen edun ensisijaisuus

Lapsia koskevissa päätöksissä on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Lapsen edun ensisijaisuuden periaate velvoittaa myös hyvinvointialueen päätöksentekoa ja toimintaa. Lapsen edun sisällön lähtökohtana ovat lapsen oikeudet ja niiden mahdollisimman täysimääräinen toteuttaminen.

Lapsen oikeuksien sopimus ei anna yksiselitteisiä ratkaisuja tai konkreettisia määrittelyjä lapsen edun sisältöön, vaan sen arviointi on tilannekohtaista. Keskeistä on, että päätöksentekijä kykenee osoittamaan suorittaneensa arviointia ja harkintaa siitä, kuinka hänen tekemänsä ratkaisu parhaiten toteuttaa lasten etuja. Lapsen etu saa sisältönsä lasten oikeuksista ja tarpeista. Esimerkiksi leikki-ikäisten ja teini-ikäisten tarpeet ovat erilaisia. Lapsi voi myös tarvita muita lapsia enemmän tukea hyvinvointinsa ja kehityksensä turvaamiseksi.

Lapsilla on aikuisia vähemmän mahdollisuuksia saada etunsa otetuksi huomioon. Jos lasten etua ei korosteta, se jätetään helposti huomioimatta. Lasten etujen arviointiin tarvitaan tietoa eri tahoilta. Tietoa tulee kerätä myös lapsilta ja nuorilta itseltään.

Lapsen oikeus syrjimättömyyteen

Lapsen oikeudet tulee taata kaikille lapsille. Lasta ei saa syrjiä esimerkiksi hänen tai hänen vanhempiansa ominaisuuksien perusteella. Syrjinnän kieltäminen ei ole vain passiivinen velvollisuus, joka kieltää kaikenlaisen syrjinnän, vaan se edellyttää aktiivisia toimenpiteitä eriarvoisuuden korjaamiseksi. Vaikutusten arvioinnissa on tuotava esiin, miten heikommassa asemassa olevien lasten ja nuorten asemaa voitaisiin parantaa.

Lapsen oikeus elämään, henkiinjäämiseen ja kehittymiseen

Lapsen oikeuksien sopimuksessa kehittymisen käsite on laaja. Sillä tarkoitetaan niin fyysistä, henkistä kuin sosiaalista kehitystä. Kehittymisellä ei tarkoiteta pelkästään lapsen kehityksen varmistamista kohti aikuisuutta vaan myös parhaiden mahdollisten olosuhteiden järjestämistä lapsen nykyistä elämää varten. On tärkeä tunnistaa lasten ja nuorten kasvu- ja kehitysvaiheiden tarpeet ja huomioida ne päätöksenteossa. Tarpeet on tunnistettava sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä.

Lapsen oikeus tulla kuulluksi

Lapsen on saatava vapaasti ilmaista näkemyksensä. Näkemykset on otettava huomioon lapsen iän ja kehitystason mukaisesti. Lapsen oikeuksien komitea korostaa lapsen edun ja lapsen kuulemisen yhteyttä. Lapsia tulee kuulla lasten etujen arvioinnissa. Lapsivaikutusten arvioinnissa ja lapsibudjetoinnissa tulee hyödyntää lapsilta ja nuorilta itseltään kerättyä tietoa. Lapsia ja nuoria on kuultava siten, että se on heille mielekästä. Kuuleminen ei

saa olla näennäistä, vaan aito tiedonhankinnan väline. Lapsia ja nuoria on kuultava yhdenvertaisesti. Usein varsinkin haavoittuvassa asemassa olevien ja syrjinnälle alttiiden lasten ja nuorten osallistumisoikeudet eivät toteudu riittävällä tavalla. Tiedonkeruuta lapsilta ja nuorilta tulee kehittää monitoimijaisena yhteistyönä.

4 Lapsivaikutusten arviointi

Lapsivaikutusten arvioinnissa selvitetään päätöksen tai toiminnan vaikutuksia lasten, nuorten ja lapsiperheiden hyvinvointiin ja oikeuksien toteutumiseen. *Vaikutus* on mikä tahansa tietyn päätöksen tai toiminnan seurauksena tapahtunut muutos. Lapsivaikutusten arviointi on osa ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointia ja se voidaan toteuttaa muun vaikutusten arvioinnin yhteydessä. Lapsivaikutusten arviointi on väline lasten etujen selvittämiseen tehtäessä lapsiryhmää (esimerkiksi oppilas- ja opiskeluhuolto- ja palvelujen tai lastensuojelun piirissä olevat lapset) tai yleisesti lapsia (esimerkiksi hyvinvointialueen kaikki lapset) koskevaa päätöstä.

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.

Lasten ja nuorten osallisuus ja kuuleminen ovat olennaisia osia lapsivaikutusten arviointia. Tätä käsitellään jaksossa ”Lapset ja nuoret tiedontuottajina hyvinvointialueen päätöksenteossa”.

Hyvinvointialueella lapsivaikutusten arviointi on osa ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointia. Muita arvioitavia kokonaisuuksia ovat esimerkiksi taloudelliset vaikutukset, henkilöstövaikutukset ja ympäristövaikutukset. Lapsivaikutusten seuranta-arviointi (jälkiarviointi) on tehdyn päätöksen toteutuneiden vaikutusten arviointia. Seuranta-arviointia on myös toiminnan kehittämiseksi tehtävä arviointi (esimerkiksi lastenneuvolapalveluiden, oppilas- ja opiskelijahuolto- ja palveluiden tai lasten ja nuorten mielenterveyspalveluiden arviointi).

On tärkeää, että lapsivaikutusten arviointi on järjestelmällinen osa hyvinvointialueen päätösten valmistelua, päätösten toimeenpanon seuranta- ja toiminnan kehittämistä. Arviointi tarvitsee tuekseen rakenteet. Viranhaltijat tarvitsevat koulutusta ja tukea lapsivaikutusten arviointiin.

Ennakoarvioinnissa valmisteilla olevan päätöksen vaikutuksia arvioidaan ennen päätöksen tekemistä. Ennakoarviointi on tärkeä osa valmistelua ja hyvää hallintoa. Asian riittävästä selvittämisestä on huolehdittava ennen päätöksentekoa. Vaikutusten arviointi tuo tietoa päätöksenteon taustaksi ja perustaksi.

Seuranta-arvioinnissa selvitetään, minkälaisia vaikutuksia tehdyllä päätöksellä tai toiminnalla on ollut. Toteutuneet vaikutukset voivat olla hyvinkin erilaisia ennakoituihin vaikutuksiin nähden. Seuranta-arviointi voidaan jakaa jo tehdyn päätöksen arviointiin (esim. sote-keskusten palveluverkkoa koskevan päätöksen seuranta-arviointi) tai toiminnan vaikutusten arviointiin (esim. lasten ja nuorten palveluiden arviointi sote-keskuksissa).

Prosessiarvioinnissa vaikutuksia arvioidaan päätöksen toimeenpanon yhteydessä. Laajalaisissa asioissa ja päätöksissä, joiden toimeenpano vie kauan ja joita on mahdollista korjata toimeenpanon aikana, kannattaa tehdä prosessiarviointia. Näin on esimerkiksi sote-uudistuksen toimeenpanossa ja hyvinvointialuein toiminnan käynnistämässä.

Eri vaiheissa tehdyt arvioinnit täydentävät toisiaan ja niissä syntyvä tieto on hyödynnettävissä seuraavaa arviointia tehtäessä. Vaikutusten ennakoarviointi on tehtävä riittävän varhaisessa vaiheessa, jotta arvioinnin tulokset voidaan ottaa huomioon jatkovalmistelussa ja päätöksenteossa. Jos arviointi tehdään vasta silloin, kun päätösesitys on valmis, ei arvioinnissa saatavaa tietoa voida hyödyntää valmistelussa ja päätöksenteossa.

Vaikka lapsivaikutusten arviointi kohdistuu lähtökohtaisesti alaikäisiin, niin silti monissa tapauksissa arviointi on syytä ulottaa myös 18 vuotta täyttäneisiin nuoriin aikuisiin ja sisällyttää lapsuuden ja aikuisuuden nivelvaihe arvioinnin piiriin. Esimerkiksi arvioitaessa lukio- tai ammatillisen koulutuksen opiskelijahuoltopalveluja, on luonnollisesti syytä tarkastella vaikutuksia myös 18 vuotta täyttäneisiin opiskelijoihin. Lapsuuden ja aikuisuuden nivelvaihe on ihmisen kehityksen kannalta erityisen herkkä, huokoinen ja kriittinen elämäntaihe, ja monet nuorten hyvinvointia tukevat toimet on tarpeen ulottaa myös varhaisaikuisuuteen. Lapset ja nuoret eivät muodosta yhdenmukaista ryhmää, joten arvioinnissa on huomioitava läpileikkaavana periaatteena erilaiset lapsi- ja nuorisoryhmät ja heidän tilanteensa.

Oikeus- ja hyvinvointiperustaisuus

Lapsivaikutusten arvioinnissa on sekä oikeus- että hyvinvointiperustainen näkökulma. Arvioinnin vahva oikeusperusta tulee lapsen edun selvittämiselvoitteesta. Samalla arviointi on myös hyvinvointiperustaista, jossa tarkastelun kohteena ovat vaikutukset lasten ja nuorten hyvinvointiin, kehitykseen ja kasvu-ympäristöön. Oikeus- ja hyvinvointiperustainen tarkastelu limittyy toisiinsa, koska oikeuksilla turvataan hyvinvoinnin toteutumista.

Lapsivaikutusten 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 päätöksen tavoitteiden toteutumista ja vaikuttavuutta. Jälkiarvioinnilla voidaan todentaa ennakoarviointiin perustuneiden ratkaisujen vaikutusten oikeasuuntaisuus ja riittävyys. Jälkiarviointi mahdollistaa myös tarvittavien korjausten tekemisen.

Lapsivaikutusten arvioinnin – kuten vaikutusten arvioinnin yleisestikin – tarkoituksena on tuoda lisää tietoa päätöksenteon ja toiminnan kehittämisen perustaksi. Vaikutusten arviointi ei siis ole itsetarkoitus, vaan keino saada tarvittavaa tietoa.

On tärkeää, että arvioinnissa tuodaan esille avoimesti myönteisten vaikutusten lisäksi myös mahdolliset kielteiset vaikutukset. Arviointi edellyttää perusteellista tarkastelua siitä, miten myönteisiä vaikutuksia voidaan vahvistaa ja kielteisiä poistaa tai ainakin lieventää. Välittömien vaikutusten lisäksi on tunnistettava välilliset vaikutukset. Arviointi auttaa tuomaan esiin tarkoitettujen vaikutusten lisäksi myös ei-tarkoitettuja ja ei-toivottuja vaikutuksia, jotka jäisivät ilman arviointia huomaamatta. Arvioinnin johtopäätökset ja suositukset on tärkeä ottaa huomioon päätöksenteossa ja toiminnan kehittämisessä.

Lapsivaikutusten arvioinnissa esitettäviä kysymyksiä

Arviointikysymykset vaihtelevat arviointikohteen mukaan. Arvioitaessa esimerkiksi lastensuojelun toimintaprosessien kehittämistä kysymykset ovat monilta osin erilaisia kuin arvioitaessa lasten ja nuorten sairaalaympäristön toimivuutta vammaisille lapsille ja nuorille. On kuitenkin *peruskysymyksiä*, jotka on syytä esittää käytännössä kaikessa lapsivaikutusten arvioinnissa. Tällaisia ovat:

- Mitä ovat vaikutukset lasten ja nuorten hyvinvointiin ja oikeuksien toteutumiseen lyhyellä ja pitkällä aikavälillä?
- Minkälaisia vaikutukset ovat eri lapsi- ja nuorisoryhmiin? Miten erityisesti heikommassa asemassa olevien lasten ja nuorten asemaa voitaisiin parantaa?
- Miten lapsia ja nuoria kuullaan ja mitkä ovat heidän näkemyksensä asiassa?
- Miten myönteisiä vaikutuksia voitaisiin vahvistaa ja kielteisiä vaikutuksia poistaa tai ainakin lieventää?

Kansallisessa lapsistrategiassa on kuvattu lapsen oikeuksiin liittyviä teema-alueita, jotka on määritelty ihmisoikeuksien valvontaelinten (kuten YK:n lapsen oikeuksien komitean) Suomelle antamien suositusten perusteella. Teema-alueet auttavat jäsentämään ja hahmotamaan perus- ja ihmisoikeusvelvoitteita, jotka on otettava huomioon myös hyvinvointialueen päätöksenteossa ja sitä tukevassa lapsivaikutusten arvioinnissa.

- Lasten läheis- ja vertaissuhteiden tukeminen
- Lasten kuulemisen, osallisuuden ja vaikutusmahdollisuuksien edistäminen
- Lapsen edun ensisijaisuuden aktiivinen soveltaminen ja lapsivaikutusten arviointi
- Lapsiperheiden riittävän elintason ja sosiaaliturvan varmistaminen sekä työn ja perheen yhteensovittaminen
- Lasten yksilöllisiin tarpeisiin vastaavan varhaiskasvatuksen ja koulutuksen järjestäminen
- Lasten harrastusten ja muun vapaa-ajan toiminnan toteuttaminen
- Lasten ja perheiden tarpeita vastaavien sosiaali- ja terveyspalveluiden toteuttaminen
- Lasten suojelu kaikenlaiselta väkivallalta
- Syrjinnän ja eriarvoisuuden torjunta lasten ja lapsiryhmien kannalta
- Haavoittuvassa asemassa olevien lasten oikeuksien turvaaminen
- Lapsiasioiden koordinaatio, tietojen kokoaminen ja lapsen oikeuksia koskeva koulutus

Nämä teema-alueet eivät ole irrallisia, vaan liittyvät toisiinsa. Ne eivät ole myöskään luettelossa merkittävyysjärjestyksessä. Oikeudet muodostavat kokonaisuuden ja ovat yhteydessä toisiinsa. Niiden toteutuminen on toisistaan riippuvaista.

Yksittäiseen asiaan liittyvässä lapsivaikutusten arvioinnissa kaikki teema-alueet eivät luonnollisesti tule esille. Teemojen painoarvo vaihtelee valmisteltavan asian mukaan. Tarkoituksena ei ole, että lapsivaikutusten arvioinnissa tehtäisiin taulukkoa, jossa rastitetaan ”vaikutuksia on / vaikutuksia ei ole” -vaihtoehdoista. Tällaisella esitystavalla on harvoin lisäarvoa. Tarkoituksenmukaista on, että valmistelija arvioi laaja-alaisesti teema-alueita ja kirjoittaa perustellut näkemykset arvioiduista vaikutuksista. Vaikutukset on hyvä esittää suorasanaisesti. On tärkeä tuoda esille avoimesti sekä myönteiset että kielteiset vaikutukset.

Esimerkkejä arviointikysymyksistä sosiaali- ja terveydenhuollossa

- Mitä vaikutuksia asialla / toiminnalla on lasten, nuorten ja heidän perheidensä sosiaaliseen hyvinvointiin ja terveyteen?
- Miten asiassa on varmistettu, että vaikutukset on arvioitu myös lasten ja nuorten mielenterveyteen ja psykososiaaliseen hyvinvointiin ja niiden edistämiseen?
- Mitä vaikutuksia asialla on onnettomuus- ja tapaturmariskeihin ja itsemurhiin ja muuhun itsetuhoiseen käyttäytymiseen sekä näiden ehkäisemisen mahdollisuuksiin?
- Mitä vaikutuksia asialla on lasten ja nuorten ravitsemukseen ja syömiskäyttäytymiseen?

- Mitä vaikutuksia asialla on lasten ja nuorten (ja heidän perheidensä) pääsylle heidän tarvitsemiinsa sosiaali- ja terveyspalveluihin? Vastaavatko palvelut tosiasiallisesti lasten, nuorten ja perheiden tarpeisiin?
- Mitä vaikutuksia asialla on palveluiden laatuun (esimerkiksi henkilöstön koulutus ja määrä ja pysyvyys jne.)? Miten laatutekijät on määritelty ja miten mahdolliset laatukriteerit/-suositukset on otettu huomioon?
- Miten asia vaikuttaa ennaltaehkäiseviin palveluihin ja varhaiseen tukeen?
- Miten asiassa on otettu huomioon vammaisten lasten, nuorten ja heidän perheidensä tuen ja palveluiden tarpeet?
- Miten ratkaisu / toiminta tukee lasten, nuorten ja perheiden sosiaali- ja terveyspalveluiden yhdenvertaista saatavuutta?
- Vaikuttaako ratkaisu tupakointiin, alkoholin- tai huumeiden tai muiden päihteiden käyttöön tai peliriippuvuuteen? Miten näitä voidaan ehkäistä ja hoitoon pääsyä parantaa?
- Tukeeko ratkaisu / toiminta lasten ja nuorten terveitä elämäntapoja ja kulutustottumuksia?
- Vaikuttaako asia lapsen ja nuoren itsemääräämisoikeuteen (itsemääräämisoikeuden vahvistaminen tai rajoittaminen, esimerkiksi sijaishuollon rajoitustoimenpiteet ja tahdosta riippumattomat toimenpiteet)?
- Miten ratkaisu vaikuttaa lasten, nuorten ja perheiden palveluiden yhteensovittamiseen (sosiaali- ja terveyspalveluiden sisällä tai suhteessa muihin esimerkiksi koulutukseen tai työllisyyspalveluihin)?
- Onko asialla vaikutuksia siihen, että saavatko lapset, nuoret ja heidän perheensä riittävästi tukea, neuvontaa ja ohjausta palveluihin liittyen?
- Onko asialla vaikutuksia lasten, nuorten ja heidän perheidensä oikeusturvaan sosiaali- ja terveyspalveluissa?
- Miten asia vaikuttaa vanhempien ja perheiden mahdollisuuksiin saada tukea?
- Onko asian valmistelussa / päätöksen tai toiminnan seurannassa kuvattu lasten, nuorten ja perheiden kokemuksia hyvinvoinnista ja terveydestä sekä palveluista? (koettu hyvinvoinnin ja terveyden nykytila ja sen kehitys)

Eri vaikutusten merkittävyyden arviointi

Vaikutusten arvioinnissa esiin nousevat vaikutukset eivät ole merkittävyydeltään samanarvoisia. Vaikutusten arvioinnissa onkin punnittava kunkin vaikutuksen merkittävyyttä.

Vaikutusten merkittävyyden pohdinnassa auttavat muun muassa seuraavat kysymykset:

- Vaikuttaako esitys jollain tavoin lapsiin ja nuoriin? Suurella osalla hyvinvointialueen päätöksistä 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 pitkäaikaissairaavat lapset, köyhissä perheissä elävät lapset, kodin ulkopuolelle sijoitetut lapset, pakolaislapset)
- Ilmenevätkö vaikutukset välittömästi päätöksen myötä vai myöhemmässä vaiheessa?
- 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?

Esimerkkejä hyvinvointialueen velvoitteista liittyen lapsivaikutusten arviointiin

- Lapsen oikeuksien sopimus (3.1 artikla, lapsen edun ensisijaisuus)
- Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki (7.2 § hyvinvointi- ja terveysvaikutusten ennakoarviointi ja 7.3 § hyvinvointi- ja terveysvaikutusten seuranta-arviointi)
- Terveydenhuoltolaki (11 § terveys- ja hyvinvointivaikutusten ennakoarviointi ja 12 § terveys- ja hyvinvointivaikutusten seuranta-arviointi)
- Hallintolaki (31 § viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä)

Esimerkkejä toteutetuista lapsivaikutusten arvioinneista

- Keski-Pohjanmaan sosiaali- ja terveystalvelukuntayhtymä Soiten toteuttama lapsivaikutusten arviointi lasten ja nuorten päivystyksestä²
- Tampereen kaupungin toteuttama perhekeskustoiminnan lapsivaikutusten arviointi³

2 https://www.soite.fi/media/Lasten_paivystyksen_LAVA_Soite.pdf/format-pdf

3 https://lapepirkanmaa.fi/wp-content/uploads/2018/06/LAVA_Tampereen-perhekeskustoiminnan-kehitt%C3%A4minen.pdf

Lapsivaikutusten arviointia edistäviä tekijöitä hyvinvointialueella

- Lapsia ja nuoria sekä heidän näkökulmiaan arvostetaan ja ne huomioidaan hyvinvointialueella
- Lapsivaikutusten arviointi on systemaattinen osa hyvinvointialueen toimintaa, eikä vain pistemäistä ja satunnaista
- Arviointiin on riittävästi aikaa ja riittävät henkilöstöresurssit
- Riittävä tietopohja valmisteltavasta asiasta saatavilla / Yhteinen tietovaranto ja ajankohtaisen tiedon jakaminen hyvinvointialueen sisällä
- Lapsivaikutusten arviointia koskevat ohjeistukset ja niiden hyödyntäminen
- Koulutus lapsivaikutusten arviointiin
- Tukihenkilö / koordinaattori lapsivaikutusten arviointiin
- Lapsivaikutusten arvioinnin kehittäminen yksikkörajat ylittäen koko hyvinvointialueen tasolla
- Hyvinvointialueen toimintakulttuuri tukee lapsivaikutusten arviointien tekemistä. Riittävä tietoisuus ja ymmärrys lapsivaikutusten arvioinnista ja sen merkityksestä
- Tuki lapsivaikutusten arviointiin hyvinvointialueen luottamushenkilö- ja viranhaltijajohdolta
- Lasten ja nuorten kuuleminen lapsivaikutusten arvioinnissa / Osallisuutta korostava prosessi / Osaaminen lasten ja nuorten kuulemisesta
- Sidosryhmien, kuten järjestöjen, kanssa tehtävä yhteistyö / Tieto valmisteltavan asian kannalta keskeisistä sidosryhmistä
- Lapsivaikutusten arviointia tehdään koko asian valmistelun ajan, ei vain pistemäisesti alussa tai lopussa
- Tuodaan avoimesti esille paitsi myönteiset ja neutraalit vaikutukset myös mahdolliset kielteiset vaikutukset
- Ennakoarvioinnin lisäksi tehdään myös seuranta-arviointia ja toiminnan arviointia

5 Lapsibudjetointi osana lapsivaikutusten arviointia

Lapsibudjetointi linkittyy osaksi lapsivaikutusten arviointia. Lapsibudjetointi tarkoittaa talousarvion tarkastelemista lapsen oikeuksien näkökulmasta. Siinä on kyse sekä lapsiin kohdistuvien määrärahojen seurannasta eli lapsilähtöisestä budjettianalyysistä että talousarviopäätösten lapsivaikutusten arvioinnista.

YK:n lapsen oikeuksien komitea korostaa, että lasten oikeuksien asettaminen etusijalle talousarvioissa kaikilla hallinnon tasoilla ei vain edesauta kyseisten oikeuksien toteutumista, vaan sillä on myös pitkäkestoisia myönteisiä vaikutuksia talouskasvuun, kestävään kehitykseen sekä sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen (YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 19, kohta 12).

Lapsibudjetointi mahdollistaa seurantatiedon keräämisen lapsiin ja nuoriin kohdistuvista määrärahoista. Lapsibudjetointi tuottaa päätöksenteon tueksi tietoa, jonka avulla lapsiin ja nuoriin kohdistuvat määrarahat voidaan pidemmällä tähtäimellä kohdentaa sekä oikeudenmukaisesti että vaikuttavasti. Lapsibudjetointi pyrkii vastaamaan siihen, minkälaisia lapsivaikutuksia lapsiin ja nuoriin kohdennetuilla määrärahoilla on tarkoitus saada aikaan (talousarvion vaikutusten ennakoarviointi) tai on jo aikaansaatu (talousarvion vaikutusten seuranta-arviointi).

YK:n lapsen oikeuksien komitea edellyttää lasten tarpeisiin osoitettavien määrärahojen tehokasta seurantaa sekä varaamaan lasten palveluille riittävät voimavarat. Tämä edellyttää lapsibudjetoinnin käyttöön ottamista myös hyvinvointialueella. Hyväksyessään sote-uudistuksen eduskunta edellytti, että lapsibudjetointia ja lapsivaikutusten arviointia kehitetään siten, että ne voidaan ottaa käyttöön hyvinvointialueilla vuosittaisessa talousarviossa mahdollisimman pian hyvinvointialueiden toiminnan käynnistyttyä.

Lapsibudjetoinnissa tarvitaan talousarvio-osaamisen lisäksi tietoa lasten ja nuorten hyvinvoinnin tilasta ja haasteista sekä lasten ja nuorten oikeuksista ja niiden toteutumisesta. Monitoimijaisella yhteistyöllä on mahdollista saada lapsibudjetointi säännönmukaiseksi osaksi talousarvioprosesseja.

Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti lapsibudjetoinnista

YK:n lapsen oikeuksien komitea on antanut vuonna 2016 yleiskommentin (nro 19) julkisesta budjetoinnista lasten oikeuksien toteuttamiseksi. Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti tarjoaa ohjeita niin talousarvion valmisteluun, hyväksymiseen, toimeenpanoon kuin seurantaankin.⁴

Lapsibudjetoinnin keskeiset periaatteet (Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 19)

- **Lapsen oikeuksien sopimuksen yleisperiaatteet**
 - Syrjimättömyys
 - Lapsen edun ensisijaisuus
 - Lapsen oikeus elämään, henkiinjäämiseen ja kehittymiseen
 - Lapsen oikeus tulla kuulluksi ja hänen näkemystensä kunnioittaminen

- **Lasten oikeuksiin liittyvän julkisen budjetoinnin periaatteet**
 - *Vaikuttavuus.* Talousarvion suunnittelu, hyväksyminen, toimeenpano ja seuranta on toteutettava lapsen oikeuksia edistävällä tavalla. On pohdittava muun muassa sitä, miten talousarvio vaikuttaa eri lapsi- ja nuorisoryhmiin. Erityishuomiota on kiinnitettävä haavoittuvassa asemassa oleviin lapsiin ja nuoriin.
 - *Tehokkuus.* Kustannustehokkuudesta huolehdittaessa samalla varmistetaan lapsen oikeuksien suojeleminen ja turvaaminen.
 - *Oikeudenmukaisuus.* Julkisten varojen käyttö ei saa johtaa tilanteeseen, jossa joitain lapsia tai lapsiryhmiä syrjitään. Oikeudenmukainen varojen käyttö ei tarkoita saman rahamäärän käyttämistä jokaiseen lapseen ja nuoreen, vaan kyse on sellaisten menopäätösten tekemisestä, jotka edistävät yhdenvertaisuutta ja vähentävät eriarvoisuutta.
 - *Läpinäkyvyys.* Julkisten varojen hoidon tulee olla avointa.
 - *Kestävyys.* Nykyisten ja tulevien lapsisukupolvien edut on huomioitava. On pyrittävä välttämään lasten oikeuksien nykyisen toteutumistason heikentämistä.

4 https://lapsiasia.fi/documents/25250457/37289135/CRC_C_GC_19_julkaisu.pdf/6a-fc535f-566b-3b7f-9deb-6c74ae60ffe0/CRC_C_GC_19_julkaisu.pdf?t=1488440991000

Lapsibudjettiin liittyvät samat *peruskysymykset*, kuin lapsivaikutusten arviointiin (ks. edellä kappale ”Lapsivaikutusten arvioinnissa esitettäviä kysymyksiä”).

Lapsibudjetoinnin kehittäminen on ajankohtaista. Sosiaali- ja terveystalouden uudistus ja hyvinvointialueiden perustaminen muuttavat palvelurakenteita ja järjestämisvastuita. Kunnat ja hyvinvointialueet ovat keskeisiä toimijoita lapsibudjetoinnin toimeenpanon ja kehittämisen kannalta. Valtioneuvoston kanslian asettama lapsibudjetointityöryhmä korosti, että kunnilla ja hyvinvointialueilla on hyvä mahdollisuus toteuttaa lapsibudjetointia kokonaisvaltaisesti ja kaikissa budjettiprosessin vaiheissa lapsen oikeuksien sopimuksen mukaisesti. Lapsibudjetointityössä on järkevää hyödyntää mahdollisuuksien mukaan olemassa olevia toteutusmalleja. Työryhmä katsoi myös, että verkostomainen työskentely ja yhteistyörakenteiden luominen ja hyödyntäminen ovat keskeisessä roolissa kuntien ja hyvinvointialueiden lapsibudjetoinnin kehitystyössä.

Esimerkkejä lapsibudjetoinnista

- Tiedätkö mikä maksaa? Lapsibudjetointi apuna vaikuttavuuteen, Pohjois-Pohjanmaa⁵
- Lapsibudjetointia käytännössä, Heinolan kaupunki⁶

5 https://stm.fi/documents/1271139/12191293/LAPEakatemia_starttitilaisuus_Suvi+Helenen.pdf/82ea2243-381a-ab1e-fdb4-624c9f3d4d8b/LAPEakatemia_starttitilaisuus_Suvi+Helenen.pdf

6 <https://avoinhallinto.fi/lapsen-oikeuksien-ajankohtaispaivan-2019-esitysmateriaalit/>

6 Lapset ja nuoret tiedontuottajina hyvinvointialueen päätöksenteossa

Lapset ja nuoret ovat tärkeitä tiedontuottajia hyvinvointialueen päätöksenteolle. Lapsilla ja nuorilla on paljon sellaista hyvinvointialueen päätöksenteon ja toiminnan kannalta tärkeää tietoa, jota ei saada päätöksenteon ja toiminnan kehittämisen tueksi muutoin kuin kysymällä suoraan lapsilta ja nuorilta. Esimerkiksi lasten ja nuorten kokemukset palveluista ovat tärkeitä hyvinvointialueen päätöksenteossa ja toiminnan kehittämisessä.

Lasten ja nuorten osallistuminen ja vaikuttaminen eivät ole vain yhteiskunnallinen vaan myös oikeudellinen kysymys. Osallisuus ja vaikutusmahdollisuudet perustuvat perus- ja ihmisoikeuksiin ja kansallisella lainsäädännöllä pyritään varmistamaan, että osallisuus toteutuisi lasten ja nuorten arjessa.

Lasten ja nuorten näkemysten selvittäminen ja niiden huomioon ottaminen – lasten osallistuminen – on osa lapsivaikutusten arviointia (mukaan lukien lapsibudjetointi). Kuuleminen auttaa muodostamaan riittävää tietopohjaa, minkä lisäksi se toteuttaa lasten ja nuorten oikeutta tulla kuulluksi ja vaikuttaa itseään koskeviin asioihin.

Lapset ja nuoret eivät ole yhtenäinen ryhmä, ja siksi on tärkeää varmistaa, että kaikille lapsille ja nuorille tarjotaan mahdollisuus esittää näkemyksensä ilman minkäänlaista syrjintää. Esimerkiksi lapset, jotka vammansa vuoksi kommunikoiivat muutoin kuin puheella, saattavat tarvita enemmän tukea näkemystensä ilmaisemiseen. Lapsella on oikeus saada iän ja kehitystason mukaista ohjausta ja neuvontaa, joka auttaa häntä tuomaan esiin ajatuksensa. Aikuisten tehtävänä on kannustaa lasta ja nuorta näkemystensä ilmaisemiseen.

Osallistuminen on prosessi, johon kuuluu lasten ja aikuisten välistä, vastavuoroiseen kunnioitukseen perustuvaa tiedon jakamista ja vuoropuhelua. Näissä prosesseissa lapset ja nuoret voivat oppia, miten heidän näkemyksensä ja aikuisten näkemykset otetaan huomioon ja miten ne vaikuttavat lopputulokseen.

Hyvinvointialueen päätöksenteossa 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 luontevasti käytettäessä sosiaali- ja terveyspalveluita. Lisäksi verkkokyselyt ovat lasten ja nuorten kannalta keskeisiä. Myös kansalaisjärjestöjen verkostoja ja osaamista kannattaa hyödyntää lasten ja nuorten osallistamisessa ja kuulemisessa.

Eri tavoin toteutettava lasten ja nuorten suora kuuleminen on tärkeää. Lapsilta ja nuorilta saadaan arvokasta tietoa ja kuuleminen on merkityksellistä lasten ja nuorten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien vuoksi. Eri syistä johtuen kaikessa valmistelussa ei ole aina mahdollisuuksia lasten ja nuorten suoraan kuulemiseen. Näissä tilanteissa voidaan käyttää aiemmin lapsilta ja nuorilta kerättyä tietoa. Tällöin on varmistettava, että käytettävä tieto on ajantasaista, tieto liittyy valmisteilla olevaan asiaan ja että tiedonkeruu on ollut riittävän kattavaa huomioiden ne lapsi- ja nuorisoryhmät, joita valmisteltava asia koskee.

Lapsen oikeus ilmaista näkemyksensä ja lapsen näkemysten ottaminen huomioon korostaa lapsen roolia aktiivisena toimijana. Lasten ja nuorten näkemysten selvittäminen ei ole päämäärä itsessään, vaan pikemminkin keino, jolla voidaan edistää lasten oikeuksien täytäntöönpanoa. Lasten ja nuorten osallistamisessa ja kuulemisessa on huolehdittava siitä, että näkemysten selvittäminen ja kuuleminen eivät ole näennäisiä.

Lapset ja nuoret tiedon tuottajina

- Lasten ja nuorten kuulemiselle tarvitaan pysyvät rakenteet.
- Kuulemisessa voidaan tehdä yhteistyötä eri sosiaali- ja terveydenhuollon yksiköiden ja ammattilaisten kanssa.
- Kuulemisessa kannattaa tarpeen mukaan tehdä yhteistyötä kuntien palveluiden 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 erilaisissa tilanteissa olevat ja erilaisista taustoista tulevat lapset ja nuoret. Tulee huomioida myös ne lapset, jotka kommunikoivat muulla tavoin kuin puheella.
- On noudatettava kuulemisen eettisiä periaatteita ja toimintatapoja.

Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti lasten kuulemisesta

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

Hyvinvointialuelain 29 §:ssä edellytetään, että hyvinvointialueen asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on oikeus osallistua ja vaikuttaa hyvinvointialueen toimintaan. Tämä koskee myös lapsia ja nuoria hyvinvointialueen asukkaina ja palvelujen käyttäjinä. Aluevaltuuston on pidettävä huolta monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksista ja menetelmistä.

Osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää erityisesti:

1. järjestämällä keskustelu- ja kuulemistilaisuuksia sekä asukasraateja;
2. selvittämällä asukkaiden ja hyvinvointialueella säännönmukaisesti tai pitempiaikaisesti asuvien tai oleskelevien palvelujen käyttäjien mielipiteitä ennen päätöksentekoa;
3. valitsemalla palvelujen käyttäjien edustajia hyvinvointialueen toimielimiin;
4. suunnittelemalla ja kehittämällä palveluja yhdessä palvelujen käyttäjien kanssa;
5. järjestämällä mahdollisuuksia osallistua hyvinvointialueen talouden suunnitteluun;
6. tukemalla asukkaiden sekä järjestöjen ja muiden yhteisöjen oma-aloitteista asioiden suunnittelua ja valmistelua.

Hyvinvointialueen nuorisovaltuusto (hyvinvointialuelain 32 § hyvinvointialueen vaikuttamistoimielimet)

- Aluehallituksen on asetettava nuorten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi hyvinvointialueen nuorisovaltuusto tai vastaava nuorten vaikuttajaryhmä
- Hyvinvointialueen nuorisovaltuuston jäsenet valitaan alueen kuntien nuorisovaltuustojen jäsenistä siten, että kustakin nuorisovaltuustosta valitaan vähintään yksi edustaja. Lisäksi nuorisovaltuustoon voidaan valita muita henkilöitä.
- Aluehallituksen on huolehdittava nuorisovaltuuston toimintaedellytyksistä.
- Nuorisovaltuustolle tulee antaa mahdollisuus vaikuttaa hyvinvointialueen toiminnan suunnitteluun, valmisteluun, toteuttamiseen ja seurantaan asioissa, joilla on tai joilla vaikuttamistoimielin arvioi olevan merkitystä lasten ja nuorten tarvitsemien palveluiden kannalta.
- Nuorisovaltuusto tulee ottaa mukaan osallistumisen ja kuulemisen kehittämiseen hyvinvointialueella.
- Nuorisovaltuuston lisäksi nuorten vaikuttajaryhmiä kutsutaan myös esimerkiksi nimillä nuorisoparlamentti, nuorisoedustajisto, nuorisoneuvosto tai nuorisofoorumi. (Suomen Nuorisovaltuustojen Liitto <http://www.nuva.fi/>)

Lasten ja nuorten kuulemisen tarkistuslista

- On vältettävä näennäistä kuulemistä, joka rajoittaa lasten ja nuorten mahdollisuuksia ilmaista näkemyksiään tai joissa lapsia ja nuoria kuullaan mutta heidän näkemyksiään ei oteta aidosti huomioon. Lasten ja nuorten näkemyksiin on suhtauduttava kunnioittavasti ja ne on otettava vakavasti.
- Lasten ja nuorten kuulemisen mielekkyyden ja vaikuttavuuden varmistamiseksi, kuulemisten on syytä olla osa hyvinvointialueen päätösten valmisteluprosessia ja toiminnan kehittämistä 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.
- Kuulemistilanteen aikuisilla on oltava tietoja ja taitoja lasten ja nuorten kuulemiseen. Heillä on oltava myös mahdollisuus saada tukea tilanteisiin.
- Lasten ja nuorten valmiuksia osallistua kuulemiseen on tuettava.
- Kuulemisen on oltava turvallisia lapsille ja nuorille. Kuulemisissa on varmistettava tarpeen mukaisella tavalla 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.

Esimerkki lasten ja nuorten kuulemisesta lapsivaikutusten arvioinnissa

- Uuden lastensairaalan toiminnallinen kehittäminen. Lapsus-tutkimushankkeessa selvitettiin muun muassa lasten ja nuorten kokemuksia sairaalakäynneistä, saaduista hoidoista ja palveluista sekä sairastamisen arjesta. Hankkeen tavoitteena on hyödyntää lapsipotilaiden kokemuksia uusia sairaaloita rakennettaessa ja sairaaloiden toimintaa kehitettäessä. Hankkeessa myös kehitettiin palautejärjestelmää, jotta lapset ja nuoret voisivat paremmin ja säännönmukaisemmin antaa palautetta hoitoonsa liittyvistä asioista ja palautetta voitaisiin hyödyntää palveluiden kehittämisessä.⁷

⁷ Lapsus. Tutkimusta lasten ja myös vanhempien potilaskokemuksista. <https://lapsus.cs.aalto.fi/grav/>

7 Koronakriisin kielteisten vaikutusten torjunta hyvinvointialueella

Koronakriisin vaikutukset lapsiin ja nuoriin ovat olleet suuret. Poikkeusolot ovat lisänneet monin tavoin lasten, nuorten ja perheiden tuen tarvetta ja palveluiden ohentuminen poikkeustilanteen aikana on aiheuttanut palveluvajetta ja palveluvelkaa.

Kriisin kielteiset vaikutukset kohdistuvat erityisen vahvasti niihin lapsiin, nuoriin ja perheisiin, joilla on ollut hyvinvoinnin haasteita tai haurautta ja haavoittuvuutta jo aiemmin. Onkin välttämätöntä, että hyvinvointialueella kartoitetaan koronatilanteesta aiheutuneet lasten, nuorten ja perheiden tuen tarpeet ja vastataan niihin.

Koronakriisin jälkihoidossa on tehtävä systemaattista lapsiin, nuoriin ja perheisiin kohdistuvien vaikutusten arviointia. Arviointi on ulotettava myös talousarviopäätöksiin (lapsibudjetointi). Arvioinneissa tarvitaan myös lasten ja nuorten näkemysten keräämistä ja heiltä saadun tiedon hyödyntämistä.

Hyvinvointialueen muistilista koronakriisin kielteisten vaikutusten torjuntaan

- Koronakriisi ja poikkeusolot ovat vaikuttaneet kaikkiin lapsiin, nuoriin ja perheisiin. Vaikutukset eivät ole kuitenkaan samanlaisia kaikkien lasten, nuorten ja perheiden osalta. Kriisin kielteiset vaikutukset kohdistuvat vahvasti niihin lapsiin, nuoriin ja perheisiin, jotka ovat olleet jo ennestään heikommassa asemassa. Eriarvoisuuden torjunnan on oltava keskeinen tavoite koronakriisin jälkihoidossa.
- Palveluiden ohentuminen poikkeustilanteen aikana on aiheuttanut palveluvajetta ja palveluvelkaa. Koronakriisi on myös lisännyt tuen ja palveluiden tarvetta. Sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä on varmistettava riittävät voimavarat lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin turvaamiseen hyvinvointialueen palveluissa.
- Varmistetaan, että koronakriisin jälkihoidossa tehdään lapsivaikutusten arviointia ja lapsibudjetointia. Näitä toteutettaessa on huolehdittava lasten ja nuorten kuulemisesta.
- Koronakriisi on lisännyt lasten ja nuorten epävarmuutta ja huolta omasta arjesta ja tulevaisuudesta. On vahvistettava lasten ja nuorten tulevaisuuden uskoa ja turvallisuuden sekä osallisuuden kokemuksia. Lapsille ja nuorille on mahdollistettava kokemus siitä, että voi osallistua ja vaikuttaa.
- Koronakriisi on ollut vaikutuksiltaan laaja-alainen ja pitkäkestoinen. Monet sen vaikutuksista tulevat esiin pidemmän aikavälin kuluessa. Tietoa on edelleen kerättävä ja analysoitava sekä hyödynnettävä päätöksenteossa.
- Hyvinvointialueen kannattaa hyödyntää lapsistrategian koronatyöryhmän raportteja. Ne tarjoavat koottua tietoa ja toimenpide-ehdotuksia koronakriisin kielteisten vaikutusten torjuntaan. Raporteissa on tarkastelu laajasti koronatilanteen vaikutuksia eri lapsi- ja nuorisoryhmiin.

8 Lapsivaikutusten ennakoarviointi pähkinäkuoressa

- YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen mukaisesti lapsia koskevissa asioissa lasten edut on arvioitava ja otettava huomioon ensisijaisena harkintaperusteena päätöksenteossa. Velvoite koskee myös hyvinvointialueen päätöksentekoa ja toimintaa.
- Lapsivaikutusten ennakoarvioinnissa on kysymys valmisteilla olevan päätöksen (ja vaihtoehtoisten ratkaisujen) vaikutusten tarkastelusta lasten ja nuorten hyvinvointiin ja oikeuksien toteutumiseen. Tarkastelussa ovat mukana tarpeen mukaan myös vaikutukset lapsiperheisiin.
- Arvioinnissa kootaan ja kerätään tietoa hyvinvointialueen päätöksenteon valmistelua varten lapsiin, nuoriin ja lapsiperheisiin kohdistuvista vaikutuksista.
- Lapsivaikutusten arvioinnissa on tunnistettava erilaiset lapsi- ja nuorisoryhmät, esimerkiksi eri-ikäiset lapset ja nuoret sekä erilaisessa elämäntilanteessa olevat ja erilaisista taustoista tulevat lapset ja nuoret.
- Erityistä huomiota arvioinnissa on kiinnitettävä vähemmistöryhmiin kuuluviin ja syrjinnälle alttiisiin lapsi- ja nuorisoryhmiin.
- Arvioinnissa on tuotava esiin sekä myönteiset että kielteiset vaikutukset, välittömät ja välilliset vaikutukset sekä 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 toimeenpanon seuranta-arvioinnista.

9 Lähteet ja lisätietoa

- livonen, Esa – Pollari, Kirsi: Kansallisen lapsistrategian oikeudellinen perusta. Sosiaali- ja terveysministeriön Raportteja ja muistioita 2020:20. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-5417-5>
- livonen, Esa – Pollari, Kirsi: Lapsivaikutusten arvioinnin käsikirja lainvalmistelijoille. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:5. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-370-8>
- Itsenäisyyden juhluvuoden lastensäätiö ITLA/Owal Group: Lapsivaikutusten arviointi <https://itla.fi/lapsivaikutusten-arviointia-toteutetaan-heikosti/>
- Kansallinen lapsistrategia: Komiteamietintö. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:8. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-777-5>
- LAPE lapsivaikutusten arviointi https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/136377/PP_LAVA_prosessivaus_vihr_lape_ilme.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Lapsenoikeudet.fi <https://www.lapsenoikeudet.fi/>
- Lapset, nuoret ja koronavirüs: Lapsistrategian koronatyöryhmän arvio ja esitykset lapsen oikeuksien toteuttamiseksi. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:2. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-674-7>
- Lapsiasiavaltuutetun toimisto <https://lapsiasia.fi/etusivu>
- Lapsibudjetoinnin pilotointi ja vakiinnuttaminen: Työryhmän mietintö lapsibudjetoinnin kehittämismahdollisuuksista valtion talousarviossa sekä kunnissa ja hyvinvointialueilla. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:29. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-688-6>
- Lapsistrategia.fi <https://www.lapsenoikeudet.fi/kampanja/lapsistrategia/>
- Lasten ja nuorten hyvinvointi koronakriisin jälkihoidossa: lapsistrategian koronatyöryhmän raportti lapsen oikeuksien toteutumisesta. Valtioneuvoston julkaisuja 2020:21. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-883-0>
- Lasten osallistumisen etiikka – Lapset ja nuoret palveluiden kehittäjinä. Toim. Tiia Hipp ja Kati Palsanen. Lastensuojelun Keskusliiton julkaisuja 2014. https://www.lskl.fi/wp-content/uploads/Lasten_osallistumisen_etiikka1.pdf
- Lastensuojelun Keskusliitto <https://www.lskl.fi/>
- Mannerheimin Lastensuojeluliitto <https://www.mll.fi/>
- Pelastakaa Lapset ry <https://www.pelastakaalapset.fi/>
- Stenvall, Elina: Lasten ja nuorten osallisuus kansallisessa lapsistrategiassa : Osa 2: Osallisuuden toteutuminen lapsistrategian valmistelussa. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2020:39. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-8435-6>
- Stenvall, Elina: Lasten ja nuorten osallisuus kansallisessa lapsistrategiassa : Osa 3: Lasten ja nuorten näkökulmia osallisuudesta. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2021:19. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-5438-0>
- Stenvall, Elina: Osallisuutta ja osallistumista - Osa 1: Osallisuuden lähtökohdat kansallisessa lapsistrategiassa. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2020:27. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-7160-8>
- Suomen Kuntaliitto <https://www.kuntaliitto.fi/>
- Suomen Nuorisovaltuustojen Liitto <http://www.nuva.fi/>
- Suomen UNICEF <https://www.unicef.fi/>
- Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, lapsivaikutusten arviointi <https://thl.fi/fi/web/lapset-nuoret-ja-perheet/kehittyvat-kaytannot/lapsen-oikeudet-lahtokohtana/lapsivaikutusten-arviointi>
- Tiia Hipp - Kirsi Pollari - Saga Luoma: Nuorten äänen pitää kuulua! Nuorten osallisuus päätöksenteossa. Lastensuojelun Keskusliiton verkkojulkaisuja 6/2018. <https://www.lskl.fi/wp-content/uploads/Nuorten-aa-nen-pitaa-kuulua-final.pdf>
- Virve Jokiranta, Milla Peltonen, Antti Rissanen, Susanne Rosenqvist, Samuli Voltti, Laura Käsmä, Julia Luoma, Sonja Falk, Julia Kuokkanen: Lapsilähtöinen budjetointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:23. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-924-0>
- YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentit <https://lapsiasia.fi/yleiskommentit>
- YK:n lapsen oikeuksien sopimus https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1991/19910060/19910060_2

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

ISBN PDF 978-952-383-166-7
ISSN PDF 2490-1164