

Lapsi- ja nuorisopolitiikan koordinaation vahvistaminen –

Lastensuojelulain ja nuorisolain lasten ja nuorten kasvua ja hyvinvointia edistävien yleisten säännösten kehittäminen ja yhteensovittaminen

Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2010:15

Lapsi- ja nuorisopolitiikan koordinaation vahvistaminen –

Lastensuojelulain ja nuorisolain lasten ja nuorten kasvua ja hyvinvointia edistävien yleisten säännösten kehittäminen ja yhteensovittaminen

Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2010:15



OPETUSMINISTERIÖ

Undervisningsministeriet

MINISTRY OF EDUCATION

Ministère de l'Éducation

Opetusministeriö

Kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikan osasto /

Kultur-, idrotts- och ungdomspolitiska avdelningen

Meritullinkatu 10, Helsinki

PL / PB 00023 Valtioneuvosto / Statsrådet

www.minedu.fi/opm/julkaisut

Taitto / Ombrytning: Yliopistopaino

Yliopistopaino, Helsinki, 2010

ISBN: 978-952-485-877-9 (PDF)

ISSN: 1797-951X (PDF)

Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä /

Undervisningsministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar 2010:15

Julkaisija
Opetusministeriö

Julkaisun päivämäärä
31.3.2010

Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Lastensuojelulain ja nuorisolain lasten ja nuorten kasvua ja hyvinvointia edistävien yleisten säännösten kehittämistyöryhmä		Julkaisun laji Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä	
puheenjohtaja Tuomas Kurttila sihteeri Esa Iivonen		Toimeksiantaja Opetusministeriö	
		Toimielimen asettamisvpm 17.12.2009	Dnro 53/040/2009
Julkaisun nimi (myös ruotsinkielinen) Lapsi- ja nuorisopolitiikan koordinaation vahvistaminen – Lastensuojelulain ja nuorisolain lasten ja nuorten kasvua ja hyvinvointia edistävien yleisten säännösten kehittäminen ja yhteensovittaminen (Förbättrande av koordineringen av barn- och ungdomspolitikern – Utveckling och samordning av de allmänna bestämmelserna i barnskyddslagen och ungdomslagen för främjande av barns och ungdomars uppväxt och välfärd)			
Julkaisun osat muistio			
Tiivistelmä Opetusministeriö asetti 17.12.2009 työryhmän avustamaan opetusministeriön 1.10.2009 asettamaa selvitysryhmää, jonka tehtävänä on laatia selvitys hallinnon rakenteiden kehittämisestä vastaamaan lasten ja nuorten kasvamisen ja hyvinvoinnin kokonaisvaltaiseen hoitamiseen varhaislapsuudesta työelämään. Työryhmän tehtävänä oli laatia esitykset selvitysryhmälle lastensuojelulain (417/2007) ja nuorisolain (72/2006) välisen suhteen kehittämisestä niin, että vahvistetaan lastensuojelulain 12 §:ssä tarkoitettujen hyvinvointisuunnitelmien ja nuorisolain 4 §:n mukaisen lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman vuorovaikutusta, edistetään lapsivaikutusten arviointia keskushallinnon ja kuntien päätösten valmistelussa sekä kehitetään lastensuojelulain ja nuorisolain yleisten kuulemisvelvoitteiden sääntelyä. Työryhmän keskeiset ehdotukset: <ul style="list-style-type: none"> - Lasten ja nuorten hyvinvoinnin seuranta otetaan tulevien hallitusten strategia-asiakirjojen määritellyksi hallituksen erityisseurannan politiikkateemaksi. - Asetetaan lapsi-, nuoriso- ja perhepoliittinen ministerityöryhmä ja perustetaan sille valmistelua varten ministeriöistä ja mahdollisista muista tarpeellisista toimijoista koostuva valmisteluryhmä. - Kannustetaan kuntia kehittämään mahdollisuuksia koota lasten ja nuorten hyvinvointipalveluiden järjestäminen ns. elämäntapa- ja palvelu- ja nuorisopolitiikan mukaiseen toimintamalliin. - Sovitetaan yhteen lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelmaa ja kunnallista lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmaa koskeva lainsäädäntö. - Uudistetaan lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelmaa koskevat säännökset. - Uudistetaan kunnan lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmaa koskeva säännös. - Perustetaan laaja-alainen lasten ja nuorten hyvinvoinnin neuvottelukunta. - Perustetaan lasten ja nuorten hyvinvoinnin neuvottelukunnan sihteeristö. - Kirjataan lakiin säännös kuntien lasten ja nuorten hyvinvoinnin seurantaryhmistä. - Varmistetaan lasten ja nuorten hyvinvointia koskevien tilastojen ja tutkimuksen tuottaminen. - Täsmennetään lainsäädäntöä koskien lasten ja nuorten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia. - Lisätään lainsäädäntöön säännös lapsivaikutusten arvioinnista. Työryhmän ehdottamat lainsäädäntömuutokset on mahdollista toteuttaa muuttamalla voimassa olevien lakien yksittäisiä säännöksiä tai kokoamalla ehdotetut lakimuutokset uuteen lakiin lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämisestä. Työryhmä esittää toimenpide-ehdotuksen toteuttamisen ensisijaisena vaihtoehtona, että säädetään laki lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämisestä.			
Avainsanat (asiasanat) lapsipolitiikka, nuorisopolitiikka, hyvinvointipolitiikka, lasten ja nuorten hyvinvointi			
Muut tiedot			
Sarjan nimi ja numero Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2010:15		ISSN 1797-951X (PDF)	ISBN 978-952-485-877-9 (PDF)
Kokonaissivumäärä 42	Kieli suomi	Hinta	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja		Kustantaja Opetusministeriö	

Presentationsblad

Utgivare
Undervisningsministeriet

Utgivningsdatum
31.3.2010

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare) Utvecklingsgruppen för de allmänna bestämmelserna i barnskyddslagen och ungdomslagen för främjande av barns och ungdomars uppväxt och välfärd Ordförande: Tuomas Kurttila Sekreterare: Esa Iivonen	Typ av publikation Undervisningsministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar		
	Uppdragsgivare Undervisningsministeriet		
	Datum för tillsättandet av 17.12.2009	Dnro 53/040/2009	
Publikation (även den finska titeln) Förbättrande av koordineringen av barn- och ungdomspolitiken – Utveckling och samordning av de allmänna bestämmelserna i barnskyddslagen och ungdomslagen för främjande av barns och ungdomars uppväxt och välfärd (Lapsi- ja nuorisopolitiikan koordinaation vahvistaminen – Lastensuojelulain ja nuorisolain lasten ja nuorten kasvua ja hyvinvointia edistävien yleisten säännösten kehittäminen ja yhteensovittaminen)			
Publikationens delar promemoria			
Sammandrag Undervisningsministeriet tillsatte 17.12.2009 en arbetsgrupp med uppgiften att bistå den utredningsgrupp som ministeriet tillsatte 1.10.2009 för att utreda hur förvaltningsstrukturerna kunde utvecklas till att omfatta barns och ungdomars hela uppväxt och välfärd från småbarnsålder till arbetslivet. Arbetsgruppens uppgift var att utarbeta förslag till utredningsgruppen om utveckling av förhållandet mellan barnskyddslagen (417/2007) och ungdomslagen (72/2006) så att man stärker samverkan av välfärdplanerna enligt 12 § i barnskyddslagen och ungdomspolitiska utvecklingsprogrammet enligt 4 § i ungdomslagen, främja bedömningen av konsekvenserna för barnen vid beslutsberedningen inom centralförvaltningen och i kommunerna samt utveckla regleringen av de allmänna skyldigheterna att höra de unga enligt barnskyddslagen och ungdomslagen. Arbetsgruppens viktigaste förslag: <ul style="list-style-type: none">- Uppföljningen av barns och ungdomars välfärd fastställs som ett policytema för särskild uppföljning av regeringen i framtida regeringars strategidokument.- En barn-, ungdoms- och familjepolitisk ministergrupp tillsätts och för denna inrättas en beredningsgrupp med representanter för ministerierna och eventuella andra relevanta aktörer.- Kommunerna uppmanas att utveckla möjligheterna att samla anordnandet av välfärdstjänster för barn och unga enligt det s.k. livscykelänkandet.- Lagstiftningen om det barn- och ungdomspolitiska utvecklingsprogrammet och kommunernas välfärdplan för barn och unga samordnas.- Bestämmelserna om det barn- och ungdomspolitiska utvecklingsprogrammet förnyas.- Bestämmelserna om kommunernas välfärdplan för barn och unga förnyas.- En omfattande delegation för barns och ungdomars välfärd inrättas.- Ett sekretariat inrättas för delegationen för barns och ungdomars välfärd.- I lagen inskrivs en bestämmelse om kommunernas uppföljningsgrupper för barns och ungdomars välfärd.- Framtagningen av statistik och undersökningar av barns och ungdomars välfärd säkerställs.- Lagstiftningen om barns och ungdomars möjligheter till deltagande och medbestämmande preciseras.- Till lagstiftningen fogas en bestämmelse om konsekvensbedömning för barnen. De ändringar i lagstiftningen som arbetsgruppen föreslår kan verkställas genom att enstaka bestämmelser i gällande lagar ändras eller genom att de föreslagna lagändringarna samlas i en ny lag om främjande av barns och ungdomars välfärd. Arbetsgruppen framhåller att åtgärdsförslaget företrädesvis genomförs genom stiftande av en lag om främjande av barns och ungdomars välfärd.			
Nyckelord barnpolitik, ungdomspolitik, välfärdspolitik, barns och ungdomars välfärd			
Övriga uppgifter			
Seriens namn och nummer Undervisningsministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar 2010:15	ISSN 1797-951X (PDF)	ISBN 978-952-485-877-9 (PDF)	
Sidoantal 42	Språk finska	Pris	Sekretessgrad offentlig
Distribution		Förlag Undervisningsministeriet	

Description

Publisher
Ministry of Education

Date of publication
31 March 2010

<p>Authors (If a committee: name, chair, secretary) The working group for the development of general provisions of the Child Welfare Act and the Youth Act concerning the promotion of growth and well-being of children and young people,</p> <p>Chair Tuomas Kurttila Secretary Esa Iivonen</p>	<p>Type of publication Ministry of Education reports</p>	
	<p>Contracted by Ministry of Education</p>	
	<p>Committee appointed on 17 December 2009</p>	<p>Dnro 53/040/2009</p>
<p>Name of publication Strengthening the coordination between child and youth policy – developing and harmonising the general provisions of the Child Welfare Act and the Youth Act concerning the growth and well-being of children and young people</p>		
<p>Parts Report</p>		
<p>Abstract</p> <p>On 17 December 2009, the Ministry of Education appointed a working group to assist the committee appointed by the Ministry on 1 October 2009 to draw up a report on the structural development within administration concerning the comprehensive management of the growth and well-being of children and young people, ranging from early childhood to working life.</p> <p>The task of the working group was to draw up proposals for the committee on developing the relationship between the Child Welfare Act (417/2007) and the Youth Act (72/2006) in order to strengthen interaction between the welfare plans as referred to in section 12 of the Child Welfare Act and the Youth Policy Programme as referred to in section 4 of the Youth Act, promote the evaluation of the impacts on children in the preparation of decisions by central administration and municipalities, and amend the regulations on the general obligations to hear key parties pursuant to the Child Welfare Act and the Youth Act.</p> <p>Key proposals of the working group:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Monitoring the well-being of children and young people should be established as a special policy theme in the strategy documents of future governments. - A ministerial working group on child, youth and family policy should be appointed, assisted by a preparatory committee consisting of representatives of the ministries and other potential relevant actors. - Municipalities will be encouraged to develop the provision of welfare services for children and young people in accordance with so-called life-cycle thinking. - The legislation on the Youth Policy Programme and the municipal welfare plans for children and young people should be harmonised. - The provisions on the Youth Policy Programme should be revised. - The provisions on the municipal welfare plans for children and young people should be revised. - A broad-based advisory board on the well-being of children and young people should be established. - A secretariat should be appointed to the advisory board on the well-being of children and young people. - Provisions on municipalities' monitoring groups on the well-being of children and young people should be included in the legislation. - The production of statistics and research on the well-being of children and young people should be ensured. - The legislation on the opportunities of children and young people to participate and have an influence should be improved. - Provisions on the evaluation of the impacts on children should be added to the legislation. <p>The amendments proposed by the Committee can be carried out by either amending the relevant sections in valid law or compiling the proposed amendments into a new act on promoting the well-being of children and young people. As its primary alternative, the Committee proposes that a new act on the well-being of children and young people be enacted.</p>		
<p>Keywords child policy, youth policy, welfare policy, well-being of children and young people</p>		
<p>Other information</p>		
<p>Name and number of series Reports of the Ministry of Education 2010:15</p>	<p>ISSN 1797-951X (PDF)</p>	<p>ISBN 978-952-485-877-9 (PDF)</p>
<p>Number of pages 42</p>	<p>Language Finnish</p>	<p>Price</p>
		<p>Degree of confidentiality public</p>
<p>Distributed by</p>		<p>Published by Ministry of Education</p>

Lapsi- ja nuorisopolitiikan koordinaation vahvistaminen –

Lastensuojelulain ja nuorisolain lasten ja nuorten kasvua ja hyvinvointia edistävien yleisten säännösten kehittäminen ja yhteensovittaminen

Saatuun yksimielisen muistion valmiiksi työryhmä jättää sen kunnioitettavasti opetusministeriön 1.10.2009 asettamalle selvitysryhmälle jonka tehtävänä on politiikkariihen kannanotossa mainitun selvityksen tekeminen hallinnon rakenteiden kehittämiseksi vastaamaan lasten ja nuorten kasvamisen ja hyvinvoinnin kokonaisvaltaista hoitamista varhaislapsuudesta työelämään.

Helsingissä 31. maaliskuuta 2010



Tuomas Kurttila



Esa Iivonen



Mirja Määttä



Lotta Silvennoinen



Sirkka Rousu

Sisältö

	<u>Lapsi- ja nuorisopolitiikan koordinaation vahvistaminen</u>	6
1	<u>Työryhmän toimeksianto ja työskentely</u>	8
2	<u>Johdanto</u>	9
3	<u>Lapsi- ja nuorisopolitiikan yleinen koordinaatio valtionhallinnossa ja kunnissa</u>	14
4	<u>Valtioneuvoston lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma ja kuntien lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmat</u>	20
5	<u>Lapsi- ja nuorisopolitiikan valtion neuvottelukunnat ja kuntien työryhmät</u>	25
6	<u>Lasten ja nuorten hyvinvointia koskeva tietopohja</u>	31
7	<u>Lasten ja nuorten mahdollisuus vaikuttaa heitä koskeviin asioihin</u>	35
8	<u>Lapsivaikutusten arviointi</u>	39
9	<u>Työryhmän toimenpide-ehdotusten toteuttaminen</u>	42

1 Työryhmän toimeksianto ja työskentely

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen politiikkariihen kannanotossa 24.2.2009 linjattiin, että lapsi- ja nuorisopolitiikan kokonaisajattelua ja lapsi- ja nuorisopolitiikan koordinaatiota tulee vahvistaa valtionhallinnossa ja kunnissa. Poliitiikkariihessä päätettiin laatia selvitys hallinnon rakenteiden kehittämistä vastaamaan lasten ja nuorten kasvamisen ja hyvinvoinnin kokonaisvaltaiseen hoitamiseen varhaislapsuudesta työelämään. Poliitiikkariihen kannanotossa todettiin hallinnon sektorirajojen muodostavan turhia yhteistyön esteitä lasten ja nuorten ongelmiin puuttumisessa. Moniammatillisen yhteistyön todettiin olevan riittämätöntä.

Poliitiikkariihen kannanoton johdosta lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelman ministeriryhmä päätti 12.5.2009, että opetusministeriö asettaa työryhmän laatimaan selvityksen hallinnon rakenteiden kehittämistä vastaamaan lasten ja nuorten kasvamisen ja hyvinvoinnin kokonaisvaltaiseen hoitamiseen varhaislapsuudesta työelämään. Opetusministeriö asetti 1.10.2009 selvitysryhmän valmistelemaan hallituksen politiikkariihen kannanotossa mainittua selvitystä. Selvitystyöryhmän puheenjohtajaksi kutsuttiin ohjelmajohtaja Georg Henrik Wrede lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelmasta. Työryhmätyöskentelyä ja selvityksen laadintaa ohjaa ja seuraa erillinen ohjausryhmä, jonka puheenjohtajaksi kutsuttiin valtiosihteeri Marcus Rantala opetusministeriöstä.

Opetusministeriö asetti 17.12.2009 alatyöryhmän avustamaan selvitysryhmän työtä ja tekemään esitykset selvitysryhmälle lastensuojelulain (417/2007) ja nuorisolain (72/2006) välisen suhteen kehittämistä niin, että vahvistetaan lastensuojelulain 12 §:ssä tarkoitettujen hyvinvointisuunnitelmien ja nuorisolain 4 §:n mukaisen lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämishojelman vuorovaikutusta, edistetään lapsivaikutusten arviointia keskushallinnon ja kuntien päätösten valmistelussa sekä kehitetään lastensuojelulain ja nuorisolain yleisten kuulemisvelvoitteiden sääntelyä. Työryhmän tuli laatia ehdotuksensa 31.3.2010 mennessä.

Työryhmän puheenjohtajana toimi nuorisoasiain neuvottelukunnan pääsihteeri Tuomas Kurttila opetusministeriöstä, sihteerinä johtava asiantuntija Esa Iivonen Mannerheimin Lastensuojeluliitosta ja jäsenenä tutkija Mirja Määttä Nuorisotutkimusverkostosta ja Itä-Suomen yliopistosta, projektipäällikkö Sirkka Rousu Suomen Kuntaliitosta ja hallitussihteeri Lotta Silvennoinen sosiaali- ja terveysministeriöstä. Lisäksi selvitysryhmän puheenjohtaja, ohjelmajohtaja Georg Henrik Wrede lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelmasta osallistui työryhmän työskentelyyn. Työryhmä kokoontui kuusi kertaa.

2 Johdanto

Lapsi- ja nuorisopolitiikan yhteiskunnallinen tavoite

Lasten ja nuorten hyvinvoinnin turvaaminen on yhteiskunnan keskeisimpiä tehtäviä. Lapsuudella ja nuoruudella on erityinen itseisarvoinen merkitys. Lapset ja nuoret eivät ole vain tulevaisuuden aikuisia, vaan lapsen tulee saada olla lapsi ja nuoren nuori tässä ja nyt.

Ihmisen elämänkaari on jaettavissa jaksoihin, joihin kuhunkin jaksoon kuuluu tiettyjä fyysisen, psyykkisen ja sosiaalisen kehityksen vaiheita. Ihmisen kehityksen kannalta lapsuus- ja nuoruusikä ovat tärkeimmät vaiheet. Lapsuus- ja nuoruusiän fyysinen, psyykkinen ja sosiaalinen kehitys vaikuttavat ihmisen koko myöhempään elämään, terveyteen ja sosiaaliseen hyvinvointiin. Yksilön persoona ja mielenterveyden perusta muotoutuvat lapsuus- ja nuoruusiässä. Lapsuudessa ja nuoruudessa omaksutaan elin- ja elämäntavat, jotka vaikuttavat yksilön aikuisiän terveyteen ja muuhun hyvinvointiin.

Lasten ja nuorten suotuisten kasvu- ja elinolojen turvaaminen on inhimillisesti, yhteiskunnallisesti ja kansantaloudellisesti keskeinen tavoite. Lapsuudessa ja nuoruudessa muodostuu perusta aikuisiän työ- ja toimintakyvylle. Lasten ja nuorten pahoinvointi ja syrjäytyminen aiheuttavat inhimillisen ja sosiaalisen kestävyysvajeen, mikä kasvattaa myös julkisen talouden kestävyysvajetta.

Lapsuudessa ja nuoruudessa luodaan perusta myös vanhempana toimimiselle ja seuraavan sukupolven kasvattamiselle. Näin ollen lapsuuden ja nuoruuden pahoinvointi heijastuu kielteisesti seuraavan sukupolven kasvuoloihin ja hyvinvointiin. Sukupolvinen syrjäytyminen näkyy muun muassa kasvavana työttömyysriskinä. Samoin koulutukseen hakeutumissa on vahvaa sukupolvista periytyvyyttä.

Lapsi- ja nuorisopolitiikka osana perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamista

Lasten ja nuorten kasvu- ja elinolojen parantamiselle ja hyvinvoinnin edistämiseksi on vahva perus- ja ihmisoikeusperusteinen velvoite. Erityisesti taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perus- ja ihmisoikeudet (TSS-oikeudet) asettavat julkiselle vallalle velvoitteita toimia aktiivisesti lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämiseksi.

Perusoikeuksista säädetään kansallisella tasolla Suomen perustuslaissa (perustuslain 2 luku) ja EU-tasolla Euroopan perusoikeuskirjassa. Lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämisen kannalta keskeisiä ihmisoikeussopimuksia ovat YK:n yleissopimus lapsen oikeuksista,

taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva YK:n yleissopimus (TSS-sopimus), kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva YK:n yleissopimus (KP-sopimus), uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja ja Euroopan ihmisoikeussopimus.

YK:n yleissopimus lapsen oikeuksista on laaja-alainen lapsen oikeuksia turvaava ja edistävä ihmisoikeussopimus. Lapsen oikeuksien yleissopimuksessa turvatut oikeudet voidaan ryhmitellä seuraaviin kokonaisuuksiin:

- lapsen määritelmä, lapsella tarkoitetaan alle 18-vuotiasta henkilöä
- sopimuksen yleiset periaatteet
- kansalaisoikeuksia ja perusvapauksia koskevat oikeudet
- perheympäristöä ja sijaishuoltoa koskevat oikeudet
- terveydenhuoltoa ja sosiaaliturvaa koskevat oikeudet
- koulutusta, vapaa-aikaa ja kulttuuritoimintaa koskevat oikeudet
- erityiset, haavoittuvassa asemassa olevia lapsia koskevat, turvaamistoimenpiteet

Lapsen oikeuksien yleissopimuksen neljä yleistä periaatetta ovat syrjinnän kieltäminen (2 artikla), lapsen edun periaate (3 artikla), lapsen oikeus elämään, henkiinjäämiseen ja kehittymiseen (6 artikla) ja lapsen näkemysten huomioon ottamisen periaate (12 artikla).

Lapsen oikeuksien yleissopimuksessa turvattujen oikeuksien noudattamista valvoo YK:n lapsen oikeuksien komitea (43 artikla). Jokaisen sopimusvaltion on raportoitava komitealle viiden vuoden välein niistä lainsäädännöllisistä, oikeudellisista ja hallinnollisista toimenpiteistä, joilla lapsen oikeuksien yleissopimuksessa turvattuja oikeuksia on pantu täytäntöön (44 artikla). Suomi on antanut määräaikaisraporttinsa lapsen oikeuksien sopimuksessa turvattujen oikeuksien täytäntöönpanosta lapsen oikeuksien komitealle vuosina 1994, 1998, 2003 ja 2008. Määräaikaisraportin valmistelusta vastaa ulkoasiainministeriö, joka kuulee muita ministeriöitä ja viranomaisia sekä kansalaisjärjestöjä valmistellessaan raporttia.

Käsiteltävään sopimusvaltion määräaikaisraportin YK:n lapsen oikeuksien komitea antaa sopimusvaltiota koskevat päätelmät ja suositukset. Lapsen oikeuksien komitea on tähän mennessä antanut Suomea koskevat päätelmänsä ja suosituksensa vuosina 1996, 2000 ja 2005. Julkisen vallan velvollisuutena on ottaa huomioon ihmisoikeussopimusten valvontaelinten päätelmät ja suositukset. Näin ollen lapsen oikeuksien komitean ja muiden ihmisoikeussopimusten valvontaelinten Suomelle antama palaute on otettava huomioon lapsi-, nuoriso- ja perhepoliittisissa päätöksenteossa.

Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 42 artiklan mukaan sopimusvaltiot sitoutuvat saattamaan yleissopimuksen periaatteet ja määräykset yleisesti sekä aikuisten että lasten tietoon tarkoituksenmukaisesti ja aktiivisesti. Lapsen oikeuksien komitea on Suomea koskevissa päätelmissään ja suosituksissaan vuonna 2005 todennut, että yleissopimusta koskevan tiedon jakaminen jää suurelta osin kansalaisyhteiskunnan vastuulle.

Komitea on myös huolissaan siitä, että lasten kanssa ja hyväksi työskenteleville ammattilaisille annettava yleissopimukseen liittyvä koulutus on riittämätöntä. Komitea kannustaa Suomea edelleen jakamaan tietoa yleissopimuksesta, myös koulujen opetussuunnitelmien kautta, ja kiinnittämään erityistä huomiota tiedon jakamiseen haavoittuvimpien ryhmien, kuten maahanmuuttajien ja alkuperäiskansojen sekä etnisten tai kielellisten vähemmistöjen keskuudessa, sekä jatkamaan pyrkimyksiään antaa lasten kanssa ja hyväksi työskenteleville ammattilaisille riittävää ja järjestelmällistä lasten oikeuksia koskevaa koulutusta ja/tai perehdytystä.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmassa ja hallituksen strategia-asiakirjassa on sitouduttu tiedottamaan lapsen oikeuksista. Valtioneuvoston lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma (2007–2011) sisältää konkreettisia tavoitteita YK:n lapsen oikeuksien

yleissopimuksen tiedottamisesta sekä sitoutumisen kampanjaan vuonna 2009. Tätä varten opetusministeriö asetti helmikuussa 2009 kansallisen viestintä- ja vaikuttamiskampanjan johtoryhmän. Työryhmän tarkoituksena on saada esityksensä valmiiksi maaliskuun 2010 loppuun mennessä.

Perus- ja ihmisoikeudet asettavat julkiselle vallalle veloitteen edistää lasten suotuisia kasvuoloja ja tukea perhettä ja vanhempia. Näitä koskevia sopimusmääräyksiä on mm. YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksessa, TSS-sopimuksessa ja KP-sopimuksessa ja uudistetussa Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa. Suomen perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Haasteellinen toimintaympäristö

Enemmistö lapsista ja nuorista voi hyvin. Huolestuttavaa kuitenkin on, että eri tavoin oireilevien lasten ja nuorten määrä on kasvanut. Myös moniongelmaisuus on lisääntynyt. Sekä lastensuojelun avohuollon tukitoimien piirissä olevien että kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten ja nuorten määrä on kasvanut jatkuvasti. Lasten- ja nuorisopsykiatrian palveluiden piirissä olevien lasten ja nuorten määrä sekä erityisopetuksessa olevien lasten määrä on kasvanut.

Lastensuojelun avohuollon tukitoimien piirissä oli 3,1 % lapsista vuonna 1998 ja 5,4 % vuonna 2008. Avohuollon asiakasmäärien kasvuun vaikutti vuonna 2008 voimaan tullut lastensuojelulaki, jonka avulla lastensuojeluilmoitusten kynnystä madallettiin. Huostaanotettuina oli vuonna 1998 0,6 % lapsista ja vuonna 2008 vastaavasti 0,9 %. Peruskoulujen oppilaista erityisopetukseen oli otettu tai siirretty 3,7 % vuonna 1998 ja 8,4 % vuonna 2008.

Erityispalveluiden tarvetta on lisännyt erityisesti universaalsiin ja ennalta ehkäiseviin palveluihin ja toimiin kohdistuneet leikkaukset. Esimerkiksi suuret ryhmäkoot päiväkodeissa ja kouluissa, neuvolatyön sekä kouluterveydenhuollon resurssien ja muiden ehkäisevien toimien karsinta johtavat siihen, että lasten oireilua ja ongelmia ei havaita riittävän ajoissa eikä peruspalveluiden piirissä kyetä antamaan riittävää tukea ja apua.

Vanhemmuus ja vanhemmuuden voimavarat eivät ole staattinen tila. Perheen olosuhteet, kuten taloudellisten voimavarojen niukkuus, vaikuttavat vanhempien toimintaan ja jaksamiseen vanhempina. Esimerkiksi lapsiperheköyhyys on merkittävä uhka vanhempien jaksamiselle ja vanhemmuuden voimavaroille.

Yhteiskunnan osallistuminen lapsista aiheutuvien kustannusten kattamiseen on ohentunut ja vastuu on siirtynyt aiempaa suuremman määrin perheille itselleen. Perhepoliittiset verovähennykset poistettiin vuonna 1994, mikä kiristi muun muassa yksinhuoltajien verotusta. Lapsilisiin ja kotihoidon tukeen tehtiin tuntuvia leikkauksia 1990-luvun puolivälissä.

Lapsiperheiden köyhyys on riskitekijä lasten ja nuorten kehitykselle. Lapsiperheiden köyhyyden vähentäminen on tärkeää myös terveyserojen kaventamisen kannalta, sillä sosioekonomiset tekijät selittävät merkittävässä määrin suuria terveyseroja Suomessa. Köyhyys vaikuttaa kielteisesti lasten ja nuorten mielenterveyteen. Köyhyys heikentää lasten ja nuorten mahdollisuuksia osallistua täysipainoisesti yhteisön ja yhteiskunnan toimintaan.

Lapsiköyhyysaste eli pienituloisiin kotitalouksiin kuuluvien lasten osuus kaikista lapsista oli 13,2 % vuonna 2008, kun se oli 4,7 % vuonna 1995 (Tilastokeskus, vuoden 2008 tulonjakotilaston ennakkotiedot). Eniten pienituloisuus on kasvanut yksinhuoltajaperheissä ja perheissä, joissa nuorin lapsi on alle 3-vuotias. Pienituloisiin kotitalouksiin kuului yksinhuoltajaperheiden lapsista 27 % vuonna 2008 ja 10 % kahden huoltajan perheiden

lapsista. Yksinhuoltajaperheistä 23,4 % sai toimeentulotukea vuoden 2008 aikana. Kahden huoltajan perheistä toimeentulotukea sai 4,2 % ja kaikista kotitalouksissa 7,4 % (THL, Toimeentulotuki 2008).

Lasten, nuorten ja lapsiperheiden eri palveluiden yhteistyön ja tiedonkulun puutteet heijastuvat myös siihen, että lasten ja nuorten kasvuympäristössä oleviin ongelmiin ei ole puututtu riittävän varhaisessa vaiheessa. Tämän seurauksena ongelmat vaikeutuvat ja kasautuvat, jolloin joudutaan turvautumaan esimerkiksi lapsi- ja perhekohtaisen lastensuojelun palveluihin, vaikka ongelmat olisivat saattaneet olla ratkaistavissa jo peruspalveluiden piirissä tai kasvu- ja elinoloja parantamalla.

Lapsipolitiikka voidaan määritellä julkisen vallan suunnitteluksi, päätöksenteoksi ja muuksi toiminnaksi, jolla edistetään lasten (0-17-vuotiaiden) kasvu- ja elinoloja ja lapsiväestön hyvinvointia. Nuorisopolitiikka on määritelty voimassa olevassa nuorisolain 2 §:ssä nuorten kasvu- ja elinolojen parantamiseksi. Nuorisopolitiikalla parannetaan nuorisoväestön (alle 29-vuotiaiden) kasvu- ja elinoloja.

Perhepolitiikalla viitataan tässä muistiossa politiikkaan, jolla tuetaan vanhemmuutta ja edistetään lapsiperheväestön (perheiden, joissa on vähintään yksi alle 18-vuotias) hyvinvointia ja tuetaan vanhemmuutta. Perheyhteisö on yhteiskunnan perusyksikkö, joka tarjoaa jäsenilleen kiinteisiin ihmissuhteisiin perustuvaa huolenpitoa. Perhepolitiikan tavoitteena on luoda lapsille turvallinen kasvuympäristö ja turvata vanhemmille aineelliset ja henkiset mahdollisuudet synnyttää ja kasvattaa lapsia.

Lasten ja nuorten kasvuoloihin ja hyvinvointiin vaikutetaan usealla eri politiikan ja hallinnon alalla. Lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämisen kannalta eri hallinnonalojen välinen yhteistyö on välttämätöntä. Tämän tueksi on tärkeää, että lapsi- ja nuorisopolitiikan kansallinen ohjausrakenne on selkeä ja ymmärrettävä. Ohjausrakennetta selkiytettäessä on huolehdittava siitä, että erilaiset ja toisiaan täydentävät lapsi- ja nuorisopolitiikan näkökulmat ovat esillä ja edustettuina eikä toimivia julkisen vallan ja kansalaisyhteiskunnan keskustelu- ja yhteistyömuotoja menetetä. Tätä tukee ohjausrakenteen muutoksesta käyty avoin valmistelu.

Lasten ja nuorten hyvinvointipoliittista koordinaatiota ja suunnittelua on vahvistettu viime vuosien aikana sekä valtionhallinnossa että kunnissa. Valtioneuvosto hyväksyi nuorisolain edellyttämän ensimmäisen kansallisen kehittämisohjelman joulukuussa 2007. Nuorisolain 4 §:n 1 momentin mukaan kehittämisohjelma sisältää valtakunnalliset nuorisopolitiikan tavoitteet ja suuntaviivat (lääniä) ja kuntien nuorisopoliittiselle ohjelmatyölle. Saman pykälän 2 momentin mukaan kehittämisohjelman valmistelee opetusministeriö yhteistyössä asianomaisten muiden ministeriöiden kanssa. Valmistelussa tulee kuulla nuorisotyön ja -politiikan keskeisiä tahoja.

Uusi lastensuojelulaki tuli voimaan vuoden 2008 alussa. Lastensuojelulain 12 § edellyttää kuntia laatimaan lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmat. Suunnitelma voidaan laatia myös usean kunnan yhteisenä seudullisena suunnitelmana. Suunnitelma on otettava huomioon kuntalain 65 §:n mukaista talousarviota ja suunnitelmaa laadittaessa. Vuoden 2008 lastensuojelulakiin lisättiin uutena käsitteenä myös ehkäisevä lastensuojelu, jonka avulla kunta edistää lasten ja nuorten hyvinvointia sekä palvelutasolla että ennakoimalla lasten ja nuorten hyvinvoinnissa tapahtuvia muutoksia.

Vaikka lapsi-, nuoriso- ja perhepolitiikan koordinaatiota ja ohjausta on viime vuosien aikana kehitetty, tulee niitä edelleen vahvistaa. Lasten ja nuorten hyvinvointia edistävien kansallisten ohjelmien keskinäistä suhdetta tulee selkeyttää. Eri hallinnonalojen välistä yhteistyötä tulee vahvistaa lapsiin, nuoriin ja lapsiperheisiin kohdistuvassa tai heihin vaikuttavassa politiikassa ja hallinnossa. Valtion ja kuntien välistä lapsi- ja nuorisopolitiikan yhteistyötä ja

koordinaatiota on samalla parannettava. Tällä hetkellä nuorisolaissa säädetyllä valtioneuvoston kehittämisohjelmalla ja lastensuojelulain mukaisilla kunnallisilla hyvinvointisuunnitelmissa ei ole kohtaantoa.

YK:n yleissopimus lapsen oikeuksista edellyttää, että lapsen etu otetaan ensisijaisena huomioon kaikessa lapsiin kohdistuvissa päätöksenteossa. Tämä edellyttää, että ennen päätöksentekoa on tehty lapsiin kohdistuvien vaikutusten arviointi.

Mm. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) ja Tilastokeskus tuottavat lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämiseksi tarvittavaa tilastotietoa. Lapsi- ja nuorisopoliittisen päätöksenteon tueksi tietopohjaa lasten ja nuorten hyvinvoinnista tulee edelleen vahvistaa. Tietopohjan kehittämisessä tarvitaan rekisteripohjaisen tiedon ohella lapsilta, nuorilta ja vanhemmilta kerättyä kokemustietoa. Lasten ja nuorten kuulemista tulee lisätä hallinnon kaikilla tasoilla. Tietopohjan vahvistamisessa keskeisellä sijalla on lasten ja nuorten hyvinvointiin vaikuttavien päätösten vaikutusten ennakoinnin ja arvioinnin kehittäminen.

Lastensuojelun tiedontuotanto toteutuu Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksessa systemaattisesti koottujen valtakunnallisten lastensuojelutilastojen sekä sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön aloitteesta toteutettujen erilliselvitysten ja –tutkimusten avulla. Lastensuojelussa toteutettavasta tutkimuksesta on koottu yhteenvetoja THL:n toimittamaan lastensuojelun käsikirjaan. Lisäksi ITLA on tukenut lastensuojeluun kohdistuvia tieteellisiä tutkimus-, koekelu- ja kehittämishankkeita.

Nuorten elämäntilannetta koskevaa tiedontuotantoa on opetusministeriön nuorisoyksikön taholta tuettu mm. Nuorisotutkimusverkoston kautta. Nuorisoasiain neuvottelukunta julkaisee Nuorisotutkimusverkoston ja THL:n kanssa Nuorten elinolot -vuosikirjoja. Neuvottelukunta seuraa myös nuorten asenteita, arvoja, tulevaisuuden odotuksia ja suhtautumista yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen. Tiedot julkaistaan vuosittain Nuorisobarometri-julkaisuna.

Lapsia ja nuoria koskevia tilastotietoja ei usealta alueelta kerätä lainkaan tai niitä kerätään satunnaisesti tai riittämättömästi. Tietopuutteita on mm. alle kouluikäisten (0-6-vuotiaat) ja alakouluikäisten (7-12-vuotiaat) hyvinvoinnista, lastensuojelun asiakkaana olevista lapsista ja nuorista, lastensuojelun tarpeen taustasyistä, koulutuksen ja työelämän ulkopuolelle jääneistä nuorista, nuorten äänestysaktiivisuudesta, maahanmuuttajataustaisista lapsista ja nuorista, vammaisista ja pitkäaikaissairaista lapsista ja nuorista sekä lapsiin ja nuoriin kohdistuvan väkivallan esiintyvyydestä.

3 Lapsi- ja nuorisopolitiikan yleinen koordinaatio valtionhallinnossa ja kunnissa

Lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämistä koskeva päätöksenteko on jakautunut usealle eri politiikan ja hallinnon alalle. Eri hallinnonalojen välinen toimiva yhteistyö lapsi-, nuoriso- ja perhepolitiikassa on välttämätöntä.

Valtioneuvoston lapsi- ja nuorisopolitiikka

Valtionhallinnossa sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle kuuluvat mm. lasten päivähoito, äitiys- ja lastenneuvolatoiminta, koulu- ja opiskeluterveydenhuolto ja muu perusterveydenhuolto, erikoissairaanhoidto, kasvatus- ja perheneuvonta, lastensuojelu ja muu sosiaalihuolto, vammaispalvelut, kehitysvammaisten erityishuolto sekä lapsiperheiden sosiaaliturva. Opetusministeriön hallinnonalalle kuuluvat mm. esiopetus, perusopetus, koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminta, lukiokoulutus, ammatillinen koulutus, nuorisotyö, liikuntatoimi ja kulttuuritoimi. Oppilas- ja opiskelijahuolto kuuluvat sekä opetusministeriön että sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan. Selvityshenkilöt ovat helmikuussa 2010 valmistuneessa selvityksessä esittäneet lasten päivähoiton hallinnon siirtämistä sosiaali- ja terveysministeriöstä opetusministeriöön.

Lapsi- nuoriso- ja perhepolitiikan kannalta keskeisiä ovat mm. myös oikeusministeriön hallinnonalaan kuuluvat lapsi- ja perheoikeudelliset asiat ja demokriatiapoliittiset asiat, työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaan kuuluvat työ- ja perhe-elämän yhteensovittamisen asiat ja työvoima-, työllisyys- ja siviilipalvelusasiat, ympäristöministeriön hallinnonalaan kuuluvat kaavoitus-, rakentamis- ja asuntoasiat, liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalaan kuuluvat liikenne- ja viestintäasiat ja puolustusministeriön hallinnonalaan kuuluvat varusmiespalveluksen asiat sekä valtiovarainministeriön hallinnonalaan kuuluvat talous- ja veropolitiikka ja kunta-asiat.

Lasten ja nuorten hyvinvointipoliittista suunnittelua ja koordinaatiota on vahvistettu viime vuosien aikana sekä valtionhallinnossa että kunnissa. Vuonna 2006 voimaan tulleessa nuorisolaissa säädetään (lapsi- ja) nuorisopolitiikan kehittämisohjelmasta. Nuorisolaissa nuorilla tarkoitetaan kaikkia alle 29-vuotiaita eli nuorisolain kohderyhmänä ovat 0-28-vuotiaat. Vuoden 2008 alussa voimaan tulleessa lastensuojelulaissa säädetään kuntien lasten ja

nuorten hyvinvointisuunnitelmista. Lastensuojelulaissa lapsilla tarkoitetaan 0-17-vuotiaita ja nuorilla 18–20-vuotiaita eli lastensuojelulain kohderyhmänä ovat 0-20-vuotiaat.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmassa on jatkettu edellisellä hallituskaudella aloitettua ohjelmajohtamiskäytäntöä. Tähän kuuluvat kolme hallituksen poikkihallinnollista politiikkaohjelmaa sekä hallitusohjelman edistämisessä ja seurannassa käytettävä hallituksen strategia-asiakirjamenettely. Hallituksen ensimmäinen strategia-asiakirja vahvistettiin valtioneuvoston periaatepäätöksenä 5.12.2007. Strategia-asiakirjan avulla toteutetaan ja seurataan hallitusohjelmaa.

Politiikkaohjelmat ovat hallitusohjelmassa määriteltyjä laajoja, poikkihallinnollisia tehtäväkokonaisuuksia hallituksen keskeisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Politiikkaohjelmat koostuvat eri ministeriöiden toimialoihin kuuluvista toimenpiteistä, hankkeista ja määrärahoista. Pääministeri Vanhasen II hallituksen politiikkaohjelmat ovat lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelma, terveyden edistämisen politiikkaohjelma sekä työn, yrittämisen ja työelämän politiikkaohjelma.

Lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelman painopisteenä on ehkäisevä työ ja varhainen puuttuminen. Politiikkaohjelman tavoitteena on parantaa hallinnonalojen välistä yhteistyötä ja koordinaatiota lasten, nuorten ja perheiden asioissa. Hallitusohjelmaan kirjattuna politiikkaohjelman tavoitteena on ollut seurata ja tukea lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman toteutumista vaalikauden aikana. Politiikkaohjelma vahvistaa lapsiystävällistä Suomea, jossa tuetaan lasten, nuorten ja perheiden arjen hyvinvointia, vähennetään syrjäytymistä, lisätään lasten ja nuorten osallistumista ja kuulemista sekä lasten oikeuksista tiedottamista. Näillä toimilla vähennetään pitkällä aikavälillä pahoinvoinnista aiheutuvia kustannuksia. Politiikkaohjelmassa kehitetään myös lasten ja nuorten hyvinvoinnin seurannan tietopohjaa sekä edistetään päätösten lapsivaikutusten arviointia YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen edellyttämällä tavalla.

Terveyden edistämisen politiikkaohjelmalla pyritään varmistamaan, että terveysnäkökohdat otetaan huomioon kaikessa yhteiskunnallisessa päätöksenteossa, elinkeinoelämässä, työpaikoilla ja järjestöissä. Parempi kansanterveys vaikuttaa myönteisesti työllisyysasteeseen, työvoiman riittävyyteen, elatussuhteeseen ja terveysmenojen kustannusten hallintaan.

Politiikkaohjelmien lisäksi hallituksen erityisseurannassa on kahdeksan laajaa politiikkateemaa. Erityisseurannassa olevien politiikkateemojen aihealueet ovat ilmasto- ja energia, osaaminen ja innovaatiot, hallinnon uudistaminen, kunta- ja palvelurakennemuutos, sosiaaliturva, syrjäytyminen ja sosiaaliturvauudistus, varautuminen ikääntymiseen, turvallisuus ja Suomen kansainvälinen asema. Hallitusohjelman toteutumista seurataan strategia-asiakirjassa (HSA) määriteltyjen indikaattoreiden perusteella.

Lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelma toimii opetusministeriön yhteydessä.

Lasten, nuorten ja perheiden hyvinvointipolitiikan koordinaatiota on vahvistanut politiikkaohjelmalle asetettu ministeriryhmä. Politiikkaohjelma on käytännössä muodostanut koordinaatorakenteen, jolla on osaltaan varmistettu myös nuorisolain mukaisen kehittämisohjelman toimeenpanoa. Lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelma ja ministeriryhmä eivät kuitenkaan ole pysyviä ohjausrakenteita, vaan ne on sidottu nykyiseen hallitusohjelmaan. Lapsi- ja nuorisopolitiikan suunnitelmallisuus mukaan lukien perhenäkökulma vaatii onnistuakseen suunnitelmallista ja pitkäjänteistä valmistelua.

Valtioneuvostolla on neljä lakisäätettä ministerivaliokuntaa (ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta, EU-ministerivaliokunta, raha-asiainvaliokunta ja talouspoliittinen ministerivaliokunta). Vanhasen II hallitus on asettanut lisäksi kymmenen ministeriryhmää ja neljä ministeriryhmää, joista kolme on politiikkaohjelmien ministeriryhmiä.

Nykyisen hallituksen erillishankkeista

Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma (Kaste-ohjelma) on sosiaali- ja terveysministeriön lakisääteinen, strateginen ohjausväline, jolla johdetaan valtakunnallista sosiaali- ja terveyspolitiikkaa. Valtioneuvosto vahvisti kehittämisohjelman 31.1.2008 ja siinä määritellään sosiaali- ja terveydenhuollon yleiset kehittämistavoitteet ja toimenpiteet vuosille 2008–2011. Kaste-ohjelman painopisteenä vuosina 2008–2009 on ollut lasten, nuorten ja perheiden palvelujen kehittäminen.

Kaste-ohjelman päätavoitteena on lisätä osallisuutta ja vähentää syrjäytymistä, lisätä terveyttä ja hyvinvointia sekä parantaa palveluiden laatua, vaikuttavuutta, saatavuutta ja kaventaa alueellisia eroja. Tavoitteisiin pyritään ehkäisemällä ongelmia ennalta ja puuttumalla niihin mahdollisimman varhain, varmistamalla alan henkilöstön osaaminen ja riittävyys sekä luomalla sosiaali- ja terveydenhuollon ehyet palvelukokonaisuudet ja hyvät toimintamallit. Ohjelma sisältää 39 toimenpidettä, joita toteuttavat valtio, kunnat, kuntayhtymät ja järjestöt. Tavoitteiden toteutumista seurataan 19 erilaisen indikaattorin avulla.

Sosiaali- ja terveydenhuollon neuvottelukunta edistää ja seuraa Kaste-ohjelman toteutumista. Neuvottelukunnan yhteydessä toimii kolme erillistä jaosta. Neuvottelukunta antaa kehittämisohjelmaa tukevia suosituksia ja ohjeita, tekee ehdotuksia sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämistoiminnan määrärahojen kohdentamisesta sekä tukee sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisten ja alueellisten tahojen yhteistyötä.

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti kesäkuussa 2007 sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA-komitea). Komitea antoi peruslinjauksensa tammikuussa 2009 ja loppumietintönsä joulukuussa 2009. Hallitus päätti tammikuussa 2009, että lapsilisät, alimmat vanhempainpäivärahat, kotihoidontuki ja yksityisen hoidon tuki sidotaan kuluttajahintaindeksiin. Ensimmäinen indeksitarkistus toteutetaan 1.3.2011. SATA-komitean loppumietintöön sisältyvien ehdotusten mukaan mm. yleistä asumistukea yksinkertaistettaisiin ja asumistukea ohjattaisiin erityisesti lapsiperheille ja perusturvaetuuksien tason riittävyys selvitetäisiin neljän vuoden välein.

Sosiaali- ja terveysministeriö on elokuussa 2009 asettanut vanhempainvapaatyöryhmän, jonka tehtävänä on laajasti selvittää vanhempainvapaajärjestelmän uudistamisen mahdollisuudet ja tehdä selvityksen perusteella ehdotukset vanhempainvapaajärjestelmän uudistamiseksi.

Kansallinen terveyserojen kaventamisen toimintaohjelma (2008–2011) sisältää toimenpiteitä lasten ja nuorten terveyserojen kaventamiseksi. Myös sisäisen turvallisuuden kehittämisohjelma nostaa esille toimia lasten ja nuorten hyvinvointipolitiikan alueelta. Mieli 2009 ohjelma sisältää toimenpide-ehdotuksia lasten ja nuorten psyykkisen hyvinvoinnin kehittämiseksi.

Keskeinen koulutuspoliittinen suunnitteluasiakirja on vuosia 2007–2012 koskeva koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelma, jonka lähtökohtana on varmistaa koulutuksen perusturvan toteutuminen. Valtioneuvosto hyväksyi vuosia 2007–2012 koskevan kehittämissuunnitelman joulukuussa 2007.

Myös kunta- ja palvelurakennemuutoksella ja valtion aluehallinnon uudistamisella on vaikutuksia lasten ja nuorten hyvinvointipoliittiseen suunnitteluun ja koordinaatioon. Kunta- ja palvelurakenteen uudistuksen tavoitteena on taata kaikille yhdenvertaiset sosiaali- ja terveyspalvelut. Tämä vaatii toimivaa ja eheää kuntarakennetta, palvelurakenteiden vahvistamista ja palveluiden järjestämistä nykyistä laajemmalla väestöpohjalla, kuntien välistä yhteistyötä ja uusia toimintatapoja. Uudistus perustuu puitelakiin, joka tuli voimaan helmikuussa 2007.

Kuntien lapsi- ja nuorisopolitiikka

Valtion ja kuntien yhteistyötä palveluiden järjestämisen suunnittelussa on edistetty vuonna 2004 aloitetussa peruspalveluohjelmamenettelyssä. Peruspalveluohjelmamenettelyä koskeva kuntalain (365/1995) 8 a § on tullut voimaan vuoden 2008 alussa. Peruspalveluohjelmamenettely sisältää peruspalveluohjelman ja peruspalvelubudjetin.

Peruspalveluohjelmassa arvioidaan kuntien toimintaympäristön ja palvelujen kysynnän muutokset, kuntatalouden kehitys ja kuntien tehtävien muutokset sekä tehdään ohjelma tulojen ja menojen tasapainottamisen edellyttämistä toimenpiteistä. Lisäksi peruspalveluohjelmassa arvioidaan kuntien lakisääteisten tehtävien rahoitustarvetta, kehittämistä ja tuotavuuden lisäämistä. Peruspalvelubudjetissa arvioidaan kuntatalouden kehitys sekä valtion talousarvioesityksen vaikutukset kuntatalouteen. Peruspalvelubudjetti laaditaan valtion talousarvioesityksen yhteydessä.

Kuntalain 8 b §:n mukaan valtion ja kuntien neuvottelumenettelyyn kuuluu peruspalveluohjelmamenettelyn lisäksi asioiden käsittely valtiovarainministeriön yhteydessä toimivassa kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa.

Kunta päättää kuntalain ja erityislainsäädännön määräysten mukaisesti lapsi-, nuoriso- ja perhepolitiikan suunnittelua, ohjausta ja arviointia hoitavista toimielimistä kuntalain sekä hallinnonalakohtaisessa lainsäädännössä olevien säännösten mukaisesti. Kuntalain 1 §:n mukaan kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia. Hallinnonalakohtaista suunnittelua, ohjausta ja arviointia hoitaa hallinnonalasta vastaava lautakunta. Kunnanhallituksen tehtävänä on yleisesti vastata kunnan hallinnosta.

Lastensuojelulain (417/2007) 7 §:n mukaan kunnan sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen ja kunnan muiden viranomaisten on yhteistyössä seurattava ja edistettävä lasten ja nuorten hyvinvointia sekä poistettava kasvuolojen epäkohtia ja ehkäistävä niiden syntymistä. Sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen on välitettävä tietoa lasten ja nuorten kasvuoloista ja sosiaalisista ongelmista sekä annettava asiantuntija-apua muille viranomaisille samoin kuin kunnan asukkaille ja kunnassa toimiville yhteisöille.

Lastensuojelulain 8 §:n 1 momentin mukaan kunnan on sosiaali- ja terveydenhuoltoa, opetustointia sekä muita lapsille, nuorille ja lapsiperheille tarkoitettuja palveluja järjestäessään ja niitä kehittäessään huolehdittava siitä, että näiden palvelujen avulla tuetaan vanhempia, huoltajia ja muita lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaavia henkilöitä lasten kasvatuksessa ja saadaan selville lasten, nuorten ja lapsiperheiden erityisen tuen tarve. Kunnan on järjestettävä tarvittaessa erityisen tuen tarpeessa olevia lapsia ja nuoria tukevaa toimintaa.

Myös hallintokuntien välisestä yhteistyöstä säädetään lastensuojelulaissa. Sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen on lastensuojelua järjestäessään oltava tarvittaessa yhteistyössä kunnan eri hallintokuntien, muiden viranomaisten samoin kuin muiden kuntien ja kuntayhtymien sekä muiden palveluja järjestävien yhteisöjen ja laitosten kanssa riittävien ja tarvetta vastaavien palvelujen järjestämiseksi ja asiantuntemuksen turvaamiseksi kunnassa.

Nuorisolain 7 §:n mukaan nuorisotyö ja nuorisopolitiikka kuuluvat kunnan tehtäviin. Nuorisotyön toteuttamisesta vastaavat kunnat, nuorisoyhdistykset ja muut nuorisotyötä tekevät järjestöt. Nuorisotyön palveluja voidaan tuottaa myös alueellisesti kuntien yhteistyönä.

Nuorisolain 7 §:n 2 momentin mukaan kunnan nuorisotyöhön ja nuorisopolitiikkaan kuuluvat nuorten kasvatuksellinen ohjaus, toimintatilat ja harrastusmahdollisuudet, tieto- ja neuvontapalvelut, nuorisoyhdistyksien ja muiden nuorisoryhmien tuki, liikunnallinen, kulttuurinen, kansainvälinen ja monikulttuurinen nuorisotoiminta, nuorten ympäristökasvatus sekä tarvittaessa nuorten työpajapalvelut tai muut paikallisiin olosuhteisiin ja tarpeisiin sopivat toimintamuodot.

Nuorisolain 7 §:n 3 momenttiin on kirjattu, että nuorisotyötä ja nuorisopolitiikkaa toteutetaan moniammatillisena yhteistyönä paikallisten viranomaisten sekä yhteistyönä nuorten, nuorisoyhdistysten ja muiden nuorisotyötä tekevien järjestöjen kanssa.

Eräät kunnat ovat organisoineet palveluiden suunnittelun ja johtamisen ns. elämänkaarimallin (käytetään myös nimitystä elämänkulkumalli) mukaisesti. Lasten, nuorten ja perheiden palveluista päätetään näissä malleissa yhdessä ja samassa lautakunnassa nykyisen hallintokuntamallin sijaan.

Elämänkaarimallilla tavoitellaan entistä kuntalais- ja asiakaslähtoisempää palvelutoimintaa - tämä on elämänkaari-ajattelun keskeisin tavoite. Saman väestöryhmän palvelut kootaan ehyemmiksi kokonaisuuksiksi niin, että kuntalaisen on helpompi käyttää väestöryhmälle tarkoitettuja palveluja.

Kuntalaisen tarvitsema palvelu toteutuu monesti usean eri toimijan työn tuloksena. Toinen elämänkaari-ajattelun keskeinen tavoite on edistää niiden toimijoiden välistä yhteistyötä, jotka työskentelevät samankaltaisten tehtävien parissa ja näin hyötyvät eniten tiivistä yhteistyöstä – puhutaan ns. keskinäisistä synergiaeduista. Toiminnallisen yhteistyön tarve on ilmeistä esimerkiksi lasten- ja äitiysneuvolan, päivähoidon, koululaisten oppilashuollon, lastensuojelun ja nuorisotyön kesken. Hyvin toimiva yhteistyö parantaa palvelutoiminnan vaikuttavuutta - eli kuntalainen saa parhaimman mahdollisen palvelun.

Elämänkaari-ajattelun kolmas tavoite liittyy palvelutoiminnan perusedellytysten varmistamiseen ja toiminnan johtamiseen. Kunnan päättäjät voivat tehokkaammin huolehtia, että väestöryhmälle tarkoitettut palvelut toimivat kokonaisuutena niin kuin pitää ja voivat ohjata voimavaroja ja kehitystyötä sen mukaan mikä parantaa väestöryhmän palvelutarpeita. Päätöksenteko tapahtuu elämänkaaren mukaan nimetyissä lautakunnissa. Myös talousarviot ja suunnitelmat laaditaan elämänkaari-organisaation tehtävien ja vastuiden mukaan. Myös lasten ja perheiden hyvinvoinnin kehittymistä ja palvelujen toimivuutta arvioidaan väestöryhmän tarpeiden näkökulmasta kokonaisuutena.

Palvelutoiminnan käytännön johtaminen ja asiakastyö on organisoitu pääosin väestöryhmän tarvitsemien palveluprosessien mukaisesti. Palveluprosessin toimivuutta on samassa palveluprosessissa mukana ollen helpompi kehittää ja saada aikaan kulloinkin tarvittavia muutoksia. Näin voidaan varmistua, että palvelutoiminta kokonaisuutena kehittyy väestöryhmän palvelutarpeiden mukaisesti. Palveluja organisoitaessa on keskeinen arviointiperuste väestöryhmän palvelujen saatavuus, esimerkiksi miten palvelut ja eri toiminnot ovat saatavilla lähipalveluina ja mitkä ovat saatavilla hieman etäämmällä. Palveluprosessien mukainen johtaminen on julkishallinnossa – myös kunnissa – vielä uutta.

Suomen Kuntaliiton LapsiARVI hankkeessa on kehitetty kuntien lapsipolitiikan sekä lasten ja nuorten hyvinvointipolitiikan arviointia. LapsiARVI-hanke on laatinut kunnille ohjeistuksen lasten ja nuorten hyvinvointityön suunnittelun sekä seurannan ja arvioinnin tueksi tarvittavista mittareista.

Johtopäätökset

Lapsi-, nuoriso- ja perhepolitiikan suunnittelua, koordinaatiota ja ohjausta on vahvistettu sekä valtionhallinnossa että kunnissa. Vahvistamista on tehty sekä lainsäädännön että poliittishallinnollisten ohjausmekanismien avulla. Lainsäädännöllä perustettuja ohjausvälineitä ovat mm. nuorisolain edellyttämä valtioneuvoston kehittämisohjelma ja lastensuojelulain edellyttämä kunnallinen lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelma. Vuonna 2006 voimaan tullut nuorisolaki on vahvistanut nuorisopolitiikan asemaa yhteiskunnassa. Kansallinen lap-

si- ja nuorisopolitiikka nähdään tällä hetkellä merkityksellisemmäksi yhteiskuntapolitiikan osaksi kuin aiempina vuosikymmeninä.

Vuoden 2008 alusta voimaan tullut lastensuojelulaki on tuonut uutena käsitteenä ehkäisevän lastensuojelun käsitteen. Ehkäisevällä lastensuojelulla tarkoitetaan lasten ja nuorten kasvuolosuhteiden seuraamista ja kehittämistä sekä lapsen ja hänen perheensä tukemista kunnan peruspalvelujen piirissä ilman lastensuojelun asiakkuutta. Ehkäisevä lastensuojelu korostaa kaikkien hallinnonalojen vastuuta lapsen ja perheen hyvinvoinnista.

Poliittista ohjausta on mm. tehostettu vahvistamalla hallitusohjelman sitovuutta, kehittämällä ohjelmajohtamista (hallituksen politiikkaohjelmat), hallituksen strategia-asiakirjamenettelyllä (HSA) ja hyväksymällä ensimmäinen lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma. Hallitusohjelma on tärkeä lapsi- ja nuorisopolitiikan koordinaation kannalta, joten lasten ja nuorten kasvu- ja elinolojen parantamiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota hallitusohjelman valmistelutyössä.

Strategisten kansallisten hyvinvointipoliittisten ohjelmien suhde toisiinsa aiheuttaa epä-tietoisuutta kunnissa. Tämä heikentää merkittävästi erillisten ohjelmien täytäntöönpanoa ja ohjausvaikutusta mm. lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman osalta.

Joissakin kunnissa, kuten esimerkiksi Hämeenlinnassa ja Tampereella, on siirrytty toimintojen organisoinnissa ns. elämäkulkumalliin, jossa lasten, nuorten ja lapsiperheiden palvelut on koottu yhteiseen hallintokuntaan. Elämäkulkumalli voi vahvistaa lasten ja nuorten hyvinvoinnin kokonaistarkastelua ja parantaa lasten ja nuorten hyvinvointipoliitiikan koordinaatiota, ohjausta, seuranta ja arviointia.

Vaikka lapsi- ja nuorisopolitiikan kokonaistarkastelua ja suunnittelua on vahvistettu, on edelleen tarvetta vahvistaa sitä. Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma ei nykyisellään ole vuorovaikutuksessa kunnissa tehtävään vastaavaan ohjelmatyöhön (lastensuojelulain edellyttämät hyvinvointisuunnitelmat). Lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelma ja sitä tukeva ministeriryhmä ovat sidottuja nykyisen hallituksen ohjelmaan eivätkä ne ole pysyviä koordinaatorakenteita. Näiden rakenteiden poistuessa valtioneuvoston lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman toimeenpano muuttuu entistä enemmän muista strategisista suunnitelmista irralliseksi ja ohjausvaikutuksiltaan vähäiseksi.

Toimenpide-ehdotus 1: Lasten ja nuorten hyvinvoinnin seuranta otetaan tulevien hallitusten strategia-asiakirjojen (HSA) määritellyksi hallituksen erityisseurannan politiikkateemaksi.

Toimenpide-ehdotus 2: Asetetaan lapsi-, nuoriso- ja perhepoliittinen ministeriryhmä ja perustetaan sille valmistelua varten ministeriöistä ja mahdollisista muista tarpeellisista toimijoista koostuva valmisteluryhmä.

Toimenpide-ehdotus 3: Kannustetaan kuntia kehittämään mahdollisuuksia koota lasten ja nuorten hyvinvointipalveluiden järjestäminen ns. elämäkaariajattelun mukaiseen toimintamalliin.

4 Valtioneuvoston lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma ja kuntien lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmat

Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelmasta säädetään nuorisolain (72/2006) 4 §:ssä. Lain 4 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto hyväksyy joka neljäs vuosi nuorisopolitiikan kehittämisohjelman. Kehittämisohjelma sisältää valtakunnalliset nuorisopolitiikan tavoitteet ja suuntaviivat valtion aluehallinnon ja kuntien nuorisopoliittiselle ohjelmatyölle.

Valtioneuvosto hyväksyi 13.12.2007 ensimmäisen nuorisolain edellyttämän kehittämisohjelman ”Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma 2007–2011”. Ohjelma nimettiin lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelmaksi sen sisältäessä nuorisolain mukaisesti tavoitteet alle 29-vuotiaiden kasvu- ja elinolojen parantamiseen. Nuorisolaki ei aseta alarajaa ”nuoren” käsitteelle, joten lain soveltamisalaan kuuluvat kaikki alle 29-vuotiaat. Kehittämisohjelmassa lapsilla tarkoitetaan pääsääntöisesti alle 18-vuotiaita ja nuorilla 18–28-vuotiaita. Lapsuuden ja nuoruuden nivelvaiheissa 13–17-vuotiaiden kohdalla määritellyt limittyvät keskenään.

Nuorisolain 4 §:n 2 momentin mukaan kehittämisohjelman valmistelee opetusministeriö yhteistyössä asianomaisten muiden ministeriöiden kanssa. Valmistelussa tulee kuulla nuorisotyön ja nuorisopolitiikan keskeisiä tahoja. Nuorisolain 4 §:n 3 momentin mukaan kehittämisohjelmasta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Valtioneuvoston nuorisotyöstä ja -politiikasta antaman asetuksen (103/2006) 1 §:n mukaan nuorisopolitiikan kehittämisohjelma valmistellaan opetusministeriössä yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön, työministeriön, ympäristöministeriön sekä tarvittaessa myös muiden nuorten kannalta keskeisten ministeriöiden kanssa.

Kunnan lasten ja nuorten hyvinvointityötä ohjaavat useat kansalliset ohjelmat. Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma kytkeytyy useisiin muihin kansallisiin ohjelmiin ja suunnitelmiin. Kunnissa useiden kansallisten ohjelmien suhde voi jäädä epäselväksi, mikä heikentää ohjelmien ohjausvaikutusta kuntien lasten ja nuorten hyvinvointipoliittiseen suunnitteluun ja päätöksentekoon.

Asetuksen 1 §:n mukaan kehittämisohjelma sisältää valtakunnalliset nuorisopoliittiset tavoitteet sekä valtion aluehallinnon ja kuntien nuorisopoliittisen ohjelmatyön suuntaviivat, jotka liittyvät nuorten koulutukseen, työllisyyteen, toimeentuloon, terveyteen, aktiiviseen

kansalaisuuteen ja sosiaaliseen vahvistamiseen, asumiseen, yrittäjyyteen, asevelvollisuuteen ja siviilipalveluun sekä muihin lapsia ja nuoria koskeviin ajankohtaisiin asioihin. Ohjelmassa lapsiin liittyvät näkökohdat otetaan huomioon erityisesti lasten kasvun kannalta.

Kunnassa keskeinen lasten ja nuorten hyvinvointipoliittinen suunnitteluasiakirja on lastensuojelulain edellyttämä suunnitelma. Lastensuojelulain 12 §:n 1 momentin mukaan kunnan tai useamman kunnan yhdessä on laadittava lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämiseksi ja lastensuojelun järjestämiseksi kunnan tai kuntien toimintaa koskeva suunnitelma, joka hyväksytään kunkin kunnan valtuustossa ja tarkistetaan vähintään kerran neljässä vuodessa. Lastensuojelulain edellyttämiä suunnitelmia kutsutaan kunnissa yleisesti lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmaksi.

Lastensuojelulain 12 §:n 1 momentin mukaan lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelma on otettava huomioon kuntalain 65 §:n mukaista talousarvioita ja taloussuunnitelmaa laadittaessa. Kuntalain 65 §:n mukaan valtuuston on vuoden loppuun mennessä hyväksyttävä kunnalle seuraavaksi kalenterivuodeksi talousarvio. Sen hyväksymisen yhteydessä valtuuston on hyväksyttävä myös taloussuunnitelma kolmen tai useamman vuoden suunnittelukaudeksi. Talousarviovuosi on taloussuunnitelman ensimmäinen vuosi. Talousarviossa ja -suunnitelmassa hyväksytään kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan.

Lastensuojelulain 12 §:n 2 momentissa säädetään lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelman sisällöstä. Suunnitelman tulee sisältää suunnittelukaudelta tiedot:

- 1) lasten ja nuorten kasvuoloista sekä hyvinvoinnin tilasta
- 2) lasten ja nuorten hyvinvointia edistävästä sekä ongelmia ehkäisevistä toimista ja palveluista
- 3) lastensuojelun tarpeesta kunnassa
- 4) lastensuojeluun varattavista voimavaroista
- 5) lastensuojelulain mukaisten tehtävien hoitamiseksi käytettävissä olevasta lastensuojelun palvelujärjestelmästä
- 6) yhteistyön järjestämisestä eri viranomaisten sekä lapsille ja nuorille palveluja tuottavien yhteisöjen ja laitosten välillä
- 7) suunnitelman toteuttamisesta ja seurannasta.

Kunnista ensimmäiset ovat hyväksyneet ensimmäiset lastensuojelulain edellyttämät lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmat vuoden 2008 aikana. Valtaosassa kuntia hyvinvointisuunnitelmat hyväksytään valtuustokaudella 2009–2012. Osassa kuntia ohjelmista on muodostunut kapeasti yhden hallintokunnan asiakirjoja laajan lasten ja nuorten kasvu- ja elinolojen parantamisen sijaan.

Kuntaliitto analysoi yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön, THL:n ja Kaste-hankkeiden kanssa analysoi kaikkien kuntien lakisäätteiset lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelma-asiakirja-aineistot. Tilannekuva raportoidaan vuoden 2010 loppuun mennessä.

Johtopäätökset

Lasten ja nuorten hyvinvointipoliittinen suunnittelu ja ohjaus ovat jakautuneet nuorisolain ja lastensuojelulain mukaisiin ohjausjärjestelmiin. Ensimmäinen nuorisolain mukainen lapsi- ja nuorisopoliittinen kehittämisohjelma hyväksyttiin joulukuussa 2007 ja on siten ollut voimassa runsaat kaksi vuotta.

Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman ja lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmien valmisteluprosessit ovat eriytyneet eivätkä kehittämisohjelma ja kuntien hyvinvointisuunnitelmat riittävällä tavalla tue toisiaan. Tämä heikentää ratkaisevasti kansallista ohjausvaikutusta. Kehittämisohjelma ja kuntien hyvinvointisuunnitelmat muodostavat kaksi toisistaan irrallaan olevaa suunnittelu- ja ohjausjärjestelmää.

Myös YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen täytäntöönpanoa valvova lapsen oikeuksien komitea on Suomen kolmatta määräaikaisraporttia koskevissa päätelmissään (30.9.2005) kiinnittänyt huomiota Suomen useisiin ohjelmiin, joiden avulla pyritään lasten oikeuksien täydellisempään toteuttamiseen, mutta komitea on huolissaan siitä, että näitä suunnitelmia ei ole hyvin sovitettu yhteen.

Tavoitteena tulee olla yksi ohjausvaikutukseltaan vahva kansallinen lasten ja nuorten hyvinvoinnin kehittämisohjelma. Lapsi- ja nuorisopolitiikka koordinaatiota vahvistaisi, jos jatkossa lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma ja kunnallinen lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelma muodostaisivat vuorovaikutteisen suunnitteluprosessin ja niitä koskevat säännökset olisi yhteensovitettu.

Kuntien osallisuus lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman valmisteluprosessissa on nykyisin vähäinen. Toisaalta lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman ohjausvaikutus kuntien lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmiin on osoittautunut melko vähäiseksi.

Kunnan lasten ja nuorten hyvinvointityötä ohjaavat useat kansalliset ohjelmat. Valtioneuvoston lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma on jäänyt muista strategisista hyvinvointipoliittisista suunnitelmista, kuten Kaste-ohjelmasta ja koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmasta, irralliseksi, vaikkakin koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelma vuosille 2007–2011 sisältää kirjauksen, että kehittämissuunnitelman tavoitteet tukevat lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelman sekä lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman toteutumista.

Voimassa olevassa lainsäädännössä lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman sisällöstä säädetään valtioneuvoston asetuksessa nuorisotyöstä ja – politiikasta (103/2006). Kehittämisohjelman ja kuntien lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmien yhteen sovittamisen parantamiseksi olisi perusteltua, että kansallinen lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma antaisi vahvemmin suuntaviivat myös kunnallisille lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmille.

Voimassa olevan lastensuojelulain mukaan kunnan lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelman sisällöstä säädetään lain tasolla, joten on tarkoituksenmukaista, että myös kehittämisohjelman sisällöstä säädettäisiin tarkemmin lain tasolla asetuksen sijaan.

Saatavilla olevien tietojen mukaan enemmistö kunnista ei ole vielä hyväksynyt lastensuojelulain edellyttämää lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmaa. Hyväksytyt suunnitelmat vaihtelevat niin laajuudeltaan, sisällöltään kuin valmisteluprosessiltaan. On kuntia, joiden suunnitelmissa lasten ja nuorten hyvinvoinnin tila on kuvattu laajasti ja monipuolisesti, suunnitelma sisältää konkreettiset tavoitteet ja toimenpiteet ja suunnitelma on valmisteltu osallistavassa ja avoimessa vuorovaikutteisessa prosessissa ja jossa järjestöjen ehkäisevä työ on otettu huomioon.

Toisaalta on kuntia, joissa suunnitelmassa todetaan suppeasti lasten ja nuorten nykytila, luetellaan kunnan palveluita ja toimintoja ilman, että olisi asetettu seurattavia tavoitteita ja toimenpiteitä ja ohjelma on valmisteltu pienessä piirissä ilman laaja-alaista valmistelua ja paikallisten kansalaisjärjestöjen osallistumista valmisteluprosessiin.

Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma ei riittävällä tavalla tue ja ohjaa kunnallisten lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmien valmistelua. Kuntien hyvinvointipoliittista suunnittelua ohjaavat lainsäädännön ja laatusuosituksen lisäksi useat kansalliset hyvinvointipoliit-

tiset ohjelmat, joiden keskinäinen suhde jää kuntatoimijoille epäselväksi. Ohjelmien välistä työnjakoa ja suhdetta toisiinsa tulisi selkeyttää. Lasten ja nuorten hyvinvointipolitiikan alueella ensisijaiseksi ohjausvälineeksi tulisi määrittää kansallinen lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma. Kansallinen kehittämisohjelma tulisi hyväksyä valtioneuvostossa eduskuntavaalikauden alkupuolella, jonka jälkeen kunnissa voitaisiin valmistella kunnalliset hyvinvointisuunnitelmat ja hyväksyä ne kunkin kunnan valtuustossa valtuustokauden alkupuolella.

Myös kunnissa tuotetaan toisinaan useita lasten ja nuorten hyvinvointipoliittisia strategia-asiakirjoja, joiden keskinäinen suhde saattaa olla epäselvä, ainakin kuntalaisten näkökulmasta. Kunnassa on tarkoituksenmukaista hyväksyä valtuustotasolla vain yksi lasten ja nuorten hyvinvointipoliittinen kokonaissuunnitelma.

Vuonna 2008 voimaan tullut peruspalveluohjelmamenettely sisältää peruspalveluohjelman ja vuosittaisen peruspalvelubudjetin lisäksi myös kuntien peruspalvelujen tilan arvioinnin. Raportin tarkoituksena on antaa yleiskuva päätöksentekijöille hallinnon eri tasoilla arvioinnin kohteena kulloisenakin vuonna olevien peruspalvelujen tilasta päätöksentekijöille hallinnon eri tasoilla. Peruspalveluohjelman laadinnassa on tarpeen yhteen sovittaa tarkoituksenmukaisella tavalla lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämisen tavoitteet sekä peruspalveluohjelman arvioinnissa lasten ja nuorten hyvinvointiohjelman arviointi. Peruspalvelujen tilaraportti käsitellään kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa sekä peruspalveluohjelman ministeriryhmässä. Raportin laatii kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan arviointijaosto.

Toimenpide-ehdotus 4: Sovitetaan yhteen lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelmaa ja kunnallista lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmaa koskeva lainsäädäntö.

Valtion ja kuntien yhteistyötä vahvistetaan lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman valmistelussa. Kansallisen lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman linjausten ja suositusten ohjausvaikutusta kuntien lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmiin vahvistetaan. Kansallisen kehittämissuunnitelman ja kunnallisen hyvinvointisuunnitelman sisältörakenteet sovitetaan yhteen.

Toimenpide-ehdotus 4 a: Uudistetaan lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelmaa koskevat säännökset.

Ensisijaiseksi lasten ja nuorten hyvinvointipolitiikan strategiseksi suunnitelmaksi määritellään kansallinen lasten ja nuorten hyvinvoinnin kehittämisohjelma. Kehittämisohjelmaan sisällytetään kansalliset lasten ja nuorten hyvinvointipolitiikan tavoitteet ja toimenpiteet sekä suuntaviivat kuntien lapsi- ja nuorisopolitiikalle. Ministeriöt valmistelevat kehittämisohjelman yhteistyössä kuntien kanssa. Valmistelussa kuullaan kansalaisjärjestöjä, tutkijoita ja muita lapsi- ja nuorisopolitiikan kannalta keskeisiä tahoja.

Kehittämisohjelma sisältää kuvauksen lasten ja nuorten hyvinvoinnin tilasta ja kasvu- ja elinoloista sekä suunnittelukaudelta linjaukset

- 1) lasten ja nuorten hyvinvointia edistävästä ja tukevasta palveluista ja toimista;
- 2) lasten ja nuorten hyvinvointipalveluiden ja muista hyvinvointia edistävien ja tukevien toimien voimavaroista;
- 3) yhteistyön järjestämisestä eri viranomaisten sekä muiden lasten ja nuorten hyvinvointia

edistävien yhteisöjen ja tahojen välillä;

- 4) lasten ja nuorten hyvinvointia koskevan seurantatiedon tuottamisesta;
- 5) kehittämisohjelman täytäntöönpanosta, seurannasta ja arvioinnista; sekä
- 6) suositukset lasten ja nuorten osallistumisen ja vaikutusmahdollisuuksien ja lapsivaikutusten arvioinnin järjestämisestä.

Toimenpide-ehdotus 4 b: Uudistetaan kunnan lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmaa koskeva säännös.

Lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelman ohjausvaikutusta vahvistetaan. Lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelma hyväksytään valtuustokausittain kunkin kunnan valtuustossa valtuustokauden alkupuolella sen jälkeen, kun valtioneuvosto on hyväksynyt lasten ja nuorten hyvinvoinnin kehittämisohjelman eduskuntavaalikauden alkupuolella. Hyvinvointisuunnitelma otetaan huomioon kuntalain 65 §:n mukaista talousarvioita ja taloussuunnitelmaa laadittaessa.

Hyvinvointisuunnitelma sisältää kuvauksen lasten ja nuorten hyvinvoinnin tilasta ja kasvu- ja elinoloista sekä suunnittelukaudelta linjaukset

- 1) lasten ja nuorten hyvinvointia edistävästä ja tukevista palveluista ja toimista;
- 2) lasten, nuorten ja lapsiperheiden palvelujärjestelmästä ja palvelujen ja toimien voimavaroista;
- 3) yhteistyön järjestämisestä eri viranomaisten sekä lapsille, nuorille ja lapsiperheille palveluja tuottavien yhteisöjen ja laitosten välillä;
- 4) lasten ja nuorten osallistumisen ja vaikutusmahdollisuuksien järjestämisestä;
- 5) lapsivaikutusten arvioinnin järjestämisestä;
- 6) lasten ja nuorten hyvinvointia koskevan seurantatiedon tuottamisesta; sekä
- 7) hyvinvointisuunnitelman täytäntöönpanosta, seurannasta ja arvioinnista.

5 Lapsi- ja nuorisopolitiikan valtion neuvottelukunnat ja kuntien työryhmät

Lapsi- ja nuorisopolitiikkaa ohjaavia, seuraavia ja/tai arvioivia lakisäätteisiä valtionhallinnon neuvottelukuntia ovat nuorisolain mukainen valtion nuorisoasiain neuvottelukunta, kansanterveyslain mukainen lasten ja nuorten terveyden ja hyvinvoinnin neuvottelukunta sekä lapsiasianeuvottelukunta. Näiden lisäksi toimii varhaiskasvatuksen neuvottelukunta.

Lapsiasiavaltuutettu ja lapsiasianeuvottelukunta

Vuonna 2005 aloitti toimintansa lapsiasiavaltuutettu, mikä on myös vahvistanut lasten aseman ja oikeuksien kokonaistarkastelua valtionhallinnossa. Lapsiasiavaltuutetusta annetun lain (1221/2004) 1 §:n mukaan lasten aseman ja oikeuksien huomioon ottamisen varmistamiseksi lainsäädännössä ja yhteiskunnallisessa päätöksenteossa on sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä lapsiasiavaltuutettu.

Lain 2 §:n mukaan lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on yhteistyössä muiden viranomaisten sekä toimialansa järjestöjen ja vastaavien muiden toimijoiden kanssa edistää lapsen edun ja oikeuksien toteutumista.

Tehtävässään lapsiasiavaltuutetun tulee:

- 1) arvioida lapsen edun ja oikeuksien toteutumista ja seurata lasten ja nuorten elinolosuhteita;
- 2) seurata lainsäädäntöä ja yhteiskunnallista päätöksentekoa sekä arvioida niiden vaikutuksia lasten hyvinvointiin;
- 3) aloittein, neuvoin ja ohjein kehittää yhteiskunnallista päätöksentekoa lasta koskevissa asioissa ja edistää lapsen edun toteutumista yhteiskunnassa;
- 4) pitää yhteyksiä lapsiin ja nuoriin ja välittää heiltä saamaansa tietoa päätöksentekoon;
- 5) kehittää yhteistyömuotoja eri toimijoiden välille;
- 6) välittää lapsia koskevaa tietoa lapsille, lasten parissa työskenteleville, viranomaisille sekä muulle väestölle; sekä
- 7) edistää eri tavoin lapsen oikeuksia koskevan YK:n yleissopimuksen toteutumista.

Lapsiasiavaltuutetusta annetun lain 6 §:ssä säädetään lapsiasianeuvottelukunnasta. Lasten aseman ja oikeuksien sekä niitä koskevan viranomaisten yhteistyön edistämistä varten lapsiasiavaltuutetun apuna toimii neuvottelukunta, jonka asettamisesta ja kokoonpanosta, tehtävistä sekä työskentelystä säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Lapsiasianeuvottelukunta edistää lapsiasiavaltuutetun apuna lasten asemaa ja oikeuksia sekä kehittää alan viranomaisten ja muiden tahojen välistä yhteistyötä. Neuvottelukunta tekee lasten asemaa ja oikeuksia edistäviä ehdotuksia ja lausuntoja, seuraa ja arvioi kansallista ja kansainvälistä kehitystä ja edistää yhteistyötä lasta koskevissa asioissa, vahvistaa lapsen asemaa koskevia yhteiskunnallisia asenteita myönteisemmiksi sekä tukee lasten asemaan ja oikeuksiin liittyvän tiedon leviämistä.

Valtion nuorisoasiain neuvottelukunta

Nuorisolain 5 §:ssä säädetään valtion nuorisoasiain neuvottelukunnasta. Lain 5 §:n 1 momentin mukaan nuorisotyön ja -politiikan asiantuntijaelimenä on valtion nuorisoasiain neuvottelukunta, jonka asettaa valtioneuvosto. Neuvottelukunta toimii opetusministeriön yhteydessä. Neuvottelukunnalla voi olla jaostoja asioiden valmistelua varten.

Neuvottelukunnan tehtävänä on: 1) antaa opetusministeriölle lausunto nuorisopolitiikan kehittämissuunnitelmaan otettavista asioista ja arvioida vuosittain nuorisopolitiikan kehittämissuunnitelman toteutumista; 2) tehdä esityksiä nuoria koskeviksi ohjelmiksi ja toimenpiteiksi sekä 3) tuottaa ajankohtaista tietoa nuorista ja heidän elinoloistaan.

Valtioneuvoston nuorisotyöstä ja -politiikasta antaman asetuksen (103/2006) 2 §:n mukaan valtion nuorisoasiain neuvottelukunnassa on puheenjohtaja, kaksi varapuheenjohtajaa ja enintään 15 muuta jäsentä. Valtioneuvosto kutsuu toimikunnan jäseniksi nuorten kasvu- ja elinoloihin perehtyneitä henkilöitä. Neuvottelukunnan jäsenten tulee olla valtakunnallisten nuorisjärjestöjen ja nuorisotyötä tekevien järjestöjen ehdottamia henkilöitä.

Asetuksen 2 §:n 2 momentin mukaan nuorisoasiain neuvottelukunnan toimikausi on neljä vuotta. Neuvottelukunta asetetaan eduskunnan vaalikausia vastaavasti kuuden kuukauden kuluessa vaalikauden alusta ja sen toimikausi jatkuu, kunnes seuraava neuvottelukunta on asetettu. Asetuksen 2 §:n 3 momentin mukaan neuvottelukunnalla on pääsihteeri, jonka opetusministeriö ottaa ja jonka toimikausi on enintään neljä vuotta. Lisäksi neuvottelukunnalla voi olla muuta henkilökuntaa.

Lasten ja nuorten terveyden ja hyvinvoinnin neuvottelukunta

Kansanterveyslain 4 §:n 3 momentin mukaan lasten ja nuorten terveyden ja hyvinvoinnin laaja-alaista kehittämistä varten toimii sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä lasten ja nuorten terveyden ja hyvinvoinnin neuvottelukunta. Neuvottelukunnan kokoonpanosta, asettamisesta ja tehtävistä säädetään valtioneuvoston asetuksella. Neuvottelukunnan jäsenten tulee edustaa monipuolisesti lasten, nuorten ja lapsiperheiden terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen kannalta keskeisiä viranomaisia sekä lasten ja nuorten terveyden ja hyvinvoinnin asiantuntemusta.

Lasten ja nuorten terveyden ja hyvinvoinnin neuvottelukunnan tehtävänä on

- 1) seurata ja arvioida lasten ja nuorten terveyttä ja hyvinvointia sekä näihin liittyviä palveluja koskevaa kansallista ja kansainvälistä kehitystä;

- 2) edistää ja koordinoida eri hallinnonalojen, kuntien, tutkimus- ja koulutuslaitosten, järjestöjen ja muiden tahojen työtä lasten ja nuorten terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseksi ja turvaamiseksi;
- 3) osallistua lasten ja nuorten terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen ja terveydestä huolenpidon strategiseen suunnitteluun ja ohjaukseen;
- 4) tehdä ehdotuksia lasten ja nuorten terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen ja turvaamisen pitkäjänteiseksi kehittämiseksi;
- 5) toteuttaa muut sosiaali- ja terveysministeriön määräämät tehtävät.

Varhaiskasvatuksen neuvottelukunta

Lisäksi valtioneuvosto on asettanut varhaiskasvatuksen neuvottelukunnan, joka tukee ja edistää varhaiskasvatuksen laaja-alaista kehittämistä. Neuvottelukunta edistää ja vahvistaa yhteistyötä hallinnonalojen, järjestöjen, tutkimus- ja koulutuslaitosten, kuntien ja muiden tahojen kesken, seuraa ja arvioi varhaiskasvatuksen kansallista ja kansainvälistä kehitystä, tekee ehdotuksia varhaiskasvatuksen pitkäjänteiseksi kehittämiseksi sekä vahvistaa varhaiskasvatuksen asemaa yhteiskunnassa. Varhaiskasvatuksen neuvottelukunnan jäsenet edustavat varhaiskasvatuksen kehittämisen kannalta keskeisiä tahoja. Neuvottelukunnassa on edustettuna hallinnon, tutkimuksen, koulutuksen, järjestöjen ja kuntakentän asiantuntemus.

Kunnan monialainen nuorten ohjaus- ja palveluverkosto

Paikallisen nuorisopolitiikan koordinaatiota esitetään vahvistettavaksi nuorisolain muutosesityksellä. Eduskunnan käsiteltävänä on parhaillaan hallituksen esitys nuorisolain muuttamiseksi (HE 1/2010), jossa ehdotetaan säädettäväksi monialaisesta yhteistyöstä ja sen toimintamuotona olevasta nuorten ohjaus- ja palveluverkostosta ja sen tehtävistä. Ehdotuksen mukaan kunnassa tulisi olla paikallisten viranomaisten monialaisen yhteistyön yleistä suunnittelua ja toimeenpanon kehittämistä varten nuorten ohjaus- ja palveluverkosto. Halutesaan useammat kunnat voisivat koota yhteisen verkoston.

Nuorten ohjaus- ja palveluverkostoon kuuluisivat opetus-, sosiaali- ja terveys- ja nuorisotoimen sekä työ- ja poliisihallinnon edustajat. Lisäksi verkostoon voisi kuulua puolustushallinnon ja muiden viranomaisten edustajia. Verkosto toimisi vuorovaikutuksessa nuorten palveluja tuottavien yhteisöjen kanssa. Verkosto ei käsitelisi yksittäistä nuorta koskevia asioita.

Hallituksen esityksen mukaan nuorille suunnattujen palvelujen keskinäisen toimivuuden ja vaikuttavuuden parantamiseksi nuorten ohjaus- ja palveluverkoston tehtävänä olisi:

- 1) koota tietoja nuorten kasvu- ja elinoloista sekä arvioida niiden pohjalta nuorten tilannetta paikallisen päätöksenteon ja suunnitelmien tueksi;
- 2) edistää nuorille suunnattujen palvelujen yhteensovittamista ja vaikuttavuutta tavoitteena palvelujen riittävyys, laadukkuus ja saavutettavuus;
- 3) suunnitella ja tehostaa yhteisiä menettelytapoja nuorten palveluihin ohjautumiseksi ja tarvittaessa palvelusta toiseen siirtymiseksi;
- 4) edistää nuorten palveluiden järjestämiseen liittyvien tietojen vaihdon sujuvuutta suunnittelemalla yhteisiä menettelytapoja viranomaisten kesken.

Monialaiset lastensuojelun ja kuntoutuksen asiantuntijaryhmät

Lastensuojelun moniammatillisesta asiantuntijaryhmästä säädetään lastensuojelulain 14 §:n 2 momentissa. Kunnan tai useamman kunnan yhdessä tulee asettaa sosiaali- ja terveydenhuollon edustajista, lapsen kasvun ja kehityksen asiantuntijoista sekä muista lastensuojelutyössä tarvittavista asiantuntijoista koostuva lastensuojelun asiantuntijaryhmä. Lastensuojelun asiantuntijaryhmä mm. avustaa sosiaalityöntekijää lapsen huostaanottoa sekä sijaishuoltoa koskevien asioiden valmistelussa ja muussa lastensuojelun toteuttamisessa.

Monialaisesta kunnallisesta yhteistyöryhmästä, jolla voi olla käsiteltävänä myös lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämistä koskevia asioita, säädetään myös kuntoutuksen asiakasyhteistyöstä annetun (497/2003) lain 5 §:ssä. Säännöksen mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että sen alueella toimii kuntoutuksen asiakasyhteistyöryhmä.

Johtopäätökset

Lasten ja nuorten hyvinvointipolitiikan alueella toimii kolme lakisääteistä neuvottelukuntaa: nuorisolain nojalla asetettu valtion nuorisoasiain neuvottelukunta, kansanterveystalain nojalla asetettu lasten ja nuorten terveyden ja hyvinvoinnin neuvottelukunta sekä lapsiasiantuntijavaltuutetusta annetun lain nojalla asetettu lapsiasiantuntijaneuvottelukunta. Lisäksi valtioneuvosto on asettanut varhaiskasvatuksen neuvottelukunnan.

Neuvottelukuntien tehtävät ovat osin päällekkäiset. Lapsi- ja nuorisopolitiikan koordinaation, ohjauksen ja seurannan vahvistamiseksi olisi perusteltua yhdistää valtion nuorisoasiain neuvottelukunta, lasten ja nuorten terveyden ja hyvinvoinnin neuvottelukunta, lapsiasiantuntijaneuvottelukunta ja varhaiskasvatuksen neuvottelukunta yhdeksi lasten ja nuorten hyvinvoinnin neuvottelukunnaksi.

Lapsiasiantuntijaneuvottelukunnalla, lasten ja nuorten terveyden ja hyvinvoinnin neuvottelukunnalla ja varhaiskasvatuksen neuvottelukunnalla korostuvat asiantuntijarooli ja nuorisoasiain neuvottelukunnalla nuorisopoliittinen rooli. Voimassa olevan nuorisotyöstä ja nuorisopolitiikasta annetun asetuksen 2 §:n 1 momentin mukaan nuorisoasiain neuvottelukunnan jäsenten tulee olla valtakunnallisten nuorisojärjestöjen ja nuorisotyötä tekevien järjestöjen ehdottamia henkilöitä. Lapsi- ja nuorisopolitiikan koordinaation kehittämisen jatkovalmistelussa neuvottelukuntien erilaiset roolit tulisi ottaa huomioon. Roolit voidaan ottaa huomioon esimerkiksi neuvottelukunnan jaostojen tehtävien määrittelyssä.

Lasten ja nuorten hyvinvointipoliittisen koordinaation ja seurannan vahvistamiseksi olisi tärkeää, että neuvottelukunnalla olisi käytettävissään sihteeristö, jolla olisi riittävän laaja asiantuntemus eri-ikäisten lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämistyöstä. Käytännössä tämä tarkoittaisi, että neuvottelukunnan sihteeristöllä olisi pääsihteerin lisäksi vähintään yksi asiantuntijavirkamies kullakin seuraavista hyvinvoinnin edistämisen alueista: alle 7-vuotiaat lapset (alle kouluikäiset),

7-12-vuotiaat lapset (alakouluikäiset lapset), 13–15-vuotiaat lapset (yläkouluikäiset lapset), lukio- ja ammattikouluikäiset lapset ja nuoret sekä 18 vuotta täyttäneet nuoret aikuiset. Näin ollen riittävänä sihteeristön vähimmäiskokona olisi pääsihteerin lisäksi viisi esittelijää ja toimistosihteerin.

Voimassa olevan lainsäädännön nojalla asetetut lapsiasiantuntijaneuvottelukunta ja lasten ja nuorten terveyden ja hyvinvoinnin neuvottelukunta toimivat sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä ja valtion nuorisoasiain neuvottelukunta opetusministeriön yhteydessä.

Perustettavalla neuvottelukunnalla olisi jaostoja asioiden valmistelua ja määrättyjen eri-

tyisteemojen käsittelyä varten. Esimerkiksi lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämistä ja seurantaan varten voisi olla ikäryhmittäisiä jaostoja. Jaostoista säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Yhdistetyn neuvottelukunnan tehtäviin kuuluisivat nykyisten lapsiasianeuvottelukunnan, lasten ja nuorten terveyden ja hyvinvoinnin neuvottelukunnan, valtion nuorisosiain neuvottelukunnan ja varhaiskasvatuksen neuvottelukunnan tehtävät.

Neuvottelukunnassa olisi ministeriöiden, muiden valtakunnallisten viranomaisten, kuten Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen ja Opetushallituksen, valtion aluehallinnon, kuntien, kansalaisjärjestöjen ja tutkimuksen edustajia.

Lastensuojelulain mukaisia lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmia valmistellaan eri kunnissa eri tavoin. Riittävän laajan asiantuntemuksen ja suunnitelman tavoitteisiin ja toimenpiteisiin sitouttamisen kannalta on tarpeellista, että lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelma valmistellaan ja sen toteutumista seurataan ja arvioidaan laajapohjaisessa hallintokuntarajat ylittävässä toimielimessä.

Hyvinvointisuunnitelman valmistelun, sen täytäntöönpanon seurannan ja arvioinnin turvaamiseksi olisi perusteltua, että kunnassa olisi hallintokuntarajat ylittävä lasten ja nuorten hyvinvoinnin seurantaryhmä, joka täydentäisi nuorisolain muutosesityksessä ehdotettua nuorten ohjaus- ja palveluverkostoa. Nuorisolain muutosesitys paikallisesta monialaisesta yhteistyöstä ja sen toimintamuotona oleva ohjaus- ja palveluverkosto vahvistavat kunta/ aluetason nuorten hyvinvointityön koordinaatiota. Lasten ja nuorten hyvinvoinnin seurantaryhmä koordinoisi kunnan lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämisen työryhmien työtä.

Toimenpide-ehdotus 5: Perustetaan laaja-alainen lasten ja nuorten hyvinvoinnin neuvottelukunta.

Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisen vahvistamiseksi perustetaan laaja-alainen valtioneuvoston asettama lasten ja nuorten hyvinvoinnin neuvottelukunta yhdistämällä valtion nuorisosiain neuvottelukunta, lapsiasianeuvottelukunta, lasten ja nuorten terveyden ja hyvinvoinnin neuvottelukunta sekä varhaiskasvatuksen neuvottelukunta. Neuvottelukunnalla on jaostoja, joista säädetään valtioneuvoston asetuksessa.

Valtioneuvosto kutsuu neuvottelukunnan jäseniksi lasten ja nuorten hyvinvointiin ja kasvu- ja elinoloihin perehtyneitä henkilöitä ministeriöistä, muista valtion viranomaisista, kunnista, kansalaisjärjestöistä, tutkimusta harjoittavista yksiköistä ja tarvittavista muista tahoista.

Neuvottelukunnan tehtävänä on:

- 1) ohjata lapsi- ja nuorisopolitiikan suunnittelua, täytäntöönpanoa ja arviointia;
- 2) tukea valtioneuvostoa kansallisen lasten ja nuorten hyvinvoinnin kehittämissuunnitelman valmistelussa ja arvioida kehittämissuunnitelman täytäntöönpanoa;
- 3) edistää ja koordinoida eri hallinnonalojen, kuntien, tutkimusta suorittavien tahojen, järjestöjen ja muiden tahojen yhteistyötä lapsi- ja nuorisopolitiikassa;
- 4) tehdä esityksiä ja antaa lausuntoja lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämiseksi;
- 5) ohjata lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämistä ja kasvu- ja elinolojen parantamisessa tarvittavaa tiedon tuotantoa;
- 6) tuottaa ajankohtaista tietoa lapsista, nuorista ja heidän kasvu- ja elinoloistaan;

- 7) edistää eri toimijoiden välistä yhteistyötä lasten asemaan ja lapsen oikeuksiin liittyvissä kysymyksissä;
- 8) toimia lasten aseman ja lapsen oikeuksien vahvistamiseksi, edistää lapsen oikeuksista annetun YK:n yleissopimuksen tunnettuutta sekä tehdä ehdotuksia lapsen oikeuksien edistämiseksi ja lapsimyönteisten asenteiden vahvistamiseksi yhteiskunnassa;
- 9) antaa suosituksia lasten ja nuorten osallistumisen ja vaikutusmahdollisuuksien järjestämiseksi ja kehittämiseksi; sekä
- 10) antaa suosituksia lapsivaikutusten arvioinnin järjestämiseksi ja kehittämiseksi.

Toimenpide-ehdotus 6: Perustetaan lasten ja nuorten hyvinvoinnin neuvottelukunnan sihteeristö.

Perustetaan lasten ja nuorten hyvinvoinnin neuvottelukunnan asioiden valmistelua ja täytäntöönpanoa varten sihteeristö. Valtioneuvosto voi antaa sihteeristölle myös muita lasten ja nuorten hyvinvointia edistäviä tehtäviä.

Valtioneuvosto asettaa sihteeristölle johtoryhmän, joka koostuu eri ministeriöiden edustajista. Sihteeristöllä on pääsihteeriksi, jonka lisäksi sihteeristöllä on talousarvion rajoissa tarpeellinen määrä muita virkamiehiä ja muuta henkilökuntaa.

Toimenpide-ehdotus 7: Kirjataan lakiin säännös kuntien lasten ja nuorten hyvinvoinnin seurantaryhmistä.

Lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämässä ja kasvu- ja elinolojen parantamisessa tarvittavan koordinaation, seurannan, arvioinnin ja tässä tarvittavan hallintokunnat ylittävän yhteistyön varmistamiseksi kunnan tulee asettaa lasten ja nuorten hyvinvoinnin seurantaryhmä. Työryhmä voi olla myös kuntien yhteinen.

Työryhmään kuuluvat lasten ja nuorten hyvinvoinnista vastaavien toimielinten ja tarvittavat kunnan muiden viranomaisten edustajat. Työryhmään voi kuulua myös valtion alue- tai paikallishallinnon viranomaisten, kansalaisjärjestöjen ja muiden lasten ja nuorten hyvinvointia edistävien tahojen edustajia.

Lasten ja nuorten hyvinvoinnin seurantaryhmän tehtävänä on

- 1) ohjata lapsi- ja nuorisopolitiikan suunnittelua, täytäntöönpanoa ja arviointia kunnassa;
- 2) valmistella valtuustolle ehdotus lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmaksi ja arvioida sen täytäntöönpanoa;
- 3) edistää ja koordinoi eri hallintokuntien, järjestöjen ja muiden tahojen yhteistyötä lasten ja nuorten kasvun, kehityksen, hyvinvoinnin ja kasvu- ja elinolojen edistämässä;
- 4) tehdä esityksiä ja antaa lausuntoja lasten ja nuorten hyvinvoinnin ja kasvu- ja elinolojen edistämiseksi;
- 5) tuottaa ajankohtaista tietoa lapsista ja nuorista ja heidän kasvu- ja elinoloistaan;
- 6) valmistella valtuustolle ehdotukset lasten ja nuorten osallistumisen ja vaikutusmahdollisuuksien järjestämiseksi; sekä
- 7) valmistella valtuustolle ehdotukset lapsivaikutusten arvioinnin järjestämiseksi.

6 Lasten ja nuorten hyvinvointia koskeva tietopohja

Riittävän laajan ja monipuolisen tietopohjan turvaaminen on välttämätöntä hyvälle lapsi- ja nuorisopolitiikan ohjaukselle, päätöksenteolle ja arvioinnille. Tilastoja ja tutkimuksia päätöksenteon tueksi lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnista tuottavat mm. Tilastokeskus, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, yliopistot ja muut tutkimusyksiköt ja -seurat, Opetushallitus ja Kela, Nuorisotutkimusseura, Lapsuudentutkimuksen seura, valtion aluehallintoviranomaiset ja kuntien viranomaiset.

Opetusministeriön nuorisoyksikkö tukee soveltavaa nuorisotyötä, -toimintaa ja -politiikkaa palvelevaa tutkimusta. Nuorisoa koskevaa perustutkimusta tehdään yliopistoissa, korkeakouluissa ja tutkimuslaitoksissa, ja se kuuluu muiden tukien piiriin. Nuorisotutkimus on organisoitu nuorisotutkimusverkoston kautta, joka on Nuorisotutkimusseuran osana toimiva tutkijayhteisö.

Nuorisotutkimusseura on itsenäinen ja riippumaton nuorisotutkijoiden järjestö, jonka tarkoituksena on edistää monitieteistä nuorisotutkimusta Suomessa. Nuorisotutkimusseura kehittää nuorisotutkijoiden, tutkimuslaitosten, korkeakoulujen sekä nuorten kanssa työskentelevien ammattiryhmien välistä kansallista ja kansainvälistä yhteistoimintaa.

Lapsuudentutkimuksen seura on vuonna 2008 perustettu tieteellinen seura, joka pyrkii edistämään monitieteistä ja monialaista lapsi- ja lapsuudentutkimusta. Se järjestää tiedeyhteisölle ja päättäjille, ammattilaisille ja laajemmalle yleisölle suunnattuja keskustelutilaisuuksia, seminaareja ja konferensseja sekä harjoittaa tieteellistä julkaisutoimintaa.

THL julkaisee lasten ja nuorten hyvinvointia ja hyvinvointipalveluita koskevia tilastoja ja tutkimuksia, mm. vuosittain valtakunnalliset tilastot lastensuojelupalveluista ja kasvatusta ja perheneuvonnasta.

Päätöksenteon tueksi tarvitaan lasten, nuorten ja perheiden kokemustietoa. THL toteuttaa vuosittain kouluterveyskyselyn perusopetuksen 8. ja 9. vuosiluokan sekä lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen 1. ja 2. vuoden opiskelijoille.

Lastensuojelun vuosittainen valtakunnallinen tilastointi on aloitettu vuonna 1991 Stakesissa ja nykyisin tilastot kootaan vuosittain THL:ssä. Lastensuojelutilastojen tietosisällöt kootaan vuosittain kunnilta.

Tilastokeskus tuottaa tilastoja mm. väestöstä, koulutuksesta ja tulonjaosta. Tilastokeskus ylläpitää Statfin-tietokantaa ja THL SOTKANet-tietokantaa. Tilastokeskus ja valtioneuvoston kanslia ylläpitävät Findikaattori-verkkopalvelua. Kunnat julkaisevat keräämiään tilastotietoja internet-sivuillaan.

Nuorten elinolojen kehittämiseksi valtion nuorisoasiain neuvottelukunta seuraa nuorten elinoloja Suomessa. Nuorisoasiain neuvottelukunta julkaisee Nuorisotutkimusverkoston ja THL:n kanssa Nuorten elinolot -vuosikirjoja. Vuosikirjat koostuvat nuorten elinoloja kuvaavasta tilasto-osuudesta sekä asiantuntija-artikkeleista. Nuorisoasiain neuvottelukunta seuraa myös nuorten asenteita, arvoja, tulevaisuuden odotuksia ja suhtautumista yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen. Tiedot julkaistaan vuosittain Nuorisobarometri -julkaisuna. Valtion nuorisoasiain neuvottelukunnalla on meneillään nuorten hyvinvointi-indikaattoreiden kehittämistyötä 15–28-vuotiaiden nuorten elinolojen seurannan osalta.

Lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelmaan liittyen opetusministeriö asetti maaliskuussa 2009 työryhmän valmistelemaan lasten hyvinvoinnin kansallisia indikaattoreita. Lasten hyvinvoinnin kansalliset indikaattorit - työryhmä on laatinut ehdotuksen säännöllisesti seurattavien lasten hyvinvoinnin indikaattoreiksi niin, että kokonaisuus:

- palvelee YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen toteutumisen seurantaa
- palvelee hallituksen tarvetta seurata lasten hyvinvoinnin kehitykselle asetettujen tavoitteiden toteutumista.
- hyödyttää ja tukee kuntien lasten hyvinvoinnin seurantaa
- ottaa huomioon parhaan kansainvälisen kehitystyön alalla
- ratkaisee indikaattorityön jatkuvuuteen ja ylläpitoon liittyvät kysymykset
- arvioi tilastoviranomaisten yhteistyön tarpeet esimerkiksi rekistereiden käyttämisestä.

Indikaattorityöryhmän työn perustana oli lasten hyvinvoinnin kansallisten ydinindikaattoreiden määrittäminen YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen perustalta. Työn lähtökohtana olivat politiikkaohjelmassa aiemmin määritellyt kansalliset ydinindikaattorit.

Kuntaliitto on johtanut LapsiARVI-kehittämistyötä, jossa on määritelty kuntien lasten hyvinvointisuunnitelmien teossa ja lapsipolitiikan seurannassa tarvittavaa tietopohjaa ja indikaattoreita. Kuntien lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmien laadinnan tueksi Kuntaliitto on julkaissut Lapsitiedon mittaristo – työvälineen.

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta on mietinnössään (VaVM 33/2008) todennut, että asetettujen tavoitteiden seuraamiseksi valtion talousarvioesitykseen tulisi lisätä tunnuslukuja, jotka kuvaavat lasten ja lapsiperheiden hyvinvointia. Valiokunta huomauttaa, että tällä hetkellä tunnusluvut koskevat lähes poikkeuksetta yli 15-vuotiaita ja pääosin työikäisiä, mutta alle 15-vuotiaita lapsia koskevia vaikuttavuuden tunnuslukuja on vähän. Niillä arvioidaan myös lähinnä palveluiden piirissä olevien lasten määrää, ei lasten terveyttä ja hyvinvointia.

Johtopäätökset

Lainsäädännössä, kuten lastensuojelulaissa ja kansanterveyslaissa, on kunnille velvoitteita seurata lasten hyvinvointia, mutta toisaalta valtion vastuuta lasten hyvinvoinnin seurannassa ja tietopohjan koordinaatiossa ei ole säädetty millekään viranomaiselle. Tämä näkyy lasten ja nuorten hyvinvoinnin tietopohjan hajanaisuutena ja puutteina. Näitä ongelmia käsitellään parhaillaan lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelman yhteydessä lasten hyvinvoinnin kansallisia indikaattoreita määrittelevässä työryhmässä.

Valtion olisi tärkeä omalla tietopolitiikallaan tukea kuntien paikallista lasten hyvinvoin-

nin edistämistyötä. Toisaalta valtion velvollisuus on koota tietoa myös kansainvälisiin, kuten YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen seurannan, tarpeisiin.

Lapsi- ja nuorisopoliittisen päätöksenteon tueksi tarvitaan nykyistä enemmän väestötason tietoa erityisesti alle kouluikäisistä ja alakouluikäisistä lapsista sekä erityisryhmistä, kuten vammaisista ja pitkäaikaissairaista lapsista ja maahanmuuttajataustaisista lapsista. Alle kouluikäisiltä ja alakouluikäisiltä kerätään väestötasolla vähemmän tietoa kuin vanhemmilta lapsista ja nuorilta. Esimeriksi THL:n toteuttama kouluterveyskysely kattaa vain yläkoulu-
laiset ja toisen asteen opiskelijat. Kouluterveyskysely tulisi myös ulottaa koskemaan kaikkia kunnat ja turvata kouluterveyskyselyn säännöllinen toteuttaminen.

Myös YK:n lapsen oikeuksien komitea on kiinnittänyt Suomea koskeissa päätelmissään (30.9.2005) huomiota lapsia koskevan tietopohjan puutteisiin. ”Komitea toteaa huolestuneena, että lapsia koskevia tilastotietoja ei koota yhdenmukaisesti ja säännöllisesti. Tämä koskee erityisesti kaikkein haavoittuvimpia lapsiryhmiä, kuten vammaiset lapset, turvapaikkaa hakevat lapset, oikeusjärjestyksen puitteissa hankaluuksissa olevat lapset ja vähemmistöryhmiin kuuluvat lapset.

Komitea suosittelee, että sopimusvaltio jatkaa pyrkimyksiään kehittää järjestelmä lapsia koskevien tietojen laaja-alaiseksi kokoamiseksi, erityisesti kaikkein haavoittuvimpiin ryhmiin kuuluvien lasten osalta, jotta lasten elinolosuhteita ja heidän oikeuksiensa toteutumista voidaan yksityiskohtaisesti analysoida.”

Lasten ja nuorten hyvinvointipoliittisen päätöksenteon tueksi tarvitaan monipuolista seuranta- ja tutkimustietoa lasten ja nuorten hyvinvoinnin kehityksestä, myös heidän omasta kokemusmaailmastaan käsin. Myös lasten ja nuorten arkea, kulttuureja ja instituutioiden ulkopuolista elämää koskevalla tutkimustiedolla on merkitystä lasten ja nuorten hyvinvoinnin ja sen kehityksen arvioinnissa. Parhaimmillaan tutkimus voi tuottaa lapsi- ja nuorisopoliittikan kentälle syvällistä yhteiskuntapoliittista analyysia ja tutkijaverkostot monitahoista etukäteis- ja jälkikäteispunnintaa.

Lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämistyön kannalta työryhmä pitää välttämättömänä, että lasten ja nuorten hyvinvointia koskevien tilastojen ja tutkimuksen laatiminen ja kehittäminen turvataan. Työryhmä korostaa myös tietojen julkisen saatavuuden merkitystä osana demokraattista yhteiskuntaa. Tietojen julkistamista tulee parantaa mm. kuntien osalta. Väestön hyvinvointia, hyvinvoinnin edistämisen järjestämistä koskevien tietojen ja niitä koskevan lainsäädännön, strategisten suunnitelmien ja suositusten tulee olla kaikkien kuntalaisten saatavilla kunnan nettisivuilla. Tämä on kuntalaisten itsehallinnon ja kunnallisen demokratian edistämisen kannalta tarpeellista.

Toimenpide-ehdotus 8: Varmistetaan lasten ja nuorten hyvinvointia koskevien tilastojen ja tutkimuksen tuottaminen.

Varmistetaan, että lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämässä ja seurannassa tarvittavien tilastojen laatimiselle ja tutkimukselle osoitetaan riittävät voimavarat. Koordinaatiota lasten ja nuorten hyvinvointitiedon tuottamisessa vahvistetaan. Lasten ja nuorten hyvinvoinnin neuvottelukunta ohjaa lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämässä ja kasvu- ja elinolojen parantamisessa tarvittavaa tiedon tuotantoa. Valtion tilastoviranomaiset tukevat kuntia lasten ja nuorten hyvinvointitiedon tuottamisessa.

Varmistetaan myös, että kunta kerää, tuottaa ja julkaisee tilastoja, joita tarvitaan kunnassa asuvien lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämässä ja seurannassa, ja osallistuu valtion viranomaisten suorittamiin tietojen ja tilastojen keräämiseen.

Varmistetaan, että kunta julkistaa nettisivuillaan tiedot kunnan lapsi- ja nuorisoväestön hyvinvoinnin tilasta ja kehityksestä, lasten ja nuorten hyvinvointia edistävien palveluiden järjestämisestä, viittaukset palveluita koskevaan lainsäädäntöön ja kansallisiin, strategiaan suunnitelmiin (esim. kansallinen lasten ja nuorten hyvinvoinnin kehittämissuunnitelma) ja suosituksiin (esim. kouluterveydenhuollon laatusuositus) sekä kunnalliset strategiset suunnitelmat (esim. lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelma).

7 Lasten ja nuorten mahdollisuus vaikuttaa heitä koskeviin asioihin

Mahdollisuus vaikuttaa itseään koskeviin asioihin, yhteisöllisiin asioihin ja yhteiskunnallisiin asioihin on keskeinen osa demokraattista yhteiskuntaa ja oikeusvaltiota myös lasten ja nuorten kohdalla. Suomen perustuslain (731/1999) 2 §:n 2 momentin mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti.

Perustuslain 14 §:n mukaan äänioikeus- ja vaalioikeusikäraja valtiollisissa ja kunnallisissa vaaleissa ja kansanäänestyksissä on 18 vuotta. Oikeusministeriö on 25.1.2010 asettanut työryhmän selvittämään äänioikeusikärajan laskemista 16 vuoteen kunnallisvaaleissa. Työryhmä selvittää edellytykset kokeilla äänestysikärajan laskemista kunnallisvaaleissa. Selvitystä laadittaessa keskeisinä näkökulmina on nuorten vaikutusmahdollisuuksien lisääminen ja demokratiakasvatuksen vahvistaminen.

Julkisen vallan toimijoista ensimmäisenä äänioikeusikärajan 16 vuoteen on alentanut Suomen evankelis-luterilainen kirkko. Ensimmäiset seurakuntavaalit, joissa äänioikeusikäraja on 16 vuotta, järjestetään 14.–15.11.2010.

Perustuslain 14 §:n 2 momenttiin sisältyy perustuslaillinen toimeksianto, jonka mukaan oikeudesta osallistua kuntien hallintoon säädetään lailla (kuntalaki).

Perustuslain 14 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Perustuslain 20 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Kummassakaan perustuslain säännöksessä ei ole ikärajaa osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudelle, joten julkisen vallan tulee edistää myös alle 18-vuotiaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia.

YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen yhtenä yleisenä periaatteena on lapsen oikeus saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin (12 artikla). Yleissopimuksen periaatteen merkitys ei rajoitu vain yksilökohtaiseen päätöksentekoon, vaan sillä on merkitys arvioitaessa lasten yhteiskunnallista osallisuutta.

Sekä nuorisolaki että lastensuojelulaki sisältävät säännökset lasten ja nuorten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista lapsia ja nuoria yleisesti koskeviin asioihin. Nuorisolain 8 §:ssä edellytetään, että nuorille tulee järjestää mahdollisuus osallistua paikallista ja alueellista nuorisotyötä ja nuorisopolitiikkaa koskevien asioiden käsittelyyn. Samassa

momentissa säädetään lisäksi, että nuoria (alle 29-vuotiaita) on kuultava heitä koskevissa asioissa. Nuorisovaltuustoja ja muita nuorten vaikuttajaryhmiä on tällä hetkellä noin 180 kunnassa.

Lastensuojelulain 8 §:n 2 momentin mukaan palveluja järjestettäessä ja niitä kehitettäessä on kiinnitettävä erityistä huomiota lasten (0-17-vuotiaiden) ja nuorten (18–20-vuotiaiden) tarpeisiin ja toivomuksiin.

Kuntalain 27 §:n mukaan valtuuston on pidettävä huolta siitä, että kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Säännöksessä ei ole ikärajausta. Säännös koskee myös alle 18-vuotiaita kunnan asukkaita ja palveluiden käyttäjiä.

Kuntalain 27 §:n mukaan kunnan asukkaiden ja palveluiden käyttäjien osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää erityisesti:

- 1) valitsemalla palvelujen käyttäjien edustajia kunnan toimielimiin;
- 2) järjestämällä kunnan osa-alueita koskevaa hallintoa;
- 3) tiedottamalla kunnan asioista ja järjestämällä kuulemistilaisuuksia;
- 4) selvittämällä asukkaiden mielipiteitä ennen päätöksentekoa;
- 5) järjestämällä yhteistyötä kunnan tehtävien hoitamisessa;
- 6) avustamalla asukkaiden oma-aloitteista asioiden hoitoa, valmistelua ja suunnittelua; sekä
- 7) järjestämällä kunnallisia kansanäänestyksiä.

Kuntalain 28 §:ssä säädetään kunnan asukkaiden oikeudesta tehdä aloite kunnalle sen toimintaa koskevissa asioissa. Aloitteen tekijöinä voivat toimia myös alle 18-vuotiaat kunnan asukkaat. Lain 28 §:n mukaan aloitteen tekijöille on ilmoitettava aloitteen johdosta suoritettavat toimenpiteet. Valtuuston tietoon on saatettava vähintään kerran vuodessa sen toimivaltaan kuuluvissa asioissa tehdyt aloitteet ja niiden johdosta suoritettavat toimenpiteet.

Kuntalain 29 §:n mukaan kunnan on tiedotettava asukkailleen kunnassa vireillä olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä ratkaisuksista ja niiden vaikutuksista. Tiedottamisvelvollisuus kattaa myös kunnan alle 18-vuotiaat asukkaat. Lain 29 §:n mukaan kunnan on laadittava tarvittaessa katsauksia kunnan palveluja, taloutta, ympäristönsuojelua ja maankäyttöä koskevista asioista. Asukkaille on myös tiedotettava, millä tavoin asioista voi esittää kysymyksiä ja mielipiteitä valmistelijoille ja päättäjille.

Opetustoimen lainsäädäntö sisältää määräyksiä lasten ja nuorten mahdollisuuksista vaikuttaa kouluyhteisön asioihin. Perusopetuslain 47 a §:n mukaan perusopetuslain mukaisella koululla voi olla sen oppilaista muodostuva oppilaskunta. Sen tehtävänä on edistää oppilaiden yhteistoimintaa, vaikutusmahdollisuuksia ja osallistumista oppilaita koskevissa asioissa. Oppilaskunnan toiminnan järjestämisestä päättää opetuksen järjestäjä. Lukiolain 31 §:n mukaan jokaisella oppilaitoksella, jossa järjestetään lukiokoulutusta, on opiskelijoista muodostuva oppilaskunta. Oppilaskunnan tehtävänä on edistää opiskelijoiden yhteistoimintaa ja koulutyötä. Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 41 §:n mukaan jokaisella oppilaitoksella, jossa järjestetään tässä laissa tarkoitettua koulutusta, on opiskelijoista muodostuva oppilaskunta. Oppilaskunnan tehtävänä on edistää opiskelijoiden yhteistoimintaa ja koulutyötä.

Johtopäätökset

Lasten ja nuorten omien mielipiteiden kuuleminen ja osallistuminen päätösten valmistelu- prosesseihin toteuttavat lasten ja nuorten oikeutta vaikuttaa itseään koskeviin asioihin. Ne kuuluvat myös päätösten lapsi- ja nuorisovaikutusten arvioinnin prosessiin sekä lapsen edun arviointiin yhteiskuntapoliittisessa päätöksenteossa. Tällä alueella tarvittaisiin valtionhallinnossa yhteisten toimintaperiaatteiden kehittämistä, osaamisen ja kehittämistyön tukea, jota ei nykyisellään ole organisoitu.

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on osaltaan välittää lasten ja nuorten mielipiteitä päätöksentekoon. Tätä työtä on tehty tekemällä erillisselvityksiä koululaisten sekä kielivähemmistöihin kuuluvien lasten ja nuorten näkökulmista. Lapsiasiavaltuutettu on myös antanut tukea ministeriöiden eräisiin hankkeisiin lasten mielipiteiden selvittämiseksi.

Valtionhallinnon tulisi tukea myös lasten ja nuorten osallistumisen edistämistä alueellisesti ja paikallisesti. Tätä työtä on osittain hoidettu OPM:n nuorisoyksikössä liittyen nuorisolain 8§:n toimeenpanoon. Esimerkiksi lääninhallitukset ovat peruspalveluiden arvioinnin puitteissa kartoittaneet nuorisolain 8 §:n toteutumista kunnissa. Järjestötoimijana esimerkiksi Suomen nuorisoyhteistyö Allianssi on edistänyt nuorisolain toimeenpanoa.

Lasten mielipiteiden kuulemisesta liittyen palveluiden kehittämiseen on säädetty myös lastensuojelulain 8 §:ssä, mutta säännöksen täytäntöönpano ja seuranta ovat jääneet vähäiseksi. Samoin nuorisolain 8 §:n toimeenpanossa on paljon kuntakohtaista vaihtelevuutta kuulemisrakenteissa ja varsinaisissa asiasisällöissä.

Lasten ja nuorten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien järjestämisestä tulee säätää nykyistä täsmällisemmin. Nykyistä täsmällisempi sääntely toteuttaisi Suomen perustuslais- sa turvattua jokaisen oikeutta vaikuttaa itseään, elinympäristönsä ja yhteiskuntaa koskeviin asioihin. Säännöksellä toteutetaan myös Suomea velvoittavien ihmisoikeussopimusten osallistumista ja vaikutusmahdollisuuksia koskevia sopimusmääräyksiä. Demokraattiseen yhteiskuntaan kuuluu niiden ihmisten kuuleminen, joihin päätökset vaikuttavat. Kunnan lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmaan tulisi kirjata lasten ja nuorten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien järjestämisen keinot.

Lasten ja nuorten osallistumista koskevassa säännöksessä lueteltaisiin keinoja, joilla kunta voi toteuttaa lasten ja nuorten osallistumista ja vaikuttamista. Kunnat ovat lapsi- ja nuorisoväestön määrän ja rakenteen suhteen hyvin erilaisia keskenään, joten on perusteltua, että kunta voi valita paikallisiin tarpeisiin parhaiten sopivat lasten ja nuorten osallistumisen ja vaikutusmahdollisuuksien keinot. Sääntelyn tarkoituksena kuitenkin on, että kunta käyttää useampaa lasten ja nuorten osallistumisen ja vaikuttamisen keinoa. Osallistuminen ja vaikutusmahdollisuudet tulee järjestää lasten ja nuorten ikäkauden edellyttämällä tavalla.

Toimenpide-ehdotus 9: Täsmennetään lainsäädäntöä koskien lasten ja nuorten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia.

Täsmennetään lainsäädäntöä koskien lasten ja nuorten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia. Kunnan lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmaan tulee kirjata, miten lapset ja nuoret voivat osallistua ja vaikuttaa heitä koskevien asioiden käsittelyyn.

Kirjataan lakiin lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämisestä, että lasten ja nuorten osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää erityisesti:

- 1) selvittämällä lasten ja nuorten mielipiteitä ennen päätöksentekoa;

- 2) tiedottamalla kunnan asioista ja järjestämällä kuulemistilaisuuksia lapsille ja nuorille,
- 3) kuulemalla lapsia ja nuoria valtuustossa ja muissa kunnan toimielimissä;
- 4) edistämällä lasten ja nuorten oma-aloitteista asioiden hoitoa, valmistelua ja suunnittelua;
- 5) asettamalla lasten ja nuorten vaikuttajaryhmiä.

8 Lapsivaikutusten arviointi

YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklan 1 kappaleen mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Myös kansallisen lapsilainsäädännön (laki lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta sekä lastensuojelulaki) keskeisenä periaatteena on lapsen etu.

Jotta valtion ja kuntien päätöksenteossa voidaan tehdä ratkaisuja, joissa ensisijaisesti otetaan huomioon lapsen etu, on kyseissä ratkaisutilanteessa oltava käytettävissä tiedot eri vaihtoehtojen vaikutuksista lasten hyvinvointiin ja kasvu- ja elinoloihin. Tehtäessä lapsia koskevia päätöksiä tulee kyetä arvioimaan eri ratkaisuvaihtoehtojen vaikutukset lasten kasvu- ja elinoloihin ja hyvinvointiin. Tämä edellyttää lapsivaikutusten arvioinnin järjestämistä valtion ja kuntien hallinnossa.

YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen täytäntöönpanoa valvova lapsen oikeuksien komitea suosittelee, että lapsivaikutusten arviointi tehdään, kun laaditaan tai toimeenpannaan uusia toimintaohjelmia tai ohjeita, uutta lainsäädäntöä tai määräyksiä, vuosittaista talousarviota kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla tai organisatorisia tai hallinnollisia muutoksia yhteiskunnan eri tasoilla.

Lapsivaikutusten arviointi on osa ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointia. Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi (IVA) on prosessi, jossa arvioidaan ennalta päätöksen vaikutuksia ihmisten terveyteen ja hyvinvointiin. Arvioinnin kohteena voi olla hanke, suunnitelma, ohjelma tai mikä tahansa muu päätös. Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnissa tarkastellaan vaihtoehtoisia ratkaisumalleja. Vaihtoehtojen käsittely selkeyttää tavoitteita, mahdollistaa ristiriitojen käsittelyn ja konkretisoi sitä, kuinka tavoitteet voidaan saavuttaa.

Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointia on Suomessa edellytetty lainsäädäntötasolla vuodesta 1994, jolloin tuli voimaan laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (468/1994). Ympäristövaikutusten arviointimenettelylain 1 §:n mukaan lain tavoitteena on edistää ympäristövaikutusten arviointia ja huomioon ottamista suunnittelussa ja päätöksenteossa sekä samalla lisätä kansalaisten tiedonsaantia ja osallistumismahdollisuuksia. Ympäristövaikutuksen määritelmään kuuluu mm. hankkeen tai toiminnan aiheuttamat välittömät ja välilliset vaikutukset ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen. Lisäksi lailla viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (200/2005) säädetään suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista.

Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 9 § velvoittaa selvittämään vaikutukset kaavaa laadittaessa. Kaavan tulee perustua riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavaa laadittaessa

on tarpeellisessa määrin selvitettävä suunnitelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen ympäristövaikutukset, mukaan lukien yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset.

Hallituksen esityksen laatimisohteissa (2004) määritellään, että esityksessä on selostettava ehdotettujen säännösten kaikki merkittävät vaikutukset. Vaikutusten arvioinnin laajuus ja yksityiskohtaisuus on suhteutettava ehdotuksen sisältöön ja odotettavissa olevien vaikutusten merkitykseen. Samalla on kerrottava, kuinka vaikutukset on arvioitu, jollei tämä käy ilmi asiayhteydestä. Säädösehdoitusten vaikutusten arvioinnista annettiin yhtenäiset ohjeet vuonna 2007. Ohjeet korvasivat eri ministeriöiden antamat sektorikohtaiset arviointiohjeet. Epäkohtana on, että hallituksen esityksen laatimisohteissa ei mainita lapsivaikutusten arviointia toisin kuin esimerkiksi sukupuolivaikutusten arviointi.

Stakes julkaisi vuonna 2006 oppaan lapsiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnista (Sirpa Taskinen: Lapsiin kohdistuvien vaikutusten arviointi). THL on vuonna 2010 julkaissut työvälineen lapsiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnista kuntapäätöksissä. Stakes ja sittemmin THL on vuodesta 2001 lähtien ylläpitänyt Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin -käsikirja [www-sivustoa: http://info.stakes.fi/iva/FI/index.htm](http://info.stakes.fi/iva/FI/index.htm)

Johtopäätökset

Lapsivaikutusten (alle 18-vuotisiin kohdistuvien vaikutusten) arviointi on tärkeää, jotta voidaan arvioida YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklan edellyttämällä tavalla lapsen etua yhteiskunnallisessa päätöksenteossa. Lapsivaikutusten arvioinnin merkitystä korostaa myös se, ettei lapsilla ole ääni- ja vaalioikeutta, joten valtion ja kuntien päätöksentekijöiden tulee kiinnittää erityistä huomiota lasten oikeuksien ja edun huomioon ottamiseen.

Päätösten lapsivaikutusten arvioinnin velvoitteesta ei ole tällä hetkellä säädetty missään lainsäädännössä suoranaisesti. Lainvalmistelussa lapsivaikutusten arvioinnin on katsottu perustuvan (Paremmän sääntelyn ohjeet) perustuslain 6 §:ään lapsen yhdenvertaisesta kohtelusta sekä YK:n lapsen oikeuksien sopimukseen (3 artikla). Lapsivaikutusten arvioinnin kehittämisen tueksi tarvitaan täsmällisempää lainsäädäntöä. Lapsivaikutusten arvioinnin ja lapsen oikeuksien valtavirtaistamisen tarkoituksena on edistää lapsen edun toteutumista ja lisätä tietoa lapsen edun mukaisista ratkaisuista.

Lapsivaikutusten arviointi liittyy lasten ja nuorten osallistumiseen ja vaikutusmahdollisuuksiin, sillä arvioinnin yhtenä osana on lasten ja nuorten oman äänen kuuleminen.

Voimassa olevissa hallituksen esityksen laatimisohteissa ei mainita lapsivaikutusten arviointia. Lapsivaikutusten arvioinnin turvaaminen hallituksen esitysten laatimisen yhteydessä edellyttää vähintään sitä, että lapsivaikutusten arviointi on kirjattuna hallituksen esitysten laatimisohteisiin. Parempi vaihtoehto kuitenkin on, että lapsivaikutusten arviointivelvoite kirjataan lakiin.

Työryhmä esittää myös, että lakisäätöinen lapsivaikutusten arviointivelvoite koskisi valtion ja kunnan talousarvion valmistelua, lasten palveluiden järjestämistä ja palveluverkkoa koskevien päätösten valmistelua kunnassa ja kaavan ja rakennusjärjestyksen valmistelua. Lapsivaikutusten arviointivelvoitetta koskevalla säännöksellä täytäntöönpantaisiin YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklan velvoitetta lapsen edun ensisijaisesta huomioon ottamisesta päätöksenteossa.

Lapsivaikutusten arviointivelvoite kaavan laadinnan yhteydessä täydentää maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n säännöstä, jonka mukaan kaavan vaikutukset tulee selvittää kaavaa laadittaessa.

Toimenpide-ehdotus 10: Lisätään lainsäädäntöön säännös lapsivaikutusten arvioinnista.

Säännöksen mukaan lapsivaikutukset tulisi arvioida kun

- 1) valmistellaan lainsäädäntöä, jolla on vaikutuksia lasten hyvinvointiin tai kasvu- ja elinoloihin;
- 2) valmistellaan valtion tai kunnan talousarviota;
- 3) kunnassa valmistellaan lasten palvelujen järjestämistä tai palveluverkkoa koskevia päätöksiä; sekä
- 4) laaditaan maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukaista maakuntakaavaa, yleiskaavaa, kuntien yhteistä yleiskaavaa, asemakaavaa tai rakennusjärjestystä.

9 Työryhmän toimenpide-ehdotusten toteuttaminen

Työryhmän ehdottamat lainsäädäntömuutokset on mahdollista toteuttaa muuttamalla voimassa olevien lakien yksittäisiä säännöksiä tai kokoamalla ehdotetut lakimuutokset uuteen lakiin lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämisestä.

Työryhmä esittää toimenpide-ehdotuksen toteuttamisen ensisijaisena vaihtoehtona, että säädetään laki lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämisestä.



OPETUSMINISTERIÖ

Undervisningsministeriet

MINISTRY OF EDUCATION

Ministère de l'Éducation

ISBN: 978-952-485-877-9 (PDF)

ISSN: 1797-951X (PDF)

Julkaisumyynti / Bokförsäljning

Yliopistopaino / Universitetstryckeriet

PL 4 / PB 4 (Vuorikatu 3 / Berggatan 3)

00014 Helsingin Yliopisto / Helsingfors Universitet

puhelin / telefon (09) 7010 2363

faksi / fax (09) 7010 2374

books@yopaino.helsinki.fi

www.yliopistopaino.helsinki.fi