



## Lapsivaikutusten arviointi kunnassa ja maakunnassa

### Mannerheimin Lastensuojeluliiton ohje lapsivaikutusten arviointiin kunnassa ja maakunnassa

10.10.2017

#### Vaikutukset lasten hyvinvointiin ja oikeuksien toteutumiseen

**Lapsivaikutusten arviointi on osa ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointia. Lapsivaikutusten arvioinnissa arvioidaan päätöksen, toimenpiteen tai toiminnan vaikutuksia lasten hyvinvointiin ja oikeuksien toteutumiseen. Tämän ohjeen tarkoituksena on tukea lapsivaikutusten arvioinnin toteuttamista kunnissa ja maakuntaudistuksella perustettavissa maakunnissa.**

Lapsivaikutusten arviointi kohdistuu lapseen eli alle 18-vuotiaisiin. Arviointi voidaan toteuttaa myös lapsi- ja nuorisovaikutusten arviointina, jolloin tarkastelu kohdistuu myös 18 vuotta täyttäneisiin nuoriin. Esimerkiksi arvioitaessa lukio- tai ammatillista koulutusta, on luonnollisesti perusteltua tarkastella vaikutuksia myös 18 vuotta täyttäneisiin opiskelijoihin.

**Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelmassa (LAPE-ohjelma) mallinnetaan ja tuetaan päätösten lapsivaikutusten arvioinnin käyttöönottoa.** LAPE-ohjelmassa luodaan myös välineet lapsilähtöiseen budjetointiin eli lapseen kohdistuvien taloudellisten panostusten jäljittämiseen ja niiden vaikuttavuuden seurantaan. Lapsibudjetointi on talousarviopäätösten lapsivaikutusten arviointia. Lapsibudjetoinnin tarkoituksena on edistää lasten oikeuksien toteutumista talousarviopäätöksissä.

#### Perustana YK:n lapsen oikeuksien sopimus

**Lapsivaikutusten arvioinnin perustana on YK:n lapsen oikeuksien sopimus**, joka on ollut Suomessa voimassa vuodesta 1991 lähtien. Sopimuksella turvatuilla oikeuksilla edistetään ja turvataan lasten hyvinvointia ja kehitystä. Lapsen oikeuksien sopimus on oikeudellisesti velvoittava ihmisoikeussopimus. Sopimusvaltion on ryhdyttävä kaikkiin tarpeellisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin toimiin lapsen oikeuksien sopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi. Julkisen vallan (valtion, kuntien ja maakuntaudistuksessa perustettavien maakuntien) on turvattava ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien toteutuminen. Lapsivaikutusten arviointi on tärkeä osa lapsen oikeuksien sopimuksen täytäntöönpanoa ja lasten oikeuksien edistämistä ja turvaamista.

**Lapsivaikutusten arviointi on tavanomaista kunnan, maakunnan tai valtion toimintaa ja osa päätöksentekoprosessia.** Se ei ole mitään lapseen kohdistuvaa ”hyväntekeväisyyttä” tai ylimääräistä toimintaa. **Lapsivaikutusten arviointi mahdollistaa, että lasten etu otetaan lapsia koskevissa päätöksissä huomioon lapsen oikeuksien sopimuksen edellyttämällä tavalla.**



Lapsen oikeuksien sopimuksen täytäntöönpanoa valvova YK:n lapsen oikeuksien komitea on määritellyt **neljä sopimuskohtaa** niin sanotuiksi **yleisperiaatteiksi**, jotka tulee ottaa huomioon kaikkien sopimuskohtien tulkinnessa. Yleisperiaatteet ovat syrjinnän kieltä, lapsen edun ensisijaisuus, lapsen oikeus elämään, henkiinjäämiseen ja kehittymiseen sekä lapsen näkemysten kunnioittaminen (lapsen oikeus tulla kuulluksi). Yleisperiaatteilla on keskeinen merkitys myös lapsivaikutusten arvioinnissa.

## Lapsen edun ensisijaisuus

**Lapsivaikutusten arviointi on väline lasten edun selvittämiseen.** Lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan 1 kappaleen mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu.

**Lapsen edun käsitteen sisältö pitää määrittää tapauskohtaisesti kyseessä olevien lasten tilanteen mukaisesti**, jolloin otetaan huomioon lasten tilanne, olosuhteet ja tarpeet. Lapsen edun käsitteellä on tarkoitus varmistaa lapsen oikeuksien sopimuksessa turvattujen oikeuksien toteutuminen ja lapsen kokonaisvaltainen kehitys. ”Lapsen edun” määräytymisen **perustana ovat lapsen oikeuksien sopimuksessa turvatut oikeudet**. Erityisen merkittävässä roolissa ovat sopimuksen yleisperiaatteet. Valmistelussa on arvioitava päätöksen mahdollisia myönteisiä ja kielteisiä vaikutuksia lapsiin. Päätöksen perusteluista tulee ilmetä, mitä on pidetty lapsen etuna ja millä perusteilla sekä kuinka lapsen etua on punnittu.

Lapsen edun ensisijaisuuden ulottaminen koskemaan **lainsäädäntöelinten** toimintaa tarkoittaa, että lapsen edun tulee ohjata päätöksentekoa valmisteltaessa lapsia koskevaa tai heihin vaikuttavaa lainsäädäntöä. Lapsen edun tulee olla ensisijainen harkintaperuste päätöksenteossa, esimerkiksi silloin kun eduskunta päättää laista tai valtioneuvosto asetuksesta, jolla on vaikutuksia lapsiin. **Tuomioistuimilla** tarkoitetaan kaikissa oikeusasteissa tapahtuvia oikeudenkäyntejä. Esimerkiksi hallinto-oikeuden käsitellessä kunnallisvalitusta päätöksestä, joka koskee lapsia, lapsen edun on oltava päätösharkinnassa etusijalla.

Kunnan toimielin, kuten lautakunta, sen jaosto, kunnanhallitus tai valtuusto, on sopimuskohtassa tarkoitettu **hallintoviranomainen**, jonka on otettava lapsen etu ensisijaisesti huomioon. Maakunnan toimielimet ovat vastaavalla tavalla hallintoviranomaisia, joiden on päätösharkinnassaan asetettava lasten etu etusijalle.

Myös lapsia koskevien palveluiden toteutuksessa lapsen edun tulee olla toimien ensisijainen harkintaperuste. Lapsen oikeuksien komitea korostaa, että 3 artiklan 1 kappaleen ilmaus **”julkinen tai yksityinen sosiaalihuolto” tulee tulkita laajassa merkityksessä**. Komitean mukaan ilmaisun tulee ymmärtää tarkoittavan **kaikkia laitoksia, joiden toiminnalla ja päätöksillä on vaikutus lapsiin ja heidän oikeuksiensa toteutumiseen**. Näitä laitoksia ovat taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin liittyvät laitokset, kuten esimerkiksi huolenpitoon, terveyteen, ympäristöön, koulutukseen ja vapaa-aikaan liittyvä toiminta. Näin ollen käsitteen piiriin kuuluvat esimerkiksi varhaiskasvatus, koulut ja muut oppilaitokset, sosiaali- ja terveydenhuolto, vapaa-ajan palvelut ja maankäytön ja rakentamisen suunnittelu. Myös kansalaisoikeuksiin ja –vapauksiin liittyvät laitokset, kuten laitokset joiden toiminta liittyy esimerkiksi



väestön rekisteröintiin tai kaikenlaiselta väkivallalta suojeluun, kuuluvat komitean mukaan *sosiaalihuollon* määritelmän piiriin.

**Lapsen edun ensisijaisuuden varmistaminen edellyttää aktiivisia toimia.** Kunnan, maakunnan ja valtion toimielin on velvollinen soveltamaan lapsen edun periaatetta järjestelmällisesti. Niiden on otettava huomioon päätöksensä ja toimiensa vaikutukset lasten oikeuksien toteutumiseen. Lapsivaikutusten arviointi ja arvioinnin tulosten huomioon ottaminen päätöksenteossa on keskeinen lapsen edun ensisijaisuuden huomioon ottamista varmistava toimi.

Lapsen oikeuksien komitea korostaa, että lapsen etu ei ole vain yksi päätöksenteossa huomioon otettava seikka, vaan se on **korkeammalla sijalla päätösharkinnassa kuin muut näkökohdat**. Lapsen edun vahvaa asemaa puoltaa lapsuuteen liittyvät erityispiirteet kuten riippuvuus aikuisista, aikuisia heikompi asema ja äänioikeudettomuus. Jos lasten etua ei korosteta, se jätetään usein huomioimatta, komitea toteaa.

## Syrjimättömyys

**Lapsen oikeudet tulee taata kaikille lapsille. Lasta ei saa syrjiä hänen tai hänen vanhempiansa ominaisuuksien perusteella.** Ihmisten yhdenvertaisuus ja syrjinnän kielto ovat kaikkein keskeisimpiä ihmisoikeuksia ja perusoikeuksia.

Syrjinnän kielto kuuluu lapsen oikeuksien sopimuksen läpileikkaaviin yleisperiaatteisiin. Sopimuksen keskeisenä ajatuksena on, että lapsen oikeudet koskevat kaikkia lapsia. Lapsen oikeuksien sopimuksen 2 artiklan 1 kappaleen mukaan ”sopimusvaltiot kunnioittavat ja takaavat tässä yleissopimuksessa tunnustetut oikeudet kaikille niiden lainkäyttövallan alaisille lapsille ilman minkäänlaista lapsen, hänen vanhempiansa tai muun laillisen huoltajansa rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen, etniseen tai sosiaaliseen alkuperään, varallisuuteen, vammaisuuteen, syntyperään tai muuhun seikkaan perustuvaa erottelua.”

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

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

Syrjimättömyysvelvoite edellyttää, että **tunnistetaan lapset ja lapsiryhmät, joiden oikeuksien toteuttaminen saattaa vaatia erityisiä toimenpiteitä**. Lapsen oikeuksien komitea erityisesti korostaa



tarvetta kerätä eriteltyjä tietoja, jotta syrjintä voidaan tunnistaa. Syrjintään puuttuminen voi edellyttää muutoksia esimerkiksi voimavarojen jakamiseen sekä koulutuksellisia toimenpiteitä oikeuksien tekemiseksi tunnetuksi ja/tai asenteiden muuttamiseksi. Yhtäläiseen oikeuksiin pääsyyn liittyvän syrjimättömyysperiaatteen soveltaminen ei tarkoita identtistä kohtelua. Sen sijaan se edellyttää ryhtymään toimenpiteisiin syrjintään johtavien olosuhteiden lievittämiseksi tai poistamiseksi.

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

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

## Oikeus kehittymiseen

**Kehittyminen** on kokonaisvaltainen käsite, johon kuuluvat **kaikki lapsen hyvinvoinnin ja kehityksen osa-alueet ja niitä turvaavat lapsen oikeudet**. Kehittymisessä ei ole kyse vain lapsen kehityksen varmistamisesta kohti aikuisuutta vaan **myös parhaiden mahdollisten olosuhteiden järjestämisestä lapsen nykyistä elämää varten**. Lapsen oikeuksien komitea painottaa lapsen kehittymistä kokonaisvaltaisena käsitteenä, johon kuuluvat kaikki lapsen oikeuksien sopimuksessa turvatut oikeudet: ”Kehittyminen tulee käsittää laajimmassa merkityksessä käsittäen lapsen fyysisen, henkisen, hengellisen, moraalisen, psykologisen ja sosiaalisen kehityksen.”

**Lapsen kehittymistä on siis tulkittava kokonaisvaltaisesti**, johon kuuluu koko lapsen oikeuksien sopimuksen sisältö. Lapsen mahdollisimman täysimääräisen kehittymisen kannalta olennaisia ovat sopimuksen yleisperiaatteiden lisäksi erityisesti oikeudet, jotka liittyvät vanhemmuuteen ja vanhempien tukemiseen (18 artikla), terveyteen (24 artikla), riittävään elintasoon (27 artikla), koulutukseen (28-29 artiklat) ja vapaa-aikaan ja leikkiin (31 artikla). Myös lapsen suojelemiseen väkivallan ja hyväksikäytön eri muodoilta liittyvät artiklat (19 ja 32-39) ovat olennaisia lapsen kehittymisen kannalta.

## Lasten oikeus tulla kuulluksi

Lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artiklan 1 kappaleessa **lapselle turvataan oikeus ilmaista näkemyksensä kaikissa lasta koskevissa asioissa. Lapsen näkemykset on otettava huomioon lapsen iän ja kehitystason mukaisesti**. Myös perustuslaissa edellytetään, että lapsella tulee olla oikeus vaikuttaa itseään koskeviin asioihin. Perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti.



Lasten kuuleminen ja osallistuminen varhaiskasvatukseen arviointiin on kirjattu **varhaiskasvatuslain** 7 b §:ään. Perusopetuksen osalta oppilaiden kuuleminen arvioinnissa on sisällytetty **perusopetuslain** 47 §:ään. Säännöksen mukaan opetuksen järjestäjän tulee mm. määräajoin selvittää oppilaiden näkemyksiä koulun ja opetuksen järjestäjän toiminnasta.

**Nuorisolain** 24 §:n mukaan kunnan ja valtion viranomaisen tulee tarjota ja järjestää nuorille mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa paikallista, alueellista ja valtakunnallista nuorisotyötä ja -politiikkaa koskevien asioiden käsittelyyn tai heitä tulee muutoin kuulla näissä asioissa. Lisäksi nuoria on kuultava heitä koskevissa asioissa.

Kuntalain **kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia** koskeva säännös (22 §) koskee myös lapsia. Säännöksen mukaan kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on oikeus osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Valtuuston on pidettävä huolta monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen mahdollisuuksista. Osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää erityisesti:

- 1) järjestämällä keskustelu- ja kuulemistilaisuuksia sekä kuntalaisraateja;
- 2) selvittämällä asukkaiden mielipiteitä ennen päätöksentekoa;
- 3) valitsemalla palvelujen käyttäjien edustajia kunnan toimielimiin;
- 4) järjestämällä mahdollisuuksia osallistua kunnan talouden suunnitteluun;
- 5) suunnittelemalla ja kehittämällä palveluja yhdessä palvelujen käyttäjien kanssa;
- 6) tukemalla asukkaiden, järjestöjen ja muiden yhteisöjen oma-aloitteista asioiden suunnittelua ja valmistelua.

Kuntalain 26 §:ssä säädetään **nuorisovaltuustosta**. Nuorten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi kunnanhallituksen on asetettava nuorisovaltuusto tai vastaava nuorten vaikuttajaryhmä. Nuorisovaltuustolle on annettava mahdollisuus vaikuttaa kunnan eri toimialojen toiminnan suunnitteluun, valmisteluun, toteuttamiseen ja seurantaan asioissa, joilla on merkitystä kunnan asukkaiden hyvinvointiin, terveyteen, opiskeluun, elinympäristöön, asumiseen tai liikkumiseen sekä muissakin asioissa, joiden nuorisovaltuusto arvioi olevan lasten ja nuorten kannalta merkittäviä. Nuorisovaltuusto tulee ottaa mukaan lasten ja nuorten osallistumisen ja kuulemisen kehittämiseen kunnassa.

Hallintolain säännös (41 §) **vaikuttamismahdollisuuksien varaamisesta** on tärkeä myös lapsiin ja nuoriin kohdistuvien vaikutusten arvioinnissa ja lasten ja nuorten kuulemisessa sen yhteydessä. Säännöksen mukaan jos asian ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus muiden kuin asianosaisten elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin, viranomaisen tulee varata näille henkilöille mahdollisuus saada tietoja asian käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista sekä lausua mielipiteensä asiasta

Lapsen oikeuksien komitea on antanut vuonna 2009 yleiskommentin lapsen oikeudesta tulla kuulluksi. Komitea korostaa, että lapsen oikeus tulla kuulluksi koskee sekä yksittäistä lasta että lapsiryhmiä. Lapsia tulee rohkaista muodostamaan oma mielipiteensä, ja luotava sellaisia ympäristöjä, joissa lapset voivat käyttää oikeuttaan tulla kuulluksi. **Lasten kuuleminen ei saa olla vain tilapäistä vaan lähtökohtana tulee olla lasten ja aikuisten tiivis vuoropuhelu kaikilla lasten elämän kannalta keskeisillä aloilla.** Komitea antaa



yleiskommentissaan ohjeita, miten lapsen oikeus tuulla kuulluksi tulee toteuttaa lasten elämänpiirin eri yhteyksissä ja tilanteissa.

Lapsen oikeuksien komitea korostaa **lapsen kuulemisen ja lapsen edun ensisijaisuuden yhteenkuuluvuutta**. Lapsen etu ja oikeus tulla kuulluksi täydentävät toisiaan. Lasten näkemyksiä tulee kuulla ja ne tulee ottaa huomioon myös arvioitaessa lapsen etua

Lapsivaikutusten arvioinnissa lapsia ja nuoria voidaan kuulla eri rooleissa, kuten kunnan tai maakunnan asukkaana, kasvu- ja kehitysympäristön jäsenenä, kuten päiväkodin lapsena tai koulun oppilaana sekä palveluiden käyttäjänä tai asiakkaana, kuten sote-palveluiden tai vapaa-ajan palveluiden käyttäjänä.

**Lasten kuulemisen perusedellytykset** (ks. tarkemmin lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 12, kohta 134): **Kuulemisen on oltava**

- lapsille avoimia ja informatiivisia
- lapsille vapaaehtoisia
- lasten näkemyksiä kunnioittavia
- merkityksellisiä
- lapsille sopivia (lapsiystävälliset menetelmät)
- kaikille lapsille avoimia
- koulutukseen perustuvia (aikuisilla on riittävät valmiudet lasten kuulemiseen ja osallistamiseen)
- turvallisia ja mahdolliset riskit huomioivia
- vastuullisia (seurantaan ja arviointiin sitoutuminen)

**Kunnan ja maakunnan kannattaa hyödyntää järjestöjen toimintaa ja osaamista lasten ja nuorten kuulemisessa.** Järjestöjen monipuolinen vertaistoiminta on hyvä paikka toteuttaa lasten, nuorten ja heidän vanhempiensa kuulemista. Esimerkiksi pienten lasten ja heidän vanhempiensa kuulemista voidaan toteuttaa MLL:n perhekahviloissa.

### **Ennakkoarviointi, seuranta-arviointi ja prosessiarviointi**

Lapsivaikutuksia voidaan arvioida ennakolta, kun ollaan valmistelemassa päätöstä tai muutosta toimintaan. Myös tehtyä päätöstä tai olemassa olevaa toimintaa voidaan arvioida.

**Ennakkoarvioinnissa** valmisteilla olevan päätöksen tai toimenpiteen vaikutuksia arvioidaan ennen päätöksen tekemistä. **Seuranta-arvioinnissa** selvitetään, minkälaisia vaikutuksia päätöksellä tai toimenpiteellä on ollut. **Prosessiarvioinnissa** vaikutuksia analysoidaan päätöksen toimeenpanon yhteydessä.

**Eri vaiheissa tehdyt arvoinnit täydentävät toisiaan ja niissä syntyvä tieto on hyödynnettävissä seuraavaa arviointia tehtäessä.** Vaikutusten ennakkoarviointi on tehtävä riittävän varhaisessa vaiheessa, jotta arvioinnin tulokset voidaan ottaa huomioon jatkovalmistelussa ja päätöksenteossa.



## Lapsivaikutusten arvioinnilla lisää tietoa

**Lapsivaikutusten arvioinnin** – kuten vaikutusten arvioinnin yleisestikin – **tarkoituksena on tuoda lisää tietoa päätöksenteon ja toiminnan kehittämisen perustaksi.** Vaikutusten arviointi ei ole itsetarkoitus, vaan se on keino saada tietoa ratkaisuvaihtoehdoista (ennakkoarviointi) tai toiminnasta/toimenpiteistä (seuranta- ja prosessiarviointi) sekä suosituksia päätöksentekoa varten tai toiminnan kehittämistä varten. Lapsivaikutusten arvioinnin johtopäätökset ja suositukset tulee ottaa huomioon päätöksenteossa ja toiminnan kehittämisessä.

**Lapsivaikutusten arviointi on väline lasten edun selvittämiseen,** joka mahdollistaa lasten edun ensisijaisuuden huomioon ottamisen lapsiin vaikuttavissa päätöksissä. Lapsilla on erilaisia tarpeita ja tilanteita eivätkä lapset ole yhtenäinen ryhmä. **Lapsivaikutusten arvioinnilla voidaan tuoda näkyväksi erilaisessa tilanteessa olevien lasten ja nuorten tarpeet.** Arvioinnissa on erityistä huomioita kiinnitettävä haavoittuvassa asemassa oleviin lapsiryhmiin, esimerkiksi vammaisiin lapsiin, vähemmistöryhmiin kuuluviin lapsiin, pienituloisissa perheissä eläviin lapsiin ja kodin ulkopuolelle sijoitettuihin lapsiin.

Julkisen vallan päätöksenteossa tarkastellaan helposti vain lyhyen aikavälin taloudellisia vaikutuksia. Pitkän aikavälin vaikutukset ja ihmisiin kohdistuvat vaikutukset, kuten lapsivaikutukset jäävät usein vähälle huomiolle tai kokonaan huomiotta. **Lapsivaikutusten arvioinnilla kyetään laajentamaan ja pidentämään tarkastelunäkökulmaa. Lasten hyvinvoinnin ja oikeuksien toteutumisen kannalta hyvät päätökset ovat myös taloudellisesti kestävämpiä.** Hyvinvoinnin, terveyden ja toimintakyvyn perusta rakentuu lapsuudessa.

**Lapsivaikutusten arviointiin kuuluu lasten ja nuorten kuuleminen.** Lapsen etu ja lapsen oikeus tulla kuulluksi täydentävät toisiaan. Arvioinnilla saadaan **lasten ja nuorten kokemusasiantuntijuus** valmistelijoiden ja päätöksentekijöiden **käyttöön.**

**Julkisen vallan** – kuntien, maakuntien ja valtion – **päätöksenteon ja toiminnan tulee perustua lakiin. Viranomaisen on huolehdittava sen päätettävänä olevan asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset** (hallintolain 31 §). Lapsia koskevan tai heihin vaikuttavan asian riittävässä selvittämisessä lapsivaikutusten arviointi on keskeisessä roolissa.

**Terveydenhuoltolain** 11 §:ssä edellytetään, että kunnan ja sairaanhoitopiirin on päätöksenteon ja ratkaisujen valmistelussa arvioitava ja otettava huomioon tehtävien päätösten ja ratkaisujen vaikutukset väestön terveyteen ja sosiaaliseen hyvinvointiin.

**Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiehdotukseen** (HE 15/2017) **ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi** on kirjattu kuntien osalta 7 §:ään ja maakuntien osalta 8 §:ään. Sote-järjestämislakiehdotuksen 7 §:n mukaan päätösten vaikutukset ihmisten hyvinvointiin ja terveyteen on arvioitava ennakkoon ja otettava huomioon kunnan eri toimialojen päätöksenteossa. Lakiehdotuksen 8 §:n mukaan maakunnan on





arvioitava ennakkoon ja otettava huomioon päätösten vaikutukset eri väestöryhmien hyvinvointiin ja terveyteen

**Maankäyttö- ja rakennuslain** 9 §:n mukaan kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvitettävä suunnitelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen ympäristövaikutukset, mukaan lukien yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset.

Lapsivaikutusten seuranta-arvioinnin kannalta tärkeitä ovat **varhaiskasvatuksen ja koulutuksen arviointia koskevat säännökset**. Varhaiskasvatustalouden 9 b §:n mukaan varhaiskasvatuksen järjestäjän tulee arvioida antamaansa varhaiskasvatusta sekä osallistua ulkopuoliseen toimintansa arviointiin.

Perusopetuslain 21 §:n mukaan opetuksen järjestäjän tulee arvioida antamaansa koulutusta sekä osallistua ulkopuoliseen toimintansa arviointiin. Koululaisten aamu- ja ilta- ja iltapäivätoiminnan osalta arvioinnista säädetään perusopetuslain 48 c §:ssä, jonka mukaan kunnan tulee arvioida antamaansa tai hankkimaansa aamu- ja ilta- ja iltapäivätoimintaa sekä osallistua toimintansa ulkopuoliseen arviointiin. Koulutuksen arviointia koskeva säännös on lukioiden osalta lukiolain 16 §:ssä ja ammatillisen koulutuksen osalta ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 126 §:ssä.

### **Lapsivaikutusten arviointi prosessina – lapsivaikutusten ennakoarvioinnin vaiheet**

**Lapsivaikutusten arvioinnin tulee olla säännönmukainen osa lapsia koskevien tai heihin vaikuttavien päätösten valmisteluprosessia.** Arviointi on tehtävä riittävän varhaisessa vaiheessa valmistelua, jotta arvioinnin havainnot ja suositukset voidaan ottaa huomioon päätöksenteossa. Arvioinnin toteuttamisessa voidaan käyttää erilaisia menettelytapoja. Isoissa asioissa toteutetaan laajempi arviointi kuin pienissä. Arvioinnissa hyödynnetään tarvittaessa moniammatillista osaamista.

Monissa kunnissa käytetään päätösten ennakkovaikutusten arviointi (EVA) -työkaluja. Arvioinnissa on huolehdittava, ettei lapsivaikutusten arviointi jää pintapuoliseksi tai näennäiseksi. Lapsiin vaikuttavissa päätöksissä on aina muistettava vaatimus lapsen edun ensisijaisuudesta ja siitä seuraavasta lapsivaikutusten arviointivelvoitteesta. Lapsen edun tulee olla harkinnassa korkeammalla kuin muut asiaan vaikuttavat seikat (lapsen edun ensisijaisuus).

#### **Lapsivaikutusten ennakoarvioinnin vaiheet**

- 1) **Selvitetään ja tunnistetaan tarve vaikutusten arvioinnille.** Jos asialla todetaan olevan vaikutuksia lapsiin, **aloitetaan tarkempi vaikutusten arviointi.** Arvioinnin laajuus ja menetelmät riippuvat päätettävän asian luonteesta. Isossa asiassa tehdään laajempi arviointi kuin pienessä.
- 2) **Kartoitetaan olemassa oleva tieto.** Arviointia ei jouduta aloittamaan tyhjästä, sillä lasten ja nuorten hyvinvoinnista ja palveluista on olemassa seurantatietoa. Esimerkiksi THL:n joka toinen vuosi toteuttama Kouluterveyskysely tuottaa runsaasti tietoja lasten ja nuorten hyvinvoinnista ja palveluista. Kysely kattaa perusopetuksen 8.- ja 9.-vuosiluokkien oppilaat sekä lukioiden ja





ammattillisten oppilaitosten 1. ja 2. vuosikurssiin opiskelijat. Vuodesta 2017 lähtien Kouluterveyskysely kattaa myös perusopetuksen 4.- ja 5.-vuosiluokkien oppilaat. Kartoituksessa selvitetään, mitä tietoja tulee kerätä arvioinnin yhteydessä.

- 3) **Määritellään tarkasteltavat vaihtoehdot ja arviointikysymykset.** Päätöksen ennakoarvioinnissa tarkastellaan vähintään kahta vaihtoehtoa. Tarkastelussa on vähintään olemassa olevaa tilanne, jossa ei tehdä muutoksia ja vaihtoehto, jossa tehdään nykytilaan jonkin muutos. Usein vaihtoehtoja on tarkastelussa mukana enemmän. Arviointi tulee tehdä riittävän varhaisessa vaiheessa, jotta arvioinnin havainnoilla ja suosituksilla on todellista merkitystä jatkovalmistelussa ja päätöksenteossa. Arviointi on kuitenkin tehtävä sellaisessa vaiheessa, että on olemassa ainakin yleispiirteinen käsitys niistä vaihtoehdoista, jotka voivat tulla päätöksenä kysymykseen.
- 4) **Tiedon alkukartoituksen jälkeen toteutetaan arvioinnissa tarvittavien tietojen kerääminen. Tietojen kerääminen lapsilta on tärkeä osa lapsivaikutusten arviointia.** Lapsia on kuultava heitä koskevissa asioissa mukaan lukien lapsivaikutusten arviointi. Lapsilla on paljon sellaista tietoa, mitä muilla ei ole. Esimerkiksi lasten vertaissuhteista, kiusaamisesta tai digitaalisen median käytöstä ei ole mahdollista saada riittävää kuvaa vain aikuisten tuottaman tiedon perusteella. Lasten näkemysten kuuleminen heitä koskevissa asioissa tukee lasten osallisuutta ja siten hyvinvointia ja kehitystä.
- 5) **Tiedon pohjalta tunnistetaan ratkaisuvaihtoehtojen myönteiset ja kielteiset vaikutukset lasten hyvinvointiin ja oikeuksien toteutumiseen.** Tiedonkeruun jälkeen ensin tarkennetaan arviointikysymykset. Myös ratkaisuvaihtoehtoja voi olla mahdollista tarkentaa. Tarkastelun perustana ovat kyseisessä tilanteessa merkitykselliset lasten hyvinvoinnin osa-alueet ja lasten oikeudet. Lapsen oikeuksien sopimuksessa turvatut oikeudet tarkastelun lähtökohtana. Erityinen merkitys on sopimuksen neljällä yleisperiaatteella.

Muu tarkastelussa mukana lainsäädäntö vaihtelee arvioitavan kohteen mukaan. Esimerkiksi varhaiskasvatuksen kohdalla tulee huomioida varhaiskasvatuslain, päivähoitoasetuksen ja varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden säännökset. Perusopetusta koskevan asian arvioinnin kohdalla luonnollisesti tärkeitä ovat perusopetuslain, oppilas- ja opiskelijahuoltolain, perusopetusasetuksen ja perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden säännökset. Lasten sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevan asian arvioinnissa tärkeitä ovat mm. sosiaalihuoltolain, terveydenhuoltolain, mielenterveyslain, vammaispalvelulain, lastensuojelulain, potilaslain ja sosiaalihuollon asiakaslain säännökset. Sote-uudistuksen myötä (2020-) luonnollisesti siihen liittyvä lainsäädäntö, kuten sote-järjestämislaki on huomioitava lapsivaikutusten arvioinnissa.

- 6) Tehdään **kokonaisarvio vaikutuksista**, jonka perusteella laaditaan **suositukset jatkovalmistelua ja päätöksentekoa varten.** Tunnistetaan **vaikutusten merkittävyys.** Kun ratkaisuvaihtoehtojen vaikutukset on tunnistettu, laaditaan kokonaisarvio vaikutuksista. Johtopäätöksiä ja suosituksia laadittaessa eri vaikutuksia ja niiden merkittävyyttä tulee punnita toisiinsa. Kokonaisarviossa



*vaikutuksia ja niiden mahdollisia keskinäisiä ristiriitoja punnitaan suhteessa lapsen oikeuksien sopimuksen yleisperiaatteisiin. On mm. huomioitava, että päätöksellä voi olla erilaisia vaikutuksia eri lapsiryhmiin. Erityistä huomiota on kiinnitettävä heikommassa asemassa olevien lasten oikeuksien suojelemiseen ja edistämiseen.*

*Lapsivaikutusten arvioinnin tarkoituksena on vahvistaa lasten hyvinvoinnin ja oikeuksien toteutumisen kannalta myönteisiä ja poistaa ja/tai lieventää kielteisiä vaikutuksia. Jatkovalmistelua ja päätöksentekoa varten tuodaan esiin havainnot ja esitetään suosituksia, miten päätöksessä voitaisiin parhaalla mahdollisella tavalla huomioida lasten hyvinvoinnin ja oikeuksien toteutuminen.*

- 7) **Raportoidaan jatkovalmistelua ja päätöksentekoa varten arvioinnin tulokset.** *Arviointi on osa valmistelu- ja päätöksentekoprosessia. On tärkeää, että arvioinnin tulokset tuodaan avoimesti sekä valmistelijoiden että päätöksentekijöiden käyttöön. Arvioinnin tulisi olla myös julkisesti saatavilla, esimerkiksi kunnan/maakunnan nettisivuilla.*
- 8) **Arvioinnin tulokset otetaan huomioon jatkovalmistelussa ja päätöksenteossa.** *Arviointi ei ole itsetarkoitus, vaan keino päätettävän asian riittävään selvittämiseen ja lasten edun huomioon ottamisen mahdollistamiseen päätöksenteossa. Pelkkä arviointi ei siis riitä. Olennaista on myös ottaa arvioinnin havainnot ja suositukset huomioon asian jatkovalmistelussa ja päätöksenteossa.*
- 9) **Tehdään päätös ja tiedotetaan siitä.** *Päätöksenteon jälkeen on tärkeä tiedottaa päätöksestä, myös lapsille ja nuorille. Päätöksen perustelut ovat tärkeitä. Lapsivaikutusten arviointi on prosessi lapsiryhmiä (esim. kunnan alle kouluikäiset lapset tai tietyn koulun oppilaat) tai lapsiväestöä (esim. kunnan, kunnanosan, seutukunnan tai maakunnan lapsiväestö) koskevan edun arviointiin. Perusteluissa tulee ilmetä, miten lasten etua on arvioitu ja tarkasteltu ja mikä painoarvo sille on annettu päätöksessä.*
- 10) **Seurataan päätöksen toimeenpanoa ja arvioidaan toteutuneet vaikutukset.** *Päätöksen tekemisen jälkeen alkaa päätöksen toimeenpano. Päätöksen toimeenpanon jälkeen on syytä arvioida toteutuneet vaikutukset, jotta toiminnan kehittämisessä ja tulevissa päätöksissä havaitut epäkohdat voidaan korjata. Laajoissa uudistuksissa, kuten sote-uudistuksessa on syytä tehdä myös prosessiarviointia, jotta suureen uudistukseen väistämättä sisältyvät virheet saadaan nopeasti korjattua.*

## **Arviointikysymysten asettaminen**

**Arviointikysymykset vaihtelevat arvioitavan asian mukaan. Lasten hyvinvoinnin tarpeet ja niitä turvaavat lasten oikeudet vaihtelevat eri asioiden kohdalla.** Esimerkiksi arviotaessa varhaiskasvatuksen tai toisen asteen koulutuksen järjestämistä kysymykset ovat monilta kohdin erilaiset. Samoin jos arvioinnin kohteena on kunnan yleiskaavan valmistelu tai maakunnan lasten ja nuorten mielenterveyspalveluiden



järjestäminen, huomattava osa arviointikysymyksistä on erilaisia. **Lapsen oikeuksien sopimuksen yleisperiaatteet ovat tärkeitä kaikissa arvioitavissa asioissa ja arviointikysymysten laadinnassa.**

***Esimerkki: Arvioitavia kysymyksiä varhaiskasvatusta koskevassa asiassa***

*Minkälaisia vaikutuksia eri ratkaisuvaihtoehdoilla on?*

- *lasten hyvinvointiin ja kehitykseen?*
- *lasten terveyteen?*
- *oppimiseen ja sen edellytyksiin?*
- *mahdollisuuteen toteuttaa monipuolisesti leikkiä, liikkumista ja taiteita?*
- *varhaiskasvatusympäristön fyysiseen, psyykkiseen ja sosiaaliseen turvallisuuteen ja terveellisyyteen?*
- *lasten keskinäisiin vuorovaikutussuhteisiin ja niiden tukemismahdollisuuksiin?*
- *lasten ja varhaiskasvatushenkilöstön välisiin vuorovaikutussuhteisiin?*
- *lasten yhdenvertaisiin mahdollisuuksiin osallistua varhaiskasvatukseen?*
- *lasten kielellisen ja kulttuurisen taustan huomiointiin?*
- *lapsen yksilöllisten tuen tarpeiden tunnistamiseen ja tuen järjestämiseen?*
- *lasten mahdollisuuksiin tulla kuulluksi ja vaikuttaa toimintaan?*
- *vanhempien kanssa tehtävään yhteistyöhön?*
- *vanhempien ja perheiden tukeen lapsen kasvatustyössä ja hyvinvoinnissa?*
- *vanhempien työn/opiskelun ja perheen yhteensovittamiseen?*

**Vaikutukset ovat merkittävydeltään erilaisia**

Arvioinnissa esiin nousevat kaikki **vaikutukset eivät ole merkittävydeltään samanarvoisia**. Vaikutusten arvioinnissa onkin **punnittava kunkin vaikutuksen merkittävyttä**. Johtopäätöksiä ja suosituksia tehtäessä eri vaikutusten merkittävyys huomioidaan. Kokonaisarvioinnissa muistetaan erityisesti lapsen oikeuksien sopimuksen yleisperiaatteet (syrjimättömyys, lapsen edun ensisijaisuus, lapsen oikeus kehittymiseen ja lapsen oikeus tulla kuulluksi).

On pohdittava mm. seuraavia kysymyksiä:

- Mikä on vaikutuksen kohteena oleva lasten määrä?
- Mikä on vaikutuksen vakavuus?
- Mitkä ovat myönteisten vaikutusten vahvistamismahdollisuudet?
- Mitkä ovat kielteisten vaikutuksen lieventämismahdollisuudet?
- Mitkä ovat vaikutukset eri lapsiryhmiin ja erityisesti haavoittuvassa asemassa oleviin lapsiin? (esim. vammaiset ja pitkäaikaissairaat lapset, köyhissä perheissä elävät lapset, sijoitetut lapset, pakolaislapset)
- Mikä on vaikutusten kesto, mitkä vaikutukset ovat lyhytaikaisia ja mitkä pitkäaikaisia?
- Kuinka todennäköisesti vaikutus toteutuu?
- Mitkä ovat päätöksen vaikutusten kohteena olevien lasten ja nuorten omat käsitykset asiasta?



- Onko vaikutus osa laajempaa vaikutusketjua/-verkkoa ja siksi tärkeä?
- Ottaen huomioon aiemmat päätökset, onko ratkaisulla yhteisvaikutuksia tai kumuloituvia vaikutuksia?
- Onko päätös osa laajempaa muutosta, jossa yksittäinen päätös ei yksinään aiheuta merkittävää vaikutusta, mutta muutos yhteisvaikutuksiltaan on merkittävä?
- Liittyykö päätökseen ristiriitaisia vaikutuksia?

**Lisätietoja:** Esa Iivonen, johtava asiantuntija, lapsi- ja perhepolitiikka ja lasten oikeudet [esa.iivonen@mll.fi](mailto:esa.iivonen@mll.fi), p. 075 324 5521

## Kirjallisuutta

- **Lapsen oikeuksien sopimus**  
[http://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1991/19910060/19910060\\_2](http://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1991/19910060/19910060_2)
- **Lapsenoikeudet.fi-sivuilla** tietoa lapsen oikeuksien sopimuksesta  
<https://www.lapsenoikeudet.fi/lapsen-oikeuksien-sopimus/>
- **Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentit** <http://lapsiasia.fi/lapsen-oikeudet/komitean-yleiskommentit/> Ks. erityisesti yleiskommentit nro 5 (yleiset täytäntöönpanotoimet), nro 14 (lapsen edun ensisijaisuus) ja nro 12 (lapsen oikeus tulla kuulluksi).
- **Kirsi Alila: Lapsivaikutusten arviointi – kansallisia ja kansainvälisiä näkökulmia (Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisuja 2011:7)** [http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2015/04/lapsivaikutusten\\_arviointi.pdf](http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2015/04/lapsivaikutusten_arviointi.pdf)
- **Ira Custódio: Lapsivaikutusten arviointi – hyvistä aikeista toiminnaksi (Nuorisotutkimus1/2016)** <https://unicef.studio.crasman.fi/pub/public/Vaikuttaminen/Nuorisotutkimus+1+2016+Lapsivaikutusten+arviointi+Cust%C3%B3dio.pdf>
- **Liisa Heinämäki – Tapani Kauppinen: Lapsivaikutusten arviointi kuntapäätöksissä (THL, 2010)** <https://www.julkari.fi/handle/10024/80048>
- **Esa Iivonen & Kirsi Pollari: Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen ja maakuntauudistuksen lapsivaikutusten oikeudellinen ennakoarviointi (2016)** [http://stm.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/lapsen-oikeuksien-sopimukseen-pohjautuva-ennakoarvio-sote-uudistuksesta-on-valmistunut](http://stm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/lapsen-oikeuksien-sopimukseen-pohjautuva-ennakoarvio-sote-uudistuksesta-on-valmistunut)
- **Tapani Kauppinen: Kuntien tulevaisuus haltuun – Ennakoarvioinnin soveltamiseen vaikuttavat tekijät lautakuntapäätöksissä (THL, 2011)** <https://www.julkari.fi/handle/10024/80038>
- **Lapsivaikutusten arviointi Suomen evankelis-luterilaisessa kirkossa – Ohjeistus (Suomen ev.-lut. kirkko, 2015)**  
[http://sakasti.evl.fi/sakasti.nsf/0/89A630F75C56617FC2257C5A00489E6D/\\$FILE/LAVA\\_ohjeistus\\_2015\\_www.pdf](http://sakasti.evl.fi/sakasti.nsf/0/89A630F75C56617FC2257C5A00489E6D/$FILE/LAVA_ohjeistus_2015_www.pdf)
- **Lape-projektisuunnitelma - Päätösten lapsivaikutusten arvioinnin käyttöön ottaminen (2016)**  
<https://verkkojulkaisut.valtioneuvosto.fi/stm/zine/12/cover>



- **Ohjeita ja näkökulmia lapsivaikutusten ennakoarviointiin kunnan päätöksenteossa (Suomen Unicef, 2015)** [www.unicef.fi/unicef/tyomme-suomessa/lapsiystavallinen-kunta/lapsiystavallinen-materiaalipankki](http://www.unicef.fi/unicef/tyomme-suomessa/lapsiystavallinen-kunta/lapsiystavallinen-materiaalipankki)
- **Salme Sundquist & Leena Oulasvirta (toim.) Vaikutusten ennakoarviointi kunnallisessa päätöksenteossa (Kuntaliitto, 2011)**  
[http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/kuntajohtaminen/johtamisen\\_valineet/vaikutusten-ennakoarviointi/Sivut/default.aspx](http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/kuntajohtaminen/johtamisen_valineet/vaikutusten-ennakoarviointi/Sivut/default.aspx)
- **Säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeet (OM:n julkaisu 2007:6)**  
<http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/200706saadosehdotustenvaikutustenarviointi.ohjeet.html>
- **Säädösvaikutusten arviointi ihmisiin kohdistuvien vaikutusten näkökulmasta (STM:n julkaisu 2016:2)** <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/75241>
- **Sirpa Taskinen: Lapsiin kohdistuvien vaikutusten arvioiminen (Stakes, 2006)**  
<http://www.julkari.fi/handle/10024/75271>