

Lapsivaikutusten arviointi

– hyvistä aikeista toiminnaksi

Ira Custódio

Vaikeinta lapsen oikeuksien puolesta puhumisessa on se, ettei juuri kukaan vastusta niitä. Lapsivaikutusten ennakoarviointi on tästä kuvaava esimerkki. Niin **Sipilän**, **Stubbin** kuin **Kataisenkin** hallitukset ovat sisällyttäneet sen edistämisen hallitusohjelmiinsa – eli kaikki nykyiset eduskuntapuolueet ovat allekirjoittaneet tavoitteen. Miksi asia on kuitenkin niin usein ohitettu päätöksenteon käytännöissä? Entä mitä tarvitaan siihen, että epämääräisestä ”edistämisestä” päästään lapsivaikutusten arvioinnin toteuttamiseen ja ennen kaikkea hyödyntämiseen päätöksenteossa?

Lapsivaikutusten ennakoarvioinnissa (LAVA) on kyse siitä, että päätöksiä valmisteltaessa tarkastellaan ja arvioidaan etukäteen esityksen vaikutuksia lasten hyvinvointiin ja kehitykseen. Miten alkoholiveron muutos vaikuttaa lasten turvallisuuteen, entä millaisia vaikutuksia subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajaamisella on eri lapsiryhmiin? Mitä näkökulmia tulee huomioida, kun kunnissa tehdään vaikkapa kouluverkkoa koskevia päätöksiä? Ennakoarviointi mahdollistaa eri vaihtoehtojen vertailun ja parhaan ratkaisun löytämisen. Se on myös tapa varmistaa YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen edellyttämä lapsen edun ensisijainen harkinta lasta tai lapsia koskevassa päätöksenteossa.

Lapsuudessa luodaan edellytykset sille,

että jokainen voi kasvaa täyteen potentiaaliinsa sekä yksilönä että yhteiskunnan jäsenenä. Kehitystasonsa ja oikeudellisen asemansa vuoksi lapset ovat monella tapaa aikuisista riippuvaisia, ja siksi lapsen oikeuksien sopimus velvoittaa harkitsemaan ensisijaisesti lapsen etua aina kun tehdään lasta tai lapsia koskevia päätöksiä. Velvoite käsittää siis sekä yksittäistä lasta koskevat hallinnolliset päätökset (kuten huostaanotto tai adoptio) että laajempaa lapsiryhmää koskevat päätökset. Tässä tekstissä keskityn lapsia yleisesti koskeviin päätöksiin ja niiden valmisteluun.

Lapsen etu ei ole retoriikkaa

Lapsen edun harkinnasta keskusteltaessa on syytä korostaa kahta asiaa. Ensimmäinen on itse käsite, lapsen etu. Julkisessa keskustelussa lapsen edulla perustellaan usein milloin mitään sen kummemmin määrittelemättä. Hyväntahtoisesti tulkiten tämän kirjavuuden voi ajatella kuvaavan käsitteen moniulotteisuutta. Toisinaan tulee kuitenkin mieleen kysyä, josko väitetty lapsen etu on puhujalle vain retorinen väline muiden intressien saavuttamiseksi. YK:n lapsen oikeuksien komitea korostaa lapsen edun määrittelyssä kokonaisharkintaa: lapsen etu on se, että kaikki sopimukseen kirjatut oikeudet toteutuvat mahdollisimman täysimääräisesti. Sopimuksesta ei siis voi

poimia vain omaa näkemystä tukevia osia ja sivuuttaa muita.

Toinen olennainen seikka on lapsen edun harkinnalle kulloinkin annettava painoarvo. Velvoitetta ei ole tarkoitettu tulkittavaksi niin, että lapsen etu on aina ja joka asiassa päätöksenteon ratkaiseva peruste. On myös muita väestöryhmiä ja tavoitteita, ja toisaalta eri lapsiryhmien etu saattaa olla toisilleen vastakkainen. Vaikutusten arvioinnilla tulee kuitenkin osoittaa, millaisen tiedon, harkinnan ja valintojen perusteella esitykseen on päädytty, miten eri lapsiryhmät on huomioitu sekä miten mahdollisia negatiivisia vaikutuksia aiotaan seurata ja millaisin keinoin niitä voidaan lieventää.

Toisinaan kuulee sanottavan, että päätöksentekoa ohjaa talous, eikä muiden näkökulmien huomioimiselle ole sijaa. Heikko taloudellinen tilanne ei kuitenkaan ole hyväksyttävä peruste jättää lapsivaikutusten arviointeja tekemättä tai huomioimatta. Asia on pikemminkin päinvastoin: mitä niukemmat resurssit ovat, sitä tärkeämpää on huolehtia valintojen tarkoituksenmukaisuudesta ja oikeudenmukaisuudesta.

Lapsia koskevien asioiden tunnistaminen

Ensimmäinen edellytys lapsivaikutusten arvioinnille on jonkin asian tunnistaminen lapsia koskeväksi. Tämä on tärkeää paitsi lapsen edun harkinnan, myös lasten osallistumisoikeuden vuoksi. Jos asiaa ei tunnisteta ja nimetä lapsia koskeväksi, on todennäköistä, ettei lapsinäkökulmaa eikä varsinkaan *lasten itsensä* näkökulmaa huomioida valmistelussa. Lapsen oikeuksien komitea on erikseen korostanut vaikutusten arvioinnin tärkeyttä säästöksiä, politiikkaohjelmia ja talousarviota valmisteltaessa.

Jos tehtyjen lapsivaikutusten arviointien määrää käytetään indikaattorina, ei Suomessa

vuonna 2012 tehty kovinkaan montaa lapsia koskevaa päätöstä. Usein siteeratun **Outi Slantin** ja **Kati Rantalan** selvityksen mukaan vuoden 2012 hallituksen esityksistä vain kolmessa prosentissa tunnistettiin lapsiin kohdistuvia vaikutuksia. Näin siitä huolimatta, että Kataisen hallituksen ohjelmaan vuonna 2011 kirjattu tavoite oli lisätä lapsivaikutusten arviointia kaikessa päätöksenteossa. Se oli hyvä, mutta epämääräisyydessään kunnianhimon tavoite – ei kolmesta prosentista kovin paljon alemmas voi mennä.

Vaikutusten laaja-alainen tarkastelu

Määrällisesti lapsivaikutusten arvioinnissa on siis kehitettävää, mutta myös laadussa on toivomisen varaa. Eräs ongelma ja kenties myös yksi syy lapsivaikutusten arviointien vähäiseen määrään on arvioinnin rajaaminen vain esityksen välittömiin vaikutuksiin. Jos välillisiä vaikutuksia ei huomioida, ei lapsinäkökulma välttämättä tule esiin esimerkiksi työllisyyspolitiikkaa tai aikuisten päihde- ja mielenterveyspalveluita tarkasteltaessa. Ei myöskään ole harvinaista, että vaikutusten arvioinneissa keskitytään tavoiteltuihin vaikutuksiin ja mahdolliset negatiiviset vaikutukset sivuutetaan tai käsitellään puutteellisesti. Tämä on erityisen ongelmallista, sillä negatiivisten seurauksien tunnistaminen auttaa varautumaan haittoihin ja mahdollisuuksien mukaan lieventämään niitä siinäkin tapauksessa, ettei kielteisiä vaikutuksia voida kokonaan välttää. Kolmas keskeinen ongelma on pelkästään lyhyen aikavälin vaikutusten tarkastelu ja pidemmän aikavälin vaikutusten sivuuttaminen arvioinnissa.

Joulukuussa hyväksytty varhaiskasvatuslain muutos on osuva esimerkki lapsivaikutusten arvioinnin laatuun liittyvistä ongelmista.

En ota tässä tekstissä kantaa itse asiaan, vaan käsittelen ainoastaan esitykseen kuuluvaa lapsivaikutusten arviointia. Lakimuutoksen tavoitteeksi nimettiin esityksessä varhaiskasvatusoikeuden turvaaminen ”jokaiselle lapselle ja perheelle riittävällä tasolla ottaen huomioon talouden realiteetit”. Lapsivaikutusten arviointi painottuu esityksen välittömiin seurauksiin: kuka on muutoksen jälkeen oikeutettu ja mihin. Esityksellä tunnistetaan olevan erilaisia vaikutuksia eri lapsiryhmiin, mutta arvioinnissa sivuutetaan esimerkiksi se seikka, että lapset ovat muutoksen jälkeen keskenään eriarvoisessa asemassa myös sen suhteen, missä kunnassa he sattuvat asumaan. Jo nyt tiedetään, että kaikki kunnat eivät aio käyttää lain tuomaa mahdollisuutta rajata varhaiskasvatusoikeutta. Esityksessä tunnustetaan kyllä negatiivisia seurauksia, mutta niihin varautuminen ja niistä selviäminen jätetään paljolti kuntien tehtäväksi sen kummemmin keinoja tarjoamatta: ”Lapsen näkökulmasta myös osa-aikaista varhaiskasvatusta tulisi järjestää siten, että varhaiskasvatuslaissa säädetyt varhaiskasvatuksen tavoitteet toteutuvat yhtä laadukkaasti kuin kokopäiväisessä toiminnassa.” Esityksen suurin ongelma on kuitenkin lyhyen aikavälin (budjetti)vaikutusten painottaminen. Tämä puute tekee esityksestä kokonaisuutena epäjohdonmukaisen – lapsivaikutusten arviointiin on nimittäin kirjattu, että ”varhaiskasvatus on palvelu, joka tuo pidemmällä aikavälillä säästöjä, kun lastensuojelun ja muiden korjaavien palvelujen tarve vähenee”.

Johdonmukaisesti, oikea-aikaisesti ja kokonaisuus huomioiden

Suomessa ei ole kokonaisvaltaista lapsipoliittista strategiaa eikä toisaalta sellaista toimijaa,

joka ohjaisi lapsia koskevaa päätöksentekoa sektorirajojen yli ja hallinnon tasolta toiselle. Lapsen oikeuksien komitea kiinnitti tähän kokonaiskoordinaation puutteeseen huomiota viimeksi vuonna 2011 Suomelle antamissaan suosituksissa. Tästä seuraa se, ettei päätösten vaikutuksia lapsiin tarkastella kokonaisuutena. Esimerkiksi nykyhallituksen lapsia ja perheitä koskevia leikkauksia, verotusta koskevia ratkaisuja ja toisaalta lasten ja perheiden palveluihin liittyvää normien purkua tulisi ehdottomasti tarkastella lapsinäkökulmasta kokonaisuutena eikä asia kerrallaan, kuten muun muassa Mannerheimin Lastensuojeluliiton johtava asiantuntija **Esa Iivonen** on toistuvasti huomauttanut.

Ei voi sanoa, etteikö ongelmaa olisi tunnistettu. Hallituksen kärkihankkeisiin kuuluvan lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelman osatavoitteeksi on asetettu lapsenoikeusperustaiset toimintatavat, jotka sisältävät niin kokonaiskoordinaation vahvistamisen, lapsivaikutusten arvioinnin kuin lapsibudjetoinnin eli talousarvion lapsenoikeusperustaisen tarkastelun. Ohjelma on varsin kunnianhimoinen ja sitä lieneekin mielekkäintä tarkastella pyrkimyksenä *käynnistää* toimintakulttuurin muutos. Ei ole realistista olettaa, että maali hämmöittäisi tällä hallituskaudella, etenään kun hallitus ei halua lisätä normiohjausta. Siten esimerkiksi lapsivaikutusten arvioinnin edistäminen voi perustua lähinnä informaatio- tai resurssiohjaukseen. Tätä kirjoittaessa ohjelman tarkempaa toimintasuunnitelmaa ei ole vielä vahvistettu.

Kuntatasolla lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmat tai lapsipoliittiset ohjelmat voivat parhaimmillaan toimia kokonaisvaltaisena lapsipoliittisena strategiana, joka mahdollistaa sektorirajat ylittävän suunnittelun ja seurannan. Tämän tavoitteen toteutuminen edellyttää kuitenkin, että näillä dokumenteilla on riittävä painoarvo ja että niiden valmisteluun ja seurantaan osallistuu perinteisesti

lapsitoimijoina ymmärrettyjen sektorien, kuten varhaiskasvatuksen ja koulun lisäksi myös esimerkiksi yhdyskuntasuunnittelu. Joissain kunnissa sektorirajat ylittävää lähestymistapaa tavoitellaan elämänkaarimallisen suunnittelun ja johtamisen kautta.

Lahden kaupungin kehittämistyössä on lapsivaikutusten arvioinnin näkökulmasta ollut viime vuosina kaksi kiinnostavaa, toisiinsa nivoutuvaa kehityskulkua. Ensimmäinen on kaupungin strateginen tavoite olla lapsiystävällinen kaupunki. Toinen on jatkuva, valtuustokausittain elävä yleiskaavaprosessi. Prosessissa on tunnistettu tarve suunnitella yleiskaavaa ja palveluverkkoa yhtenä kokonaisuutena. Kun tämän kokonaisuuden lapsivaikutuksia arvioidaan, päästään jo pitkälle. Toimintatavan ehdottomana etuna on myös sen oikea-aikaisuus eli vaikutusten arviointi jo suuria linjauksia tehtäessä, eikä esimerkiksi vasta yksittäisen päiväkodin arkea koskevissa ratkaisuisa. Edellistä ei tule ymmärtää niin, etteikö varhaiskasvatuksen arjessa tehtävä lapsivaikutusten arviointi olisi merkittävää – se on. On kuitenkin tunnistettava riippuvuus-suhteet eri toimijoiden välillä: kun hallitus antaa kunnille mahdollisuuden esimerkiksi kasvattaa päiväkotien ryhmäkokoja ja kunnat päättävät tehdä niin, ei ole realistista odottaa, että päiväkodin johtaja ratkaisee tästä päätösketjusta aiheutuvat ongelmat omalla pöydällään olevien päätösten lapsivaikutusten arvioinnilla.

Tavoitteesta toimintatavaksi

Miksi lapsivaikutusten arviointi ei hyvistä aikeista huolimatta ole vakiintunut päätöksenteon toimintatavaksi? Tähän kysymykseen olemme etsineet vastausta ja ratkaisuja UNICEFin Lapsiystävällinen kunta-mallissa yhteistyössä kuntien kanssa. Seuraavat ajatukset perustuvat kunnissa järjestettyi-

hin koulutuksiin ja työpajaan, jossa osallistujat keskustelivat siitä, millaista osaamista ja millaisia muutoksia toimintakulttuuriin lapsivaikutusten arvioinnin käyttöön ottaminen ja kehittäminen kunnissa edellyttää.

Ensinnäkin tarvitaan osaamisen lisäämistä – tai ehkä pikemminkin olemassa olevan osaamisen vahvistamista. Viranhaltijat ovat kysyneet, miten lapsivaikutusten arviointi eroaa siitä valmistelutyöstä, jota lapsia koskevissa asioissa on tähän asti tehty. Tällöin voidaan tarkastella sitä, miten lapsenoikeusnäkökulma on aikaisemmin huomioitu valmistelussa (lapsen oikeuksien sopimuksen sisältö, yhdenvertaisuusperiaate ja lasten oikeus tulla kuulluksi heitä koskevissa asioissa). Voidaan myös arvioida, missä määrin valmistelussa on huomioitu tavoiteltujen, suorien vaikutusten lisäksi ei-toivottuja ja epäsuoria, pitkän aikavälin vaikutuksia. Entä onko tunnistettu kaikkia kuntalaisia koskevista päätöksistä sellaiset, joilla on merkittäviä vaikutuksia erityisesti lasten arkeen? Esimerkiksi kevyen liikenteen väylät ja julkinen liikenne ovat tärkeitä suurimmalle osalle kunnan asukkaista, mutta erityisesti lapsille ja nuorille.

Toiseksi, on syytä tehdä koko kunnan tasoinen linjaus ja toimintaohje siitä, millaisten asioiden valmistelussa lapsinäkökulma tulee erityisesti huomioida. On tärkeä tunnistaa, että kunnassa on useita erilaisia toimijoita. Siinä missä esimerkiksi koulutoimessa suurin osa päätöksistä liittyy suoraan lapsiin, yhdyskuntasuunnittelussa lapset ovat yksi väestöryhmä muiden joukossa. Eri toimijoilla on paitsi erilaista asiaosaamista, myös erilaista menetelmäosaamista. Useissa kunnissa on jo toimintamalleja, joissa esimerkiksi nuorisotoimi tarjoaa lasten ja nuorten kuulemiseen liittyvää menetelmäosaamistaan muiden toimialojen käyttöön. Kun määrittelyt ja toimintaohje tehdään kerran huolellisesti, säästetään aikaa, kun jokaisen valmistelijan ei tarvitse pohtia samoja asioita yksin.

Kolmanneksi, kunnan toimintakulttuurin on mahdollistettava hallintokuntarajat ylittävä valmistelutyö. Laajoissa asioissa tuskin millään yksittäisellä toimijalla voi yksin olla riittävä asiantuntemus. Etenkin välillisten vaikutusten tunnistaminen edellyttää mahdollisuutta hyödyntää myös muiden osaamista. On myös tärkeä tunnistaa vaikutusten arvioinnin vaatima työaika, joskin erään kokeneen viranhaltijan näkemys oli, että huolellinen vaikutusten arviointi pikemminkin vähentää työmäärää kuin lisää sitä, sillä huolellisen valmistelun myötä päätöksentekoon usein liittyvä ”soutaminen ja huopaaminen” jää pois.

Neljäs, ja kenties vaikein kysymys liittyy päätöksentekokulttuuriin. Jotta vaikutusten arviointeihin kannattaisi käyttää aikaa ja niiden tekeminen olisi mielekästä, on arviointien tuloksille annettava asianmukainen painoarvo. Tämä tarkoittaa, että tarvittaessa päätösesityksiä on voitava muokata tai jopa perua, jos arvioinnin katsotaan antavan siihen aiheita. Muodon vuoksi tehtävä vaikutusten arviointi etukäteen sovitusta päätöksestä ei edistä lapsen oikeuksien toteutumista.

Lopputuloksena paremmat päätökset?

Vaikutusten arvioinnin tarkoituksena on tuottaa tietoa päätöksenteon pohjaksi, ja lapsivaikutusten arvioinnin tarkoitus on sekä mahdollistaa että varmistaa lapsen edun harkinta päätösten valmistelussa. Kun arvioinnit ovat julkisia, on päätöksentekoprosessi myös läpinäkyvämpi. Lapsivaikutusten arviointi ei kuitenkaan ole ihmelääke, joka ratkaisee kaikki lasten ja perheiden ongelmat. Se ei ole sampo, joka takoo lisää rahaa taloutensa kanssa kamppaileville kunnille. Lapsivaikutusten arviointi ei myöskään poista poliitikasta eturistiriitoja.

Vaikutusten arvioinneista ja niiden pohjalta tehdyistä päätöksistä nähdään, millaisia arvovalintoja on tehty. Sillä lopulta kyse on poliittisista valinnoista – ja vastuusta.

Lähteet

- Committee on the Rights of the Child (2013) *General comment n:o 14. On the right of the child to have his or her best interest taken as a primary consideration.*
- Committee on the Rights of the Child (2011) *Concluding observations: FINLAND. CRC/C/FIN/CO/4. HE 80/2015.*
- Slant, Outi & Rantala, Kati (2013) *Vaikutusten arviointi ja lainvalmistelun perustietoja vuoden 2012 hallituksen esityksissä.* Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 122.
- UNICEF (2011) *Lapsen oikeuksien sopimuksen käsikirja.* Edita.
- YK:n yleissopimus lapsen oikeuksista (1989).

Perustietoa lapsivaikutusten arvioinnista

- Alila, Kirsi (2011) *Lapsivaikutusten arviointi – kansallisia ja kansainvälisiä näkökulmia.* Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisuja 2011:7.
- Lapsenoikeudet.fi: *Lapsivaikutusten arviointi.* <http://www.lapsenoikeudet.fi/lapsen-oikeuksien-sopimus/lapsivaikutusten-arviointi/>. (Viitattu 15.3.2016.)
- Suomen UNICEF (2015) *Ohjeita ja näkökulmia lapsivaikutusten ennakkoarviointiin kunnan päätöksenteossa.* <http://www.unicef.fi/lapsivaikutukset>. (Viitattu 15.3.2016.)
- THL: *Lapsivaikutusten arviointi.* https://www.thl.fi/fi/web/lapset-nuoret-ja-perheet/johtamisen_tueksi/miten_arvioida/lapsivaikutusten_arviointi. (Viitattu 15.3.2016.)
- Valtiovarainministeriö: *Avoimen hallinnon tietokortit.* <http://vm.fi/hallinnon-avoimuus/avoim-hallinto/avoimen-hallinnon-tietokortit>. (Viitattu 15.3.2016.)