

Lapsivaikutusten arviointi ja lasten kuuleminen lainvalmisteluprosessissa

Lainvalmistelijoille suunnatun lapsivaikutusten arvioinnin käsikirjan laatijat Esa Iivonen (Mannerheimin Lastensuojeluliitto) ja Kirsi Pollari (Lastensuojelun Keskusliitto)

Eduskunnan sivistysvaliokunnan kuulemistilaisuus

22.9.2021



VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET

Kuulemistilaisuuden puheenvuoromme sisältö

- **Lapsivaikutusten arviointi lainvalmistelussa –käsikirjan lyhyt esittely**
- **Lasten ja nuorten kuuleminen osana lapsivaikutusten arviointia**
- **Lasten ja nuorten kuulemisen tarkistuslista säädösvalmisteluun**
- **Lasten kuulemisen käsikirja lainvalmistelijoille julkaistu 17.9.2021**

Lisäksi Powerpoint-esityksessä (diat 14-34), mutta ei suullisessa puheenvuorossamme:

- Lasten ja nuorten kuulemisen tarkistuslista säädösvalmisteluun
- Lapsivaikutusten arviointi lainvalmistelussa pähkinäkuoressa
- Lapsivaikutusten arvioinnin suurimmat haasteet lainvalmistelussa
- Tietoon perustuva päätöksenteko ja lapsivaikutusten arviointi
- Lapsivaikutusten arvioinnin kehittämis ehdotukset lainvalmisteluun

Lapsivaikutusten arvioinnin käsikirja tuotettu osana Kansallista lapsistrategiaa

- Parlamentaarisessa komiteassa valmistelu Kansallinen lapsistrategia julkaistiin helmikuussa 2021.
- Lapsistrategian yhtenä keskeisenä tavoitteena on saada lapsiin kohdistuvien vaikutusten arviointi säännönmukaiseksi osaksi kaikkea lapsiin liittyvää päätöksentekoa ja toimintaa.
- Osana lapsistrategian toimeenpanoa on tuotettu ja 11.8.2021 julkaistu käsikirja lapsivaikutusten arvioinnin tueksi lainvalmisteluun.
- 17.9.2021 julkaistiin käsikirja lasten kuulemisesta lainvalmistelussa.

livonen, Esa – Pollari, Kirsi:

Lapsivaikutusten arvioinnin käsikirja lainvalmistelijoille.

Valtioneuvoston kanslian
julkaisuja 2021:5.

<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163343>



VALTIONEUVOSTON KANSLIA
STATSRÅDETS KANSLI

Lasten ja nuorten kuuleminen osana lapsivaikutusten arviointia 1/8

- Lasten ja nuoren näkemysten selvittäminen ja niiden huomioon ottaminen – lasten osallistuminen – on osa lapsivaikutusten arviointia.
- Lapsilta ja nuorilta saadaan arvokasta tietoa säädöksen valmisteluun.
- Lasten ja nuorten kuuleminen on merkityksellistä myös heidän nuorten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien vuoksi.

Lasten ja nuorten kuuleminen osana lapsivaikutusten arviointia 2/8

- YK:n lapsen oikeuksien komitea korostaa, että arvioitaessa lapsen etua on kunnioitettava lapsen oikeutta vapaasti ilmaista näkemyksensä ja saada nämä näkemykset otetuksi asianmukaisesti huomioon.
- Lapsen edun (3.1 artikla) ja lapsen kuulemisen ja näkemysten kunnioittamisen (12 artikla) välillä on erottamaton yhteys.
- Komitea toteaa, että sopimuksen 3.1 artiklaa ei sovelleta oikein, jos 12 artiklan vaatimukset eivät täyty.

Lasten ja nuorten kuuleminen osana lapsivaikutusten arviointia 3/8

- Lainvalmistelussa arvioidaan hyvin monen lapsen etua. Tällöin on löydettävä tapoja kuulla eri ryhmiin kuuluvia lapsia ja nuoria
- Yleinen lapsinäkökulma ei useinkaan riitä, vaan asioita tulee tarkastella lisäksi eri lapsiryhmien, kuten vammaisten lasten näkökulmasta.
- On myös tärkeää saada tietoa eri vähemmistöryhmiin kuuluvilta lapsilta ja nuorilta.

Lasten ja nuorten kuuleminen osana lapsivaikutusten arviointia 4/8

- Lasten ja nuorten kuulemisessa voidaan tehdä yhteistyötä esimerkiksi lasten parlamenttien, nuorisovaltuustojen, eri lasten ja nuorten vaikuttaja- ja kehittäjäryhmien sekä kokemusasiantuntijoiden kanssa.
- Kuulemista voidaan toteuttaa myös varhaiskasvatuksessa, kouluissa, nuorisotyössä ja vapaa-ajan palveluissa ja sosiaali- ja terveystalveissa.
- Lisäksi verkkokuulemiset ovat lasten ja nuorten kannalta keskeisiä

Lasten ja nuorten kuuleminen osana lapsivaikutusten arviointia 5/8

- Eri syistä johtuen kaikessa lainvalmistelussa ei ole aina mahdollisuuksia lasten ja nuorten suoraan kuulemiseen.
- Näissä tilanteissa voidaan hyödyntää aiemmin lapsilta ja nuorilta kerättyä tietoa.
- Tällöin on varmistettava, että käytettävä tieto on ajantasaista, tieto liittyy valmisteilla olevaan lainsäädäntöön ja että tiedonkeruu on ollut riittävän kattavaa huomioiden ne lapsiryhmät, joita valmisteleva lainsäädäntö koskee.

Lasten ja nuorten kuuleminen osana lapsivaikutusten arviointia 6/8

- Lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artiklan velvoitteet edellyttävät johdonmukaisia ja jatkuvia toimia myös lainvalmistelussa.
- YK:n lapsen oikeuksien komitea on vuonna 2009 antanut laajan yleiskommentin lapsen oikeudesta tulla kuulluksi.
- Lasten näkemysten selvittäminen ei ole päämäärä itsessään, vaan pikemminkin keino, jolla voidaan edistää lasten oikeuksien täytäntöönpanoa.
- Lasten osallistamisessa ja kuulemisessa on huolehdyttävä siitä, että lasten näkemysten selvittäminen ja kuuleminen eivät ole näennäisiä.

Lasten ja nuorten kuuleminen osana lapsivaikutusten arviointia 7/8

- Lasten ja nuorten kuuleminen lainvalmistelun yhteydessä on vielä vähäistä.
- Lapsia ja nuoria on kuultu yleensä lähinnä sellaisten lakihankkeiden yhteydessä, jotka koskevat välittömästi heitä, kuten varhaiskasvatuslain, koulutusta koskevan lainsäädännön tai nuorisolain uudistamisessa.
- Kuuleminen on ymmärrettävä laajemmin kuin lasten ja nuorten näkemysten selvittäminen vain heitä suoraan koskevissa lakihankkeissa.

Lasten ja nuorten kuuleminen osana lapsivaikutusten arviointia 8/8

- Osallisuusosoikeuksien toteutumisen kannalta kuulemisympäristöllä ja ilmapiirillä on suuri merkitys.
- Lasten ja nuorten tulee kokea, että heitä arvostetaan ja heidän näkemyksillään on merkitystä.
- Lasten osallistuminen tulee mieltää prosessina, johon kuuluu lasten ja aikuisten välistä vastavuoroiseen kunnioitukseen perustuvaa tiedon jakamista ja vuoropuhelua.

Lasten kuulemisen käsikirja lainvalmistelijoille

- **Osana Kansallisen lapsistrategian toimeenpanoa julkaistiin 17.9.2021 Lasten kuulemisen käsikirja lainvalmistelijoille**
<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163428>
- Kansallisen lapsistrategian yhtenä tavoitteena on edistää ja vahvistaa lapsen oikeutta osallisuuteen.
- Käsikirjassa kuvataan periaatteita ja tapoja kuulla lasten näkökulmia lainvalmisteluprosessissa. Tapoja toteuttaa kuuleminen on useita ja erilaiset tavat soveltuvat eri vaiheisiin lainvalmistelun prosessia.
- Kuulemista valmisteltaessa tulee miettiä tarkoituksenmukainen muoto kuulemiselle.
- Käsikirjassa kuuleminen esitellään seitsemän osa-alueen avulla sekä mallinnetaan kaksi keskeistä kuulemisen tapaa; kysely ja kuulemistilaisuus lapsille.

Lapsivaikutusten arvioinnin käsikirjasta lainvalmistelijoille

Lasten ja nuorten kuulemisen tarkistuslista
säädösvalmisteluun

Lapsivaikutusten arvioinnin käsikirjan pääasiallinen
sisältö

Lapsivaikutusten arviointi lainvalmistelussa
pähkinäkuoressa

Lapsivaikutusten arvioinnin suurimmat haasteet
Tietoon perustuva päätöksenteko ja lapsivaikutusten
arviointi

Kehittämisehdotuksia lapsivaikutusten arviointiin



VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET

Lasten ja nuorten kuulemisen tarkistuslista

säädösvalmisteluun 1/3

- On vältettävä näennäistä kuulemistä, joka rajoittaa lasten ja nuorten mahdollisuuksia ilmaista näkemyksiään tai joissa lapsia ja nuoria kuullaan mutta heidän näkemyksiään ei oteta asianmukaisesti huomioon. Lasten ja nuorten näkemyksiin on suhtauduttava kunnioittavasti ja ne on otettava vakavasti.
- Lasten ja nuorten kuulemisen mielekkyyden ja vaikuttavuuden varmistamiseksi, kuulemisten on oltava osa ministeriöiden lainvalmisteluprosessia eikä yksittäinen kertaluonteinen tapahtuma.
- Kuulemismenettelyjen on oltava avoimia ja informatiivisia. Niissä on annettava tietoa lapsille ja nuorille sopivalla tavalla.

Lasten ja nuorten kuulemisen tarkistuslista

säädösvalmisteluun 2/3

- Kuulemisen tulee olla vapaaehtoisesta. Lapsilla ja nuorilla tulee olla myös mahdollisuus keskeyttää osallistuminen.
- Asioiden, joista lapsia ja nuoria kuullaan, on oltava merkityksellisiä heidän elämässään.
- Kuulemisen ympäristöt ja työskentelytavat pitää mukauttaa lasten ja nuorten valmiuksia vastaaviksi.
- Kuulemisessa ei saa syrjiä ketään. Mahdollisuus osallistua on tarjottava yhdenvertaisella tavalla.

Lasten ja nuorten kuulemisen tarkistuslista

säädösvalmisteluun 3/3

- Aikuisilla on oltava tietoja ja taitojen lasten ja nuorten kuulemiseen. Heillä on oltava myös mahdollisuus saada tukea lasten ja nuorten osallistumisen edistämiseen.
- Lasten ja nuorten valmiuksia osallistua kuulemiseen on tuettava.
- Kuulemisen on oltava turvallisia lapsille ja nuorille. Kuulemisissa on varmistettava yksityisyyden suoja, luottamuksellisuus ja turvallinen ilmapiiri.
- Lasten ja nuorten on saatava palautetta, miten heidän näkemyksensä on otettu huomioon ja miten heidän mielipiteensä ovat vaikuttaneet ratkaisuun.

Lapsivaikutusten arvioinnin käsikirjan pääasiallinen sisältö 1/3

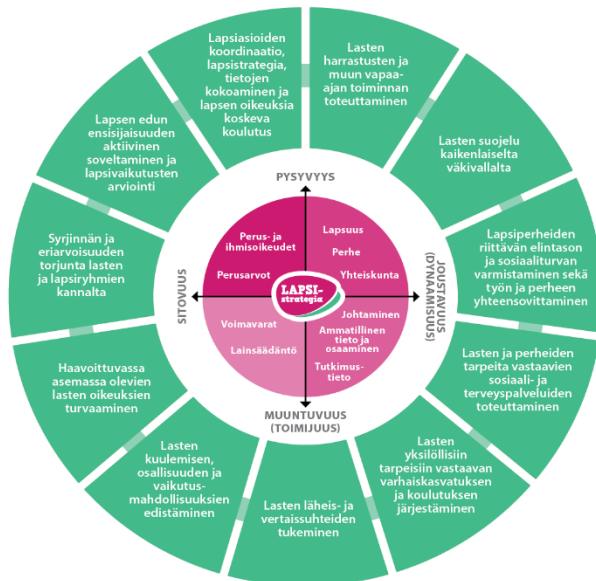


- Johdatus lapsivaikutusten arviointiin
- Vaikutusten arviointi lainvalmistelussa
- Lapsivaikutusten arviointi lainvalmistelussa (sis. lasten ja nuorten kuulemisen)
- Lapsivaikutusten arviointi prosessina lainvalmistelun eri vaiheissa



Lapsivaikutusten arvioinnin käsikirjan pääasiallinen sisältö 2/3

- Keskeiset aihealueet lapsivaikutuksia arvioitaessa



Lapsivaikutusten arvioinnin käsikirjan pääasiallinen sisällys 3/3

- Vaikutusten merkittävyys- ja kokonaisarviot
- Virkahenkilöiden näkemyksiä lapsivaikutusten arvioinnista lainvalmistelussa
- Kehittämisehdotukset

Lapsivaikutusten arvioinnista

lainvalmistelussa pähkinäkuoressa 1/5

- Lapsivaikutusten arvioinnissa on kysymys säädöksen (ja vaihtoehtoisten ratkaisujen) vaikutusten tarkastelusta lasten ja nuorten hyvinvointiin ja oikeuksien toteutumiseen liittyen. Lapsivaikutusten arvioinnissa tarkastelussa ovat mukana myös vaikutukset lapsiperheisiin.
- Lapsivaikutusten arvioinnissa kootaan ja kerätään säädöksen valmistelun, säädöstä koskevan päätöksenteon ja toimeenpanon tueksi tietoa lapsiin, nuoriin ja lapsiperheisiin kohdistuvista vaikutuksista.

Lapsivaikutusten arvioinnista lainvalmistelussa pähkinänkuoressa 2/5

- YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen mukaisesti lapsia koskevissa asioissa lasten edut on arvioitava ja otettava huomioon ensisijaisena harkintaperusteena päätöksenteossa.
- Velvoite koskee myös lainvalmistelua ja lainsäädäntöä koskevaa päätöksentekoa.

Lapsivaikutusten arvioinnista lainvalmistelussa pähkinäkuoressa 3/5

- YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen mukaisesti lapsia koskevilla asioilla lasten edut on arvioitava ja otettava huomioon ensisijaisena harkintaperusteena päätöksenteossa. Velvoite koskee myös lainvalmistelua ja lainsäädäntöä koskevaa päätöksentekoa.
- Lapsivaikutusten arvioinnissa on tunnistettava erilaiset lapsi- ja nuorisoryhmät
- Erityistä huomiota arvioinnissa on kiinnitettävä vähemmistöryhmiin kuuluviin ja syrjinnälle alttiisiin lapsi- ja nuorisoryhmiin.

Lapsivaikutusten arvioinnista

lainvalmistelussa pähkinänkuoressa 4/5

- Lapsivaikutusten arvioinnissa on tuotava esiin 1) myönteiset ja kielteiset sekä tarvittaessa neutraalit vaikutukset, 2) välittömät ja välilliset vaikutukset, 3) lyhyen ja pitkän aikavälin vaikutukset
- Lapset ja nuoret ovat tärkeitä tiedontuottajia ja heidän kuulemisensa on tärkeä osa lapsivaikutusten arviointia. Arvioinnissa on mahdollista hyödyntää myös aiemmin kerättyä ajankohtaista ja relevanttia lapsilta ja nuorilta kerättyä tietoa.

Lapsivaikutusten arvioinnista lainvalmistelussa pähkinäkuoressa 5/5

- Ennakkoarvioinnin lisäksi huolehditaan lain toimeenpanon seuranta-arvioinnista.
- Lapsivaikutusten arvioinnissa tärkeää on yhteistyö ja mahdollisuus kollegoiden konsultaatioon.
- Tällä edistetään 1) tiedon ja osaamisen jakamista sekä 2) olemassa olevan tiedon ja kokemusten laaja-alaista hyödyntämistä.

Lapsivaikutusten arvioinnin suurimmat haasteet 1/3

- **Kiireinen aikataulu** lainvalmistelussa.
- **Riittämättömät resurssit** lainvalmisteluun ja lapsivaikutusten arviointiin.
- **Puutteellinen tuki ja ohjeistus** lapsivaikutusten arviointiin lainvalmistelussa.
- Lapsivaikutusten arviointi ei toteudu koko lainvalmistelun prosessissa vaan **painottuu liiaksi prosessin loppuun.**

Lapsivaikutusten arvioinnin suurimmat haasteet 2/3

- Esityksen **välillisiä vaikutuksia** lapsiin ja nuoriin ei tunnisteta.
- Valmisteltavan asian **tietopohjaan** liittyvät puutteellisuudet.
- **Lasten ja nuorten näkemyksiä** ei ole selvitetty heitä koskevissa ja heihin vaikuttavissa asioissa.
- **Toimintakulttuuri** ministeriössä/yksikössä/osastolla, joka ei edistä lapsivaikutusten arviointia. Johdon sitoutuminen vaikutusten arvioinnin edistämiseen tärkeää.

Lapsivaikutusten arvioinnin suurimmat haasteet 3/3

- **Poliittiset päätökset ohjaavat liian tiukasti** valmisteluprosessia eikä lapsivaikutusten arvioinnissa saadulla tiedolla ole tosiasiallista merkitystä esityksen kannalta.
- Vaikutusten arvioinnista puuttuu **pidemmän perspektiivin näkökulma**. Seuranta-arviointia ei toteuteta.

Tietoon perustuva päätöksenteko ja lapsivaikutusten arviointi 1/3

- Tietoon perustuva päätöksenteko edellyttää **asian tarkastelua laajasti, monipuolisesti ja avoimesti**. Arvioinneissa on huomioitava sekä myönteiset että mahdolliset kielteiset vaikutukset.
- Vaikutusten arvioinnissa otettava huomioon myös lakien **yhteisvaikutukset**, kumuloituvat vaikutukset sekä heijastusvaikutukset muualle.
- Ongelma: **lapsilta ja nuorilta kerätään** suhteellisen **harvoin tietoa** lainvalmistelua varten (esteeksi voi nousta mm. aikaresurssit ja osaaminen).

Tietoon perustuva päätöksenteko ja lapsivaikutusten arviointi 2/3

- **Irtautuminen liiasta keskivertoajattelusta.** Esim. hallinnollisia uudistuksia ei voida tehdä ajatuksella, että kaikki ihmiset ovat keskivertoja (*”vikaan mennään”*).
- Vaikutuksia arvioitava erityisesti **haavoittuvassa asemassa** olevien ja **syrjinnälle alttiiden** lapsiryhmien oikeuksien ja hyvinvoinnin turvaamisen kannalta.

Tietoon perustuva päätöksenteko ja lapsivaikutusten arviointi 3/3

- Asian kannalta keskeisen tutkimustiedon keruu ja analysointi vaatii **aikaa ja osaamista**. (Ajankohtaisen tiedon seuranta ja tiedon hankkiminen ovat usein valmistelijoiden omalla vastuulla ja siihen on niukasti aikaa).
- Ongelmana myös **tiedon valtava määrä**: miten erottaa hyvät akanoista?
- **Yhteiset tietovarannot ja yhteistyö** yliopistojen ja sidosryhmien kanssa.

Kehittämissuhteukset lapsivaikutusten arviointiin lainvalmistelussa 1/3

- Ehdotus 1: Lapsiin, nuoriin ja lapsiperheisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi säännönmukaiseksi osaksi lainvalmistelua
- Ehdotus 2: Lapsivaikutusten arviointiin laadukkaita ohjeistuksia ja koulutusta
- Ehdotus 3: Rakenne lapsivaikutusten arvioinnin tueksi valtioneuvostossa

Kehittämisehdotukset lapsivaikutusten arviointiin lainvalmistelussa 2/3



- Ehdotus 4: Kattavan lapsia ja nuoria koskevan tietopohjan varmistaminen lainvalmistelussa
- Ehdotus 5: Lapsilta ja nuorilta on kerättävä tietoa lainvalmistelua varten

Kehittämissuhteukset lapsivaikutusten arviointiin lainvalmistelussa 3/3

- Ehdotus 6: Varmistetaan lapsivaikutusten arvioinnin laatu ja arvioinnin riittävät resurssit
- Ehdotus 7: Ennakkoarvioinnin lisäksi varmistetaan lainsäädännön toimeenpanon seuranta-arviointi

Kiitos mielenkiinnosta!

Esa Iivonen – esa.iivonen@mll.fi

Kirsi Pollari – kirsi.pollari@lskl.fi



VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET