

Kirkkohallitus, Lava-työryhmä

Viite: Kommenttipyyntö 29.9.2014

Asia: Lapsiasiavaltuutetun lausunto luonnoksesta ohjeistukseksi lapsivaikutusten arvioinnin toteuttamiseksi

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on arvioida ja edistää lapsen oikeuksien toteutumista Suomessa. Työn perustana on YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59–60/1991), joka on lakina voimaan saatettu ihmisoikeussopimus. Lapsiasiavaltuutettu arvioi ohjeistusluonnosta lapsen oikeuksien yleissopimuksen näkökulmasta.

Ohjeistus lapsivaikutusten arvioinnin toteuttamiseksi evankelis-luterilaisessa kirkossa

Suomen evankelis-luterilaisen kirkon kirkolliskokous on tehnyt päätöksen lisätä kirkkojärjestykseen säännöksen lapsivaikutusten arvioinnista kirkollisen viranomaisen päätöksen valmistelussa. Päätös tulee voimaan 1.1.2015. Lapsivaikutusten arviointia suositellaan tehtäväksi myös kaikessa seurakunnan toiminnassa.

Lapsivaikutusten arvioinnin toteuttamiseksi päätöksenteossa ja seurakuntien toiminnassa on laadittu ohjeistus, joka on tarkoitettu työvälineeksi kirkon henkilöstölle ja luottamushenkilöille.

Lapsiasiavaltuutetun kommentit ohjeistusluonnoksesta

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että kirkkojärjestyksen muutos ja ohjeistus lapsivaikutusten toteuttamiseksi ovat iso edistysaskel kohti kokonaisvaltaista lapsiystävällistä seurakuntaa. Ohjeistusluonnos on monipuolinen työväline käytännön toimijoille, jossa on hyvin huomioitu myös lapsiasiavaltuutetun yhteistyökumppaneineen keväällä 2013 kirkolliskokouksen lakivaliokunnalle laatima taustamateriaali ”Näyn & kuulun. Avaimet osallisuuteen”.¹

Lapsiasiavaltuutettu pitää erityisen myönteisenä, että ohjeistusluonnoksessa on korostettu, että lapsivaikutusten arviointia tulee tehdä kaikessa seurakunnan toiminnassa, ei ainoastaan päätöksentekoon liittyen. Lasten mukaan ottaminen kehittämään ja suunnittelemaan toimintaa edistää aidosti lasten osallisuutta ja toiminnan kehittymistä lapsiystävällisempään suuntaan.

Seuraavassa lapsiasiavaltuutettu esittää muutamia tarkennusehdotuksia ohjeistusluonnokseen.

Lapsen oikeuksien yleissopimuksen huomioiminen

Vaatus lapsivaikutusten arvioinnista perustuu YK:n lapsen oikeuksien yleissopimukseen (SopS 59–60/1991), jonka mukaan lapsen etu on otettava ensisijaisesti huomioon kaikessa lap-



sia koskevassa päätöksen teossa ja muussa toiminnassa (3(1) art). Ohjeistusluonnoksessa viitataan monin kohdin lapsen oikeuksien sopimukseen.

Lapsen oikeuksien sopimus on kansainvälinen ihmisoikeussopimus, joka on Suomessa saatettu lakina voimaan vuonna 1991. Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että ohjeistuksessa korostettaisiin sopimusta erityisenä lapsia koskevana ihmisoikeussopimuksena, joka on osa voimassa olevaa lainsäädäntöämme.

Ohjeistusluonnoksen liitteessä 3 on ”lapsen oikeuksien sopimus lyhyesti”. Teksti on kopioitu lapsiasiavaltuutetun verkkosivuilta kohdasta, jossa teksti on muotoiltu ensisijaisesti lapsia silmällä pitäen. Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että ohjeistuksessa olisi tarkoituksenmukaisempaa käyttää virallista sopimustekstiä sellaisenaan tai sitä tarvittaessa tiivistäen.

Lapsen oikeuksien sopimuksessa taattujen oikeuksien täytäntöönpano edellyttää sopimuksen syvällisempää ymmärrystä. Lapsivaikutusten arviointi on sopimuksen täytäntöönpanoa, joten arviointia tekevien toimijoiden sekä arvioinnin perusteella päätöksiä tekevien henkilöiden tulee ymmärtää, mitä sopimuksessa taatut oikeudet tulisi huomioida lasten elämässä ja mitä merkitystä niillä on lapsille.

Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että niin kirkon henkilöstö kuin luottamushenkilötkin tuntevat lapsen oikeuksien sopimuksen sisällön ja siinä taattujen oikeuksien merkityksen lasten ja perheiden elämässä. Lapsen oikeuksien sopimuksen tunnettavuutta olisi lisättävä sekä koulutuksella että aktiivisella tiedottamisella. Ohjeistuksen kohdassa 2.1., joka käsittelee vaikutusarvioinnin toteuttamistahoa, olisi tarpeen tuoda esille luottamushenkilöiden vastuu ja rooli.

YK:n lapsen oikeuksien komitea, joka valvoo lapsen oikeuksien sopimuksen toimeenpanoa, julkaisee yleiskommentteja. Yleiskommenteissa komitea esittää näkemyksiään siitä, miten sopimusta ja sen yksittäisiä artikloja tulisi tulkita ja toimeenpanna. Lapsiasiavaltuutettu on käännäntänyt osan yleiskommenteista suomeksi ja käännöstyötä tullaan edelleen jatkamaan.

Ohjeistuksen näkökulmasta lapsiasiavaltuutettu suosittelee tutustumaan erityisesti yleiskommenttiin nro 14 lapsen edun ensisijaisuudesta sekä nro 12 lapsen oikeudesta tulla kuulluksi. Molemmat yleiskommentit on käännetty suomenkielelle.² Yleiskommentit toimivat erinomaisena tukena ohjeistuksen viimeistelytyössä. Sen lisäksi niitä tulisi hyödyntää, kun tiedotetaan ja koulutetaan henkilöstöä lapsen oikeuksista ja lapsivaikutusten arvioinnista.

Lisäksi huomautamme, että lapsen oikeuksien sopimus on maailman laajimmin ratifioitu ihmisoikeussopimus, jonka ulkopuolella on ainoastaan 3 valtiota: Etelä-Sudan, Somalia ja Yhdysvallat. Ohjeistusluonnokseen s. 4 tulisi korjata ratifioinnin tilanne.

Lapsiasiavaltuutettu kannustaa kirkkoa tiedottamaan aktiivisesti kansainvälisiä yhteistyötahojaan Suomessa nyt valmistuvasta kirkon ohjeistuksesta. Tällä vahvistetaan osaltaan valtioiden sitoutumista lapsen oikeuksien sopimuksen toimeenpanoon.

Lapsivaikutusten arviointiin liittyviä kysymyksiä

Ohjeistusluonnoksen mukaan jokainen kirkollinen viranomainen voi päättää itse, millä tavalla lapsivaikutusten arviointi organisoidaan tai millaisia menetelmiä käytetään. Tämä on varmasti monessa tilanteessa perusteltua.

Lapsivaikutusten arviointia varten olisi järkevää lisäksi kehittää erilaisia työvälineitä. Yhtenäisillä arviointityövälineillä on mahdollista saada mitattavia ja sitä kautta yhteismittallisia tuloksia esim. eri seurakunnissa tehtävistä samankaltaisista arvioinneista tai vaikutusten seurantaa

varten saman asian arvioinnista eri ajankohtina. Mitattavat ja keskenään vertailukelpoiset tulokset mahdollistavat pitkäjänteisen vaikutusten seurannan. Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan ohjeistuksella voitaisiin ohjata sekä työvälineiden kehittämistä ja niiden käyttämistä.

Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että lapsivaikutusten arviointiprosessia kehitetään jatkuvasti kertyvän kokemuksen perusteella. Yhtenäisten työvälineiden kehittäminen ja käyttäminen tukevat myös prosessin kehittämistä.

Ohjeistusluonnoksen mukaan päätettävän asian valmistelussa tehdään alustava arviointi, onko lapsivaikutusten arviointi tarpeen. Jos arviointi tehdään, sen tulokset tulevat kirjatuksi päätöksenteossa. Yhtä lailla on tärkeää muistaa kirjata tieto siitä, ettei lapsivaikutusten arviointi ole tarpeen ja millä perusteella tähän on päädytty.

Ohjeistusluonnoksen sivulla 13 kohdan ”päätoisehdotus” mukaan valmistelija tekee päätösehdotuksen, jossa on huomioitu lapsivaikutusten arvioinnista saatu tieto. Vaikutusarvioinnissa on käsitelty yleensä useampia ratkaisuvaihtoehtoja. Päätösehdotuksessa olisi hyvä esitellä myös vaikutusarviointi siltä osin, kun se koskee hylättyjä vaihtoehtoja. Tällä lisätään päätöksenteon avoimuutta. Jossain tilanteissa päätösehdotuksessa voitaisiin esittää useampia vaihtoehtoja ratkaisuksi, erityisesti, jos vaikutusarvioinnin perusteella useampi kuin yksi vaihtoehto olisi yhtä hyvä lasten edun toteuttamisen näkökulmasta.

Sama sivulla kohdassa ”päätois” todetaan, että päätöksestä tiedotetaan lapsille ja nuorille, joita se koskee. Tiedottaminen on tärkeää ja se on tehtävä lapsiystävällisesti. Tieto on annettava lapsille heidän tavoittavalla ja lapsille ymmärrettävällä tavalla. Tiedottamisen tapa on siten sovitettava aina kyseisen lapsiryhmän iän ja kehitystason mukaisesti. Tiedottamisessa on huomioitava myös erityisryhmät kuten esim. näkö- ja kuulovammaiset lapset.

Lasten mielipiteen selvittäminen

Ohjeistusluonnoksessa on hyvin huomioitu lasten mielipiteen selvittäminen ja sen huomioiminen vaikutusarviointia tehdessä. Siinä esitetään myös, että lapset on otettava mukaan mm. suunnittelemaan kerhojen, retkien ja leirien sisältöjä ja toimintatapoja. Tällä tuetaan sitä, että vaikutusarviointia tehdään käytännön toiminnassakin päätöksenteon ohella.

Luonnoksen mukaan lapsen mielipiteen selvittämistä tehdään pääasiassa lapsille suunnatuilla kyselyillä. Aivan pienten lasten kohdalla mielipiteen selvittäminen vaatii kuitenkin monipuolista metodiikkaa, jollaisena toimii varhaiskasvatuksessa muun muassa kuvantaminen. Lisäksi lasta voidaan kuulla esim. lasten käyttäytymistä ja leikkiä havainnoimalla. Pienten lasten mielipiteen selvittämisessä vanhemmilla on tärkeä rooli. Tällaista toimintaa on jonkin verran kuvattu esimerkkitaupauksessa A3.

Lapsiasiavaltuutettu ehdottaa, että kohtaan ”Mitä tarkoittaa lasten ja nuorten mielipiteiden selvittäminen?” kuvattaisiin tarkemmin, mitä mielipiteen selvittäminen tarkoittaa eri-ikäisten lasten kohdalla. Samassa yhteydessä tulisi huomioida erilaiset lapsiryhmät, kuten esimerkiksi kuulovammaiset lapset tai maahanmuuttajalapset.

Lapsiasiavaltuutettu kannustaa kirkkoa sisällyttämään ohjeistukseen vahvemman linkityksen vaikutusarvioinnin ja talousarviovalmistelun kesken. Talousarviovalmistelussa lapsivaikutusten arviointi sekä toisaalta toiminnan vaikutusarvioinnissa substanssin ja budjetoinnin välinen vuorovaikutus on tärkeä tunnistaa.

Jyväskylässä 31.10.2014

Tuomas Kurttila
Lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander
Lakimies

¹ <http://www.lapsiasia.fi/nyt/lausunnot/lausunto/-/view/1857033>

² http://www.lapsiasia.fi/lapsen_oikeudet/komitean_yleiskommentit Ko. verkkosivulta löytyy myös linkki YK:n lapsen oikeuksien komitean verkkosivulle, josta löytyvät kaikki julkaistut yleiskommentit myös englanninkielisinä.