

LAPSIVAIKUTUSTEN ARVIOINTI



Taustamateriaali
kirkolliskokouksen lakivaliokunnalle
22.4.2013 kokoukseen

MATERIAALIN TARKOITUS

Kirkolliskokous teki vuonna 2009 myös yhteiskunnallisesti merkittävän ja laajasti huomioidun päätöksen antaessaan kirkkohallituksen tehtäväksi laatia lakiesitys kirkolliseen hallintoon ja toimintaan kohdistuvasta lapsivaikutusten arvioinnista. Lisäksi kirkkohallitukselle annettiin tehtäväksi laatia seurakunnille käytännön ohjeistus lapsivaikutusten arvioimisen käyttöön oton tueksi.

Yleisvaliokunta totesi omassa mietinnössään 11/2009: ***”Lapsivaikutusten arviointi on työkalu ja menetelmä, jolla toimintaa ja päätöksiä punnitaan. Arvioinnin tavoitteena on luoda seurakuntaan toimintatapa, jolla lapset ovat entistä paremmin osallisia seurakunnan toiminnassa, ja seurakunnan toimintaympäristö ottaa lapset hyvin huomioon. Kyse on asenteesta ja lapsen silmin näkemisestä. Seurakunnasta tulee kokonaisvaltaisesti lapsiystävällinen. Arviointi edistää ja edellyttää seurakunnan toimintamuotojen yhteistyötä.”***

Lisäksi valiokunta piti tarpeellisena, että ***kirkkohallitus antaa lapsivaikutusten arvioimisesta ohjeet, kuinka lapsia ja nuoria kuullaan, kuinka heidän näkökulmansa otetaan huomioon ja kuinka heidät voidaan ottaa osallisiksi seurakunnan toimintaa järjestettäessä.***

Valiokunta piti tarpeellisena, että ***kirkon lainsäädäntöön säädetään kirkon hallintoa yleisesti sitova normi, jolla veloitetaan ottamaan huomioon lapsivaikutusten arviointi, lasten kuuleminen ja lasten etu. Suositusluonteinen ohje ei ole riittävä eikä johda käytäntöjen muuttumiseen.***

Lapsivaikutusten arvioinnin valmistelutyö on edennyt hitaasti. Marraskuun 2012 kirkolliskokouksessa huomattiin, että päätöksen vahvistamiseen tarvittava tieto on joiltakin osin vajavaista. Käytännön ohjeistus ei ole vielä valmistunut ja ehdotettua lakitekstiä pidettiin puutteellisena.

Tämän materiaalin tarkoituksena on tukea lakivaliokunnan päätöstä lapsivaikutusten arvioinnin kirjaamiseksi kirkkolakiin. Materiaalin laatimiseen on osallistunut seurakunnissa lapsivaikutusten arviointia kehittäneitä asiantuntijoita sekä suomalaisen yhteiskunnan lapsivaikutusten arvioinnin erityisasiantuntijoita.

Helsingissä 10.4.2013

Maria Kaisa Aula, lapsiasiavaltuutettu

Hanna Pulkkinen, lehtori, Seurakuntaopisto

Eero Jokela, toiminnanjohtaja,

Tapani Kauppinen, kehittämisspäällikkö,

PTK – poikien ja tyttöjen keskus

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos

Kaisa Rantala, kouluttaja,

Esa Iivonen, asiantuntijalakimies,

PTK – poikien ja tyttöjen keskus

Mannerheimin Lastensuojeluliitto

TAVOITTEENA LAPSIYSTÄVÄLLINEN KIRKKO JA LASTEN MIELIPITEEN HUOMIOINEN

Lapsen ihmisoikeuksien ja ihmisarvon puolustaminen on luterilaisen kirkon uskon perusteista nouseva näkemys. Kirkolliskokouksessa esillä olevan lapsivaikutusten arviointiin liittyvän lakiesitys pyrkii vahvistamaan kirkkoa sen oman itseymmärryksen keskeisessä teemassa.

Mitkä ovat kirkon ja seurakuntien erilaisten päätösten vaikutukset alle 18-vuotiaisiin lapsiin? Miten lasten ja nuorten omat mielipiteet saavat sijaa kirkon ja seurakuntien päätöksenteossa? Millaiset ratkaisut ovat lapsen edun mukaisia? Lapsivaikutusten arviointi velvoittaa kirkon ja seurakuntien päättäjät pohtimaan näitä kysymyksiä. Se haastaa myös luomaan käytäntöjä, joilla lasten ja nuorten kokemukset ja osallistuminen saavat tilaa ja arvostusta.

Sanotaan, että ”lapsen oikeudet ovat aikuisten velvollisuuksia”. Tämä voi kuulostaa päättäjälle vaativalta ajatukselta. Lapsivaikutusten arviointi ei kuitenkaan rasita vaan voimaannuttaa ja hyödyttää. Tiiviimpi vuorovaikutus lasten ja nuorten sekä samalla usein myös heidän vanhempiansa kanssa on eduksi seurakunnalle. Se muuttaa seurakunnan toimintakulttuuria avoimmaksi ja vuorovaikutuksellisemmaksi, auttaa tekemään parempia päätöksiä sekä oivaltamaan palveluiden ja toiminnan laadusta asioita, joita ei aiemmin tultu ajatelleeksi. Samalla lasten osallistuminen ja heidän mielipiteidensä ja kokemuksensa arvostaminen kasvattaa lapsista ja nuorista aktiivisia ja sitoutuneita seurakuntalaisia. Kun seurakunnassa tiedetään mitä lapset ajattelevat, osataan heitä myös paremmin auttaa ja tukea.

Lapsivaikutusten arviointia tulee ajatella seurakunnan ja kirkon kaiken toiminnan kokonaisvaltaisena kehittämisenä. Lapsivaikutusten arviointi koskeekin myös diakoniaa, perheneuvontaa, jumalanpalveluselämää, rakentamista, sisustamista, ruokapalveluita ja niin edelleen.

Lapsivaikutusten arviointiin liittyvä lakiesitys rohkaisee etenemään kohti kokonaisvaltaista lapsiystävällistä seurakuntaa. Mitä se tarkoittaa? Ainakin seuraavia asioita:

- arvostetaan lapsuutta ja lapsen tapaa toimia
- tuetaan lapsen ihmisarvoa kunnioittavaa kotikasvatusta
- tiedotetaan toiminnasta lapsille ja nuorille ymmärrettävästi ja heidät saavuttaen
- kerrotaan lasten ihmisoikeuksista
- otetaan lapset ja nuoret mukaan toiminnan kehittämiseen ja arviointiin
- ehkäistään ja estetään sitä, että aikuiset käyttävät valtaansa väärin (väkivalta, hyväksikäyttö)
- huomioidaan kieli-, kulttuuri- ja muihin vähemmistöihin kuuluvat lapset yhdenvertaisesti
- ehkäistään lasten ja perheiden eriarvoistumista
- jätetään tilaa leikille ja levolle
- tuetaan perheiden ja sukupolvien yhteisyyttä
- huomioidaan lapsi myös silloin kun autetaan vanhempaa
- edistetään seurakuntien omassa työssä eri työ- ja toimialat ylittävää yhteistyötä
- varmistetaan henkilöstön osaamista lasten ja nuorten kohtaamisessa
- ollaan seurakuntatyönantajana lapsiystävällisiä.

Muistamme juhlapuheissa, että lapset ovat tulevaisuutemme. Mutta lapset ovat kanssamme jo tänään. Tämän päivän toimintatapojen muutoksilla luodaan parempaa tulevaisuutta sekä lapsille että seurakunnille.

Maria Kaisa Aula
Lapsiasiavaltuutettu

YK:N LAPSEN OIKEUKSIEN SOPIMUS JA LAPSIVAIKUTUSTEN ARVIOINNIN KIRJAAMINEN KIRKKOLAKIIN

LAPSEN OIKEUKSIEN SOPIMUKSEN VELVOITTAVUUS

Lapsen oikeuksien sopimus on Suomessa lakina voimassa oleva ihmisoikeussopimus. Lapsen oikeuksien sopimuksessa lapsilla tarkoitetaan kaikkia alle 18-vuotiaita henkilöitä. Sopimuksen yleisperiaatteet ovat syrjimättömyys (sopimuksen 2. artikla), lapsen edun ensisijaisuus (3. artikla), lapsen oikeus elämään, henkiinjäämiseen ja kehitykseen (6. artikla) sekä lapsen näkemysten kunnioittaminen (12.artikla).

Lapsen oikeuksien sopimuksen 3. artiklan mukaan kaikissa sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Sopimuksen 12. artiklan mukaan lapsella on oikeus vapaasti ilmaista näkemyksensä kaikissa häntä koskevissa asioissa. Tämä tarkoittaa, että myös seurakunnissa lasten mielipiteet tulee huomioida heitä koskevissa asiassa ja lapsia tulee kannustaa kertomaan oma näkemyksensä.

Lapsen oikeuksien sopimus myös velvoittaa, että sopimusvaltion tulee aktiivisesti toteuttaa lapsen oikeuksia ja ryhtyä kaikkiin tarpeellisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin toimiin lapsen oikeuksien sopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi. Lapsivaikutusten arviointi on konkreettinen tapa toteuttaa sopimuksen yleisperiaatteita sekä muita lapsen oikeuksien sopimuksessa turvattuja lapsen oikeuksia.

Lapsivaikutusten arviointi liittyy erityisesti lapsen edun ensisijaisuuden toteutumisen varmistamiseen ja lasten mielipiteen huomioimiseen ja heidän näkemyksensä kunnioittamiseen. Jotta päätöksenteossa voidaan huomioida lapsen etu, päättäjillä on oltava ratkaisua tehtäessä käytettävissä tiedot siitä, miten eri päätösvaihtoehdot vaikuttavat lapsen oikeuksiin ja lasten hyvinvointiin.

Lapsen oikeuksien sopimuksen toteutumista valvova Lapsen oikeuksien komitea suosittelee, että lapsivaikutusten arviointi tehdään vähintään silloin 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.

LIITTYMINEN MUUHUN LAINDSÄÄDÄNTÖÖN

Perustuslain 6. §:n 3. momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Sekä lapsen edun periaate että lasten näkemysten kunnioittaminen vaativat toteutuakseen aktiivisia toimia.

Lapsivaikutusten arviointi on myös osa ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointia. Vaikutusten arvioinnista on kirjattu velvoite toukokuussa 2011 voimaan tulleessa terveydenhuoltolaissa (1326/2010), jonka 11. §:n mukaan kunnan ja sairaanhoitopiirin on päätöksenteon ja ratkaisujen valmistelussa arvioitava ja otettava huomioon tehtävien päätösten ja ratkaisujen vaikutukset väestön terveyteen ja sosiaaliseen hyvinvointiin. Sosiaalihuoltolain uudistamista valmistellut työryhmä

ehdottaa vastaavanlaista säännöstä uuteen sosiaalihuoltolakiin (Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2012:21).

Nuorisolaissa (72/2006) nuorilla tarkoitetaan alle 29-vuotiaita henkilöitä. Nuorisolain mukaan nuorille tulee järjestää mahdollisuus osallistua paikallista ja alueellista nuorisotyötä ja -politiikkaa koskevien asioiden käsittelyyn ja nuoria on kuultava heitä koskevista asioista.

LAPSIVAIKUTUSTEN ARVIOINNIN KIRJAAMINEN KIRKKOLAKIIN

Lapsivaikutusten arvioinnin kirjaamista kirkkolakiin puoltaa moni asia. Näitä ovat muun muassa kirkon merkittävä rooli lapsi- ja nuorisotyössä, lapsen edun ensisijaisuus oikeudellisesti velvoittavana ihmisoikeusperiaatteena ja vaikutusten arviointivelvoitteen sisältyminen myös muuhun lainsäädäntöön; kuten terveydenhuoltolakiin ja tulevaan sosiaalihuoltolakiin.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmassa on tavoitteena, että lapsivaikutusten arviointia lisätään kaikessa päätöksenteossa. Lapsivaikutusten ja lasten mielipiteen selvittämisen kirjaaminen kirkkolakiin edistäisi lasten oikeuksien toteutumista sekä lasten osallisuutta ja näkyvyyttä kirkossa ja koko yhteiskunnassa. Kirkko on jo toiminut yhteiskunnassa edelläkävijänä nuorten osallisuuden edistämiseksi laskemalla äänioikeuden ikärajaa seurakuntavaaleissa 16 vuoteen.

Tämän vuoksi olisi perusteltua kirjata kirkkolakiin, että

- **seurakunnan tai seurakuntayhtymän tulee arvioida lapsiin kohdistuvat vaikutukset päätöksenteon ja ratkaisujen valmistelussa**
- **seurakunnan tai seurakuntayhtymän tulee päätöksenteossa ja toiminnassaan ottaa huomioon lasten mielipide.**

Esa Iivonen, asiantuntijalakimies,

Mannerheimin Lastensuojeluliitto

Kirkon kasvatuksen ja perheasiain toimikunnan jäsen

Kirkon sosiaalifoorumin jäsen 2010–2011

LAPSIVAIKUTUSTEN ARVIOINTI TUKEE PÄÄTÖKSENTEKOA

Päätöksenteko kirkossa ja sen seurakunnissa on myös keskustelua arvoista. Hyvälle päätökselle on erilaisia perusteita. Päätöksen hyvyys riippuu päättäjien arvomaailmoista. Hyvässä valmistelussa tämä arvojen moninaisuus tuodaan peittelemättä esiin ja luottamushenkilöille on mahdollisuus valita erilaisten ratkaisujen välillä omien arvojensa mukainen päätös.

Lapsivaikutusten arvioinnissa tuodaan esiin lapsen näkökulma. On harhaluulo olettaa, että kaikki päätöksemme ovat lapsen hyväksi. Onko ehkä sittenkin muita ratkaisuja, jotka olisivat lapsen edun kannalta vielä parempia? Mistä tiedämme, että valmistelussa on tarkasteltu eri ratkaisuja? On suurta rohkeutta pohtia avoimesti, millaisia vaikutuksia päätös voi tuoda tullessaan. Lapsivaikutusten arviointi ohjaa systemaattisesti sellaiseen toimintatapaan, jossa tehdään vaikutustietoisia ja läpinäkyviä päätöksiä. Haluaako päättäjä tietää mitä vaikutuksia hänen päätöksellään on?

Lasten näkökulma voi pitää sisällään perheet, ikäihmiset ja koko muun yhteisön, jossa lapsi elää. Mikään ei estä kirkkoa jatkossa laajentamasta tarkasteltavia näkökulmia. Vaikutustietoinen päätöksenteko on yhteiskunnassa laajemminkin nouseva trendi:

- Oikeusministeriö tukee säädösvaihtojen ennakoarviointia. Kaikkien uusien lakien vaikutukset pyritään arvioimaan.
- Terveystieteiden edellyttää, että kaikissa kunnallisissa päätöksissä tarkastellaan päätöksen vaikutukset terveyteen ja hyvinvointiin.
- Tuleva sosiaalihuoltolaki edellyttää, että kaikissa kunnallisissa päätöksissä arvioidaan päätösten vaikutukset.
- Suomen kuntaliitto on tehnyt suosituksen ja oppaan kuntapäätösten ekologisten, ihmisiin kohdistuvien ja taloudellisten vaikutusten ennakoarvioinnista.

Väitöskirjani mukaan kunnallisissa päätöksenteossa luottamushenkilöt ovat kokeneet ennakoarvioinnin:

- Tuovan päätöksentekoon uutta tietoa vaikutuksista, kun aiemmin on joutunut päättämään asioista itse hankitun tiedon varassa.
- Tuovan päätöksentekoon aidosti vaihtoehtoja, joiden välillä voi valita, kun aiemmin on joutunut uskomaan, että esittelijän esittämä ratkaisu on ainoa ja pakko hyväksyä.
- Helpottavan sen havaitsemista, tukeeko ehdotettu asia omia arvoja ja millä tavoin.
- Jäsentävän ristiriitatilanteita, kun aikaisemmin perustelut sotkeutuvat henkilöityneisiin klikkeihin.
- Lisäävän luottamusta ja uskottavuutta päätöksentekoon, kun aikaisemmin on saanut kritiikkiä sisänpäin lämpiävästä, luutuneesta valmistelusta ja kähminnästä päätösten yhteydessä.
- Lisäävän yhteisön näkökulmaa, kun aiemmin päättäjä on ollut satunnaisten yhteydenottojen varassa, jotka eivät välttämättä ole edustaneet koko yhteisöä.

Ennakoarviointi tukee lasten näkyväksi tulemistä, osallisuuden paranemista ja se antaa työkalun arvokeskustelun käymiselle eri näkökulmien välillä niin, että voidaan tehdä päätöksiä nykyistä tietoisemmin niiden seurauksista.

Tapani Kauppinen, Kehittämispäällikkö, FT

Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos, hyvinvointi- ja terveyserot -yksikkö

LAPSIVAIKUTUSTEN ARVIOINNIN KONKRETIA JA SEURAKUNTIEN LAPSIASIAHENKILÖT

Lapsivaikutusten arvioinnissa on kyse toimintakulttuurin muutoksesta. Se vaatii työntekijöiltä ja luottamushenkilöiltä asenteiden tarkistusta. Toimintakulttuurin muutos ei tapahdu hetkessä, mutta sillä on toteutuessaan kauaskantoiset ja myönteiset seuraukset kirkon tulevaisuudelle. Toteuttamalla lapsivaikutusten arviointia päätöksenteossaan ja toiminnassaan kirkko profiloituu positiiviseksi, lapsiystävälliseksi toimijaksi, jonka jäsenyys koetaan mielekkääksi ja tärkeäksi, ja jossa halutaan olla osallisina.

Lapsivaikutusten arviointi on ennen kaikkea konkreettinen työkalu, jonka avulla seurakunnat voivat jo päätösten valmisteluvaiheessa huomioida ne asiat, jotka päätösehdotuksilla on lasten, nuorten ja perheiden elämään. Lapsivaikutusten arvioinnissa on keskeisesti kyse myös lasten ja nuorten mahdollisuudesta vaikuttaa ja tulla kuulluksi itseään koskeissa asioissa. Lapsivaikutusten arvioinnin tavoitteena ei ole toiminnan tai byrokratia lisääminen, vaan kokonaisvaltainen lasten ja nuorten osallistaminen asioihin, joilla on heille merkitystä.

Vuoden 2011 alussa PTK:n yhdessä seurakunnallisten palvelujärjestöjen ja kirkkohallituksen kanssa toteuttama **Näyn ja Kuulun –hanke** haastoi seurakuntia nimeämään oman **lapsiasiahenkilön**. Lapsiasiahenkilön tehtävänä on lasten ja nuorten edun ja osallisuuden tukeminen seurakuntien toiminnassa ja hallinnossa. Lapsiasiahenkilöille on yhtenä työvälineenä tarjottu lapsivaikutusten arviointia. Lapsiasiahenkilö voi olla joko työntekijä tai luottamushenkilö. Parhaassa tapauksessa seurakuntiin nimetään molemmat, jolloin lapsivaikutustenkin arvioinnissa tärkeä yhteistyö toiminnan ja hallinnon välillä parhaalla mahdollisella tavalla toteutuu. Lapsiasiahenkilöille ja lapsivaikutusten arviointiin liittyviä koulutuksia on jo tähän mennessä pidetty ympäri Suomea yhteensä 15 kappaletta. Tällä hetkellä (huhtikuu 2013) lapsiasiahenkilöitä on yhteensä 180 kappaletta 125 seurakunnassa.

Käytännössä vaikutusten arviointi kokeilu voi toteutettu ESIMERKIKSI näin:

Seurakuntiin nimetään kaksi lapsiasiahenkilöä, työntekijä ja luottamushenkilö. Seurakunnissa valitaan jokin asia/toiminta/päätös, jossa halutaan kokeilla vaikutusten arviointia. Asia/toiminta/päätös voi olla joko suoraan tai välillisesti lapsiin, nuoriin tai perheisiin liittyvä. Lapsiasiahenkilöt tutustuvat päätöksen taustalla olevaan aineistoon. Sen jälkeen valitaan vähintään 2-3 vaihtoehtoista toimintamallia eli päätösvaihtoehtoa. Lapsiasiahenkilöt arvioivat, millaista erilaista tietoa päätöksen tueksi tarvitaan. Lapsiasiahenkilöt myös arvioivat, miten lasten, nuorten ja perheiden mielipiteen huomioiminen tulisi toteuttaa. Tämä voidaan toteuttaa esimerkiksi: nettikyselyinä, katugallupina, yleisötapahtumana, sadutuksen ja piirtämisen avulla ja erilaisina haastatteluina.

Seuraavassa vaiheessa päätöksen esittelijä, lapsiasiahenkilöt sekä mahdollisesta asiantuntijoista koottu ryhmä täyttävät ennakoarviointi-lomakkeen.

<i>Vaikutusten arviointi</i> Nämä ovat ESIMERKKEJÄ <i>vaikutuksista:</i>	<i>Nykytila:</i>	<i>Vaihtoehto 1.</i>	<i>Vaihtoehto 2.</i>
<i>Kuuleminen</i> - lasten, nuorten ja perheiden kuulemisessa esiin tullut tieto - työntekijöiden asiantuntemus - erilaiset tutkimukset ja barometrit.			
<i>Vaikutukset lapsen kokonaisvaltaiseen hyvinvointiin</i>			
<i>Palveluiden tuottaminen</i>			
<i>Vaikutukset työyhteisöön</i>			
<i>Vaikutukset talouteen</i> - lyhyellä ja pitkällä aikavälillä			
<i>Johtopäätökset</i>			

Arviointilomaketta hyödyntäen tehdään päätösehdotus. Asiasta tehdään päätös ja sovitaan myös siitä, miten päätöksen vaikutuksia seurataan ja arvioidaan.

Lapsivaikutusten arviointia voi käyttää esimerkiksi silloin kun:

- seurakunnan henkilöstön työtehtäviä ollaan muuttamassa
- seurakunnan virkoja tai toimia ollaan lakkauttamassa
- seurakunnan lapsi- ja nuorisotyön toimintojen sisältöjä ollaan kehittämässä tai uudistamassa
- vanhaa seurakuntataloa ollaan remontoimassa tai uutta ollaan rakentamassa
- seurakunnassa suunnitellaan erilaisia projekteja ja hankkeita
- seurakuntia ollaan yhdistämässä

Tai silloin kun seurakunnassa mietitään:

- miten nuorten syrjäytymiseen voidaan vaikuttaa
- miten ennaltaehkäistä pienten lasten yksinäisyyttä
- miten jumalanpalvelus tavoittaa parhaiten kaikenikäiset
- onnistuuko hengellinen kasvatus parhaalla mahdollisella tavalla.

Hanna Pulkkinen, lehtori, Seurakuntaopisto

Kaisa Rantala, kouluttaja, PTK – poikien ja tyttöjen keskus