



Lapsiasiavaltuutetun lausunto eduskunnan sivistysvaliokunnalle; Koronapandemian lapsivaikutusten arviointia

Viite: Kuuleminen sivistysvaliokunnassa 12.6.2020 klo 11.30 alkaen

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on arvioida ja edistää lapsen oikeuksien toteutumista Suomessa. Työn perustana on YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59 ja 60/1991), joka on lailla voimaan saatettu ihmisoikeussopimus.

Yhteenveto

Lapsiasiavaltuutettu korostaa lausunnossaan velvollisuutta huomioida päätöksentekotoimissa ensisijaisesti lapsen etu. Valtuutettu kertoo lapsivaikutusten arvioinnin peruseriaatteet ja tähdentää, että huolellisella lapsivaikutusten arvioinnilla voidaan edistää lasten oikeuksia sekä ehkäistä kielteisiä ja kontraproduktiivisia vaikutuksia. Lapsivaikutusten arvioinnin yhteydessä on välttämätöntä selvittää lasten ja nuorten kokemuksia ja mielipiteitä. Taloutta koskevan päätöksenteon yhteydessä on hyödynnettävä lapsibudjetoinnin menetelmiä.

Lapsen edusta

Kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. (YK:n yleissopimus lapsen oikeuksista 3 artikla, 1. kohta)

Lapsen edun käsite on yksi YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen yleisperiaatteista. Kun lapsen oikeudet toteutuvat täysimääräisesti, toteutuu myös lapsen etu. Lapsen etu muodostuu eri oikeuksien tasapainosta, eivätkä oikeudet ole hierarkiassa keskenään. Lapsen etua on aina harkittava tilanne- ja tapauskohtaisesti.

On tärkeää ymmärtää, että **lapsen edun huomioimisen velvoite ei rajoitu vain yksittäiseen lapseen, vaan myös lapsiryhmiin silloin, kun tehdään laajempaa joukkoa koskevia päätöksiä.**





Lapsen edun toteutuminen edellyttää lapsivaikutusten arviointia

Lapsen edun arvioiminen edellyttää menetelmiä, joita kutsutaan myös lapsivaikutusten arvioinniksi. Saatavilla on runsaasti työkaluja lapsivaikutusten arvioimiseksi ja indikaattoreita tietopohjaisen työn toteuttamiseksi.¹ Lapsivaikutusten arviointia on tehtävä, jotta lapsen oikeudet ja etu toteutuvat.

Lapsiasiavaltuutettu muistuttaa, että toimenpiteillä voi olla haitallisia vaikutuksia. Usein tämä tiedostetaan ja ymmärretään jo ennalta, jolloin haitallisia vaikutuksia voidaan lieventää. Yhteiskunnassa tulee kuitenkin myös tilanteita, joissa jonkin asiantilan korjaamiseksi tarkoitettu toimenpide itseasiassa aiheuttaa enemmän haittaa. Yhteiskuntatieteissä näitä vaikutuksia kutsutaan *kontraproduktiivisiksi vaikutuksiksi*. **Mikäli toimenpiteiden vaikutuksia arvioidaan huolellisesti ennakkoon, voidaan haitalliset ja kontraproduktiiviset vaikutukset ehkäistä tai niiden seurauksia voidaan pehmentää. Koska moni vaikutus ilmenee vasta ajan myötä, tulee toimenpiteiden vaikutuksia myöskin seurata.**

Lapsiasiavaltuutettu pitää ensiarvoisen tärkeänä, että lapsivaikutuksia arvioitaessa **aktiivisesti kerätään lasten ja nuorten omia kokemuksia, näkemyksiä ja mielipiteitä, ja että nämä myös huomioidaan** sen sijaan, että luotetaan vain asiantuntijoiden, rekistereiden tai tilastojen tuottamaan tietoon. Lasten näkemysten huomioon ottaminen tukee myös toista YK:n lapsen oikeuksien komitean yleisperiaatetta eli lapsen oikeutta saada näkemyksensä huomioon otetuksi (12 art.). Koska kyseessä on yleisperiaate, ei 12 artiklassa vahvisteta pelkästään oikeutta, vaan artikla pitää ottaa huomioon kaikkia muita oikeuksia tulkittaessa ja täytäntönpantaessa.²

Kokemustietoa voidaan saada eri menetelmin, kuten tapaamalla lapsia ja nuoria, haastattelemalla heitä, suorittamalla kyselyjä sekä soveltamalla tutkimusten avulla saatua tietoa. Yksi keino tavoittaa lapsia ja nuoria on hyödyntää olemassa olevia edustuksellisia foorumeita, kuten kunnallisia nuorisovaltuustoja, lapsiparlamentteja, oppilaskuntien hallituksia ja koulujen johtokuntien lapsi- ja nuorisojäseniä.³ On kuitenkin tärkeää, että lapsilla on mahdollisuus osallistua heitä koskevaan päätöksentekoon arjessaan, eikä ainoastaan edustuksellisten kanavien kautta, sillä vain pieni osa lapsista osallistuu edustukselliseen vaikuttamiseen. Esimerkiksi kieli-, kulttuuri- ja sukupuolivähemmistöihin kuuluvien lasten, vammaisten lasten, sijaishuollossa asuvien lasten ja muilla tavoin **haavoittuvassa asemassa olevien lasten edustus on edustuksellisissa elimissä usein liian vähäistä**. Päätöksentekijöiden onkin aktiivisesti etsittävä näiden lasten ja nuorten kokemustietoa päätöksenteon tueksi.

¹ Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen ohje lapsivaikutusten arvioinnista saatavilla osoitteessa <https://thl.fi/fi/web/lapset-nuoret-ja-perheet/johtamisen tueksi/miten arvioida/lapsivaikutusten arviointi>.

Unicefin ohjeita lapsivaikutusten arvioinnista saatavilla osoitteessa <https://www.unicef.fi/unicef/tyomme-suomessa/lapsiystavallinen-kunta/lapsiystavallinen-materiaalipankki/>.

Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelman ohje lapsivaikutusten arvioinnista saatavilla osoitteessa <https://www.julkari.fi/handle/10024/136377>.

² YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti CRC/GC/2009/12 Lapsen oikeudesta tulla kuulluksi, kohta 12. Osoitteessa http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2015/03/CRC_C_GC_12_julkaisu.pdf

³ Lasten ja nuorten osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuudet. THL: <https://thl.fi/fi/web/lapset-nuoret-ja-perheet/johtamisen tueksi/lasten-ja-nuorten-vaikuttamismahdollisuudet>



Osana lapsivaikutusten arviointia tulee tehdä myös taloudellista arviointia lasten näkökulmasta. Tätä kutsutaan lapsibudjetoinniksi. **YK:n lapsen oikeuksien komitea on kehottanut Suomen valtiota ottamaan käyttöön lapsibudjetoinnin**, jonka avulla voidaan seurata valtion talousarviota lapsen oikeuksien näkökulmasta⁴. Komitea on antanut vuonna 2016 yleiskommentin nro 19⁵ julkisesta budjetoinnista lapsen oikeuksien toteuttamiseksi. Sen mukaan valtion tulee kiinnittää jatkuvasti huomiota talousarvion suunnitteluun, hyväksymiseen, toimeenpanoon ja sen jälkikäteiseen seurantaan.

Koronapandemia ja lapsivaikutusten arviointi

Maaliskuussa julkistetun pandemian seurauksena on annettu useita linjauksia ja päätöksiä, joilla on suora tai välillinen vaikutus lasten arkeen. On tärkeää ymmärtää, että COVID-19 ei itsessään ole aiheuttanut muutoksia, vaan muutokset ovat olleet poliittisen päätöksentekoprosessin myötä tehtyjen ratkaisujen seurausta. Tämän vuoksi on mahdollista ja välttämätöntä tarkastella tehtyjen päätösten vaikutuksia lapsille ja lapsiväestölle niin ennen päätöksentekoa kuin sen jälkeen.

Tartuntataudin muodostama uhka on pakottanut järjestelmän tekemään päätöksiä nopeasti, mutta **kiire ei voi toistuvasti olla perusteena lapsivaikutusten arvioinnin laiminlyönnille**. Vaikka lapsivaikutuksia olisi arvioitukin, ovat lasten ja nuorten näkemykset jääneet koronakevään päätöksentekotilanteissa eri asiantuntija- ja ammattilaisryhmien varjoon. Tuoreimpana esimerkkinä tästä on sivistysvaliokunnassa käsittelyssä oleva perusopetuslain muutosesitys (HE 86/2020 vp), jossa lainvalmistelija kiireeseen vedoten jätti kuulematta lapset ja nuoret, mutta ehti kyllä kuulla useita aikuisten etujärjestöjä.

COVID-19 -pandemia on osunut erityisen haitallisesti talouteen, josta kielteiset vaikutukset heijastuvat suoraan ja epäsuorasti lapsiperheisiin ja lapsiin. Ennakkotiedot Sosiaalibarometrissa osoittavat, että koronapandemia näkyy kunnissa kasvaneena ruoka-avun kysynnän kasvuna, täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen lisääntyneenä tarpeena, velkaongelmina ja vuokratästeinä. **Erityisen kielteisinä koronan taloudelliset vaikutukset ovat näkyneet lapsiperheissä**, joissa ruokakulut ovat kevään aikana kasvaneet ja joita heikentynyt työllisyystilanne koettelee.⁶

Varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen poikkeusjärjestelyiden vaikutuksia koskevat selvitykset⁷ osoittavat, että negatiiviset vaikutukset ovat kohdistuneet eniten juuri haavoittuvassa asemassa oleviin lapsiryhmiin, kuten kielivähemmistöihin kuluviin ja oppimiseseensa erityistä tukeva tarvitseviin lapsiin. Lapsiasiavaltuutettu nostaa esiin myös oppilaat, jotka eivät saa tukea

⁴ YK:n lapsen oikeuksien komitea, 57. istunto. Päätelmät: Suomi, 2011. Suositus 16. CRC/C/FIN/CO/4; <https://um.fi/documents/35732/0/P%C3%A4%C3%A4telm%C3%A4tsuomeksi.pdf/783448d4-6e3f-d7c2-36ee-4b89978a795e?t=1553604441852>

⁵ Yleiskommentti nro 19 (2016) julkisesta budjetoinnista lasten oikeuksien toteuttamiseksi (4 artikla) CRC/C/GC/19, verkossa (suom.) http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2015/03/CRC_C_GC_19_julkaisu.pdf

⁶ Sosiaalibarometrin 2020 ennakkotulokset. <https://www.soste.fi/uutinen/ennakkotieto-sosiaalibarometri-2020-koronaepidemia-karjistanyt-toimeentulo-ongelmia/>

⁷ Esimerkiksi sivistysvaliokunnassa käsittelyssä olevassa hallituksen esityksessä HE 86/2020 vp on nostettu esiin useita selvityksiä.





oppimiseensa kotoaan. Hallintokuntarajat ylittävästä yhteistyöstä (koulutoimi, sosiaali- ja nuorisotoimi) on puhuttu pitkään, mutta poikkeusolojen aikana yhteistyön merkitys on erityisesti osoittanut tarpeellisuutensa.

Talouden korjaamiseksi on tehty toimenpiteitä, joista merkittävät summat on kohdennettu suoraan lapsiväestölle. Lasten ja lapsiperheiden hyvinvointiin ollaan ehdottamassa merkittävää taloudellista panosta, samoin kuin varhaiskasvatukseen ja perusopetukseen. Tavoitteena on tukea lasten oppimista ja hyvinvointia.⁸ Myös erilaisten yrityksille ja kunnille kohdennettujen tukitoimien välilliset vaikutukset voivat helpottaa lasten tilannetta. Tuen riittävyttä ja oikeaa kohdentumista tulee kuitenkin ennakoivasti seurata.

Jotta koronakriisin hoidossa tehdyt toimenpiteet eivät olisi sattumanvaraisia ja pahimmillaan lapsiväestölle haitallisia, lapsiasiavaltuutettu esittää, että **lapsivaikutusten arvioinnin toteutumiseen kiinnitettäisiin lainvalmisteluissa aiempaa tarkempaa huomiota ja ministeriöille osoitettaisiin riittävät resurssit lapsivaikutusten arviointien toteuttamiseksi siten, että lasten etu aidosti otetaan huomioon päätöksenteossa ja siten, että lapsille aidosti taataan mahdollisuus ilmaista mielipiteensä kulloinkin päätettävänä olevasta asiasta.** Lisäksi lapsiasiavaltuutettu esittää, että taloutta koskevien päätösten yhteydessä suoritetaan lapsibudjetointiin perustuvaa tarkastelua.

Jyväskylässä 11.6.2020

Elina Pekkarinen
Lapsiasiavaltuutettu

Jaana Tervo
Lakimies

⁸ HE 88/2020 vuoden 2020 neljänneksi lisätalousarvioksi