

Valtioneuvostolle

Lapsiasiavaltuutetun muistio valtioneuvostolle lasten oikeuksien ja hyvinvoinnin akuuttitilasta

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on arvioida ja edistää lapsen oikeuksien toteutumista Suomessa. Työn perustana on YK:n yleissopimus lapsen oikeuksista (SopS 59 ja 60/1991), joka on lailla voimaan saatettu ihmisoikeussopimus. Lapsiasiavaltuutetun työn tukena toimii valtioneuvoston asettama lapsiasianeuvottelukunta, joka on käynyt keskustelun Suomen lasten oikeuksien ja hyvinvoinnin akuuttitilasta. Neuvottelukunnan käymä keskustelu on tämän muistion perustana.

Lapsiasiavaltuutettu saattaa kunnioittavimmin valtioneuvoston tietoon tämän muistion hallituksen strategisen ohjelman (hallitusohjelma) seurantaan, arviointia ja toimeenpanoa varten.

1. Muistion perustelu

Lapsen oikeuksien yleissopimus koskee kaikkia alle 18-vuotiaita, ellei lapseen soveltuvien lakien mukaan lapsi ole saavuttanut täysi-ikäisyyttä aikaisemmin (1 artikla). Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 4 artiklan mukaan sopimusvaltiot ovat sitoutuneet ryhtymään kaikkiin tarpeellisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin toimiin yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi.

Suomen perustuslain (731/1999) 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Säännös ulottaa julkisen vallan turvaamisvelvollisuuden perustuslain 2 luvussa säädettyjen perusoikeuksien ohella myös Suomea velvoittavissa kansainvälisissä sopimuksissa turvattuihin ihmisoikeuksiin. Turvaamisvelvoite ulottuu siten lapsen oikeuksien yleissopimuksessa taattuihin oikeuksiin. Lapsen oikeuksien yleissopimusta tulee tulkita kokonaisuutena. Yleissopimuksen täytäntöönpanoa ja toteutumista valvovan YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan lapsen etu toteutuu, kun kaikki yleissopimuksessa taatut lapsen oikeudet toteutuvat.

Lapsen oikeuksien komitea on määritellyt seuraavat artikkelit perustavanlaatuisiksi yleisperiaatteiksi lapsen oikeuksien yleissopimuksen täytäntöönpanossa:

- lapsen edun ensisijaisuus kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia (3(1) artikla)
- lapsen oikeus syrjimättömyyteen ilman minkäänlaista lapsen, hänen vanhempiansa tai muun laillisen huoltajansa ominaisuuteen tai muuhun seikkaan perustuvaa erottelua (2 artikla)
- lapsen oikeus osallistua, vaikuttaa ja tulla kuulluksi ikänsä ja kehitystasonsa edellyttämällä tavalla, erityisesti lapselle on annettava mahdollisuus tulla kuulluksi häntä koskevissa oikeudellisissa ja hallinnollisissa toimissa joko suoraan tai edustajan tai asianomaisen toimielimen välityksellä (12 artikla),
- lapsen oikeus elämään sekä henkiinjäämiseen ja kehittymiseen mahdollisimman täysimääräisesti (6 artikla)



2. Perus- ja ihmisoikeudet ovat yhteiskunnan perusta – lapsivaikutusten arviointi heikkoa säädösvalmistelussa

Lapsen oikeuksien sopimusta valvovan YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan sopimusvaltion velvollisuutena on tarkastella kaikkea kansallista lainsäädäntöä ja siihen liittyviä hallinnollisia ohjeita sen varmistamiseksi, että yleissopimusta noudatetaan täysimääräisesti.

Lapsiasiavaltuutetun arvion mukaan useista hallituksen säädösesityksistä eduskunnalle puuttuu systemaattinen lapsivaikutusten arviointi. Vaikka lapsivaikutusten arvioinnin kehittäminen on kirjattu hallitusohjelman konkreettiseksi tavoitteeksi, säädösvalmisteluun tällä on ollut vielä vähän merkitystä.

Lapsivaikutusten arviointi perustuu lapsen oikeuksien sopimukseen, jonka mukaan lapsen etu on otettava ensisijaisesti huomioon kaikessa lasta koskevassa päätöksenteossa ja muussa toiminnassa. YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan lapsen etu toteutuu, kun kaikki lapsen oikeuksien sopimuksessa taatut lapsen oikeudet toteutuvat mahdollisimman täysimääräisesti. Lapsen edun huomioonottaminen edellyttää, että päätöksentekoa ja toimintaa arvioidaan yksittäisten lasten, lapsiryhmien sekä yleensä lapsen oikeuksien toteutumisen kannalta. Lapsen edun toteutuminen tulee varmistaa etukäteisellä ja jälkikäteisellä arvioinnilla sekä arvioinnin perusteella tehtävillä muutoksilla ja korjauksilla.

Lapsiasiavaltuutettu toteaa, että hallituksen valmistelussa koskien muun muassa maakuntauudistusta, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistusta, ulkomaalaislain useissa eri muutoksissa, niin sanotussa normipurussa sekä monissa yksittäisissä säästöpäätöksissä ei ole tehty vaikutusten arviointia. Vaikutusarviointi on jätetty tekemättä myös eri säädösmuutosten yhteisvaikutuksesta. Lapsiasiavaltuutettu pitää tilannetta hyvin huolestuttavana ja tältä osin hallitusohjelman toimeenpanoa monelta osin heikkona.

Lapsiasiavaltuutettu kiittää Terveyden ja hyvinvoinnin laitosta ammattitaidosta kehittää ja vahvistaa tietopohjaa lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnista. Muun muassa Lasten hyvinvoinnin kansalliset indikaattorit, jotka ovat indikaattoripankki Sotkanetissa (www.sotkanet.fi), antavat kuntakohtaista, maakunnallista ja valtakunnan tason tietoa. Hallituksen valmistelussa ja informaatio-ohjauksessa kuntiin tämä tieto on liian vähäisesti ja ei-systemaattisesti käytössä.

3. Heikoimmassa asemassa olevien lasten ongelmat syvenevät

Lapsiasiavaltuutetun kiinnittää huomiota heikoimmassa asemassa olevien lasten ja heidän perheidensä tilanteeseen.

3.1 Yksin maahan tulleet lapset

Suomeen tuli vuoden 2015 aikana ennätysmäärä lapsia ilman huoltajaa, yhteensä 3024 lasta. Kaikkiaan turvapaikanhakijoita saapui Suomeen hieman yli 30 000, joista arviolta noin 10 prosenttia oli lapsia. Kuluvan vuoden aikana lapsia on saapunut Suomen muutamia satoja ilman huoltajaa.

Turvapaikanhakijoita ja jo oleskeluluvan saaneita koskevaa lainsäädäntöä on muutettu hallituksen toimesta nopeasti. Tämä on koskenut muun muassa perheenyhdistämistä, kielteisistä turvapaikkapäätöksistä valittamista ja säilöönottoa. Lainsäädäntötoimien yhtenä tavoitteena on ollut vähentää Suomeen tulevaa turvapaikanhakijoiden määrää. Nämä hankkeet ovat lähes poikkeuksetta heikentäneet maahanmuuttajalasten asemaa.

Suomi on omaksunut linjan, joka on vallalla useissa Euroopan maissa – Suomi on päätynt kilpailuun näyt-
täytyä ei-houkuttelevana turvapaikkana. Lapsen oikeuksien kunnioittamisen, mutta myös Suomen huol-
tosuhteen ja kansainvälistymisen näkökulmasta, valittu linja on ongelmallinen.

Yksin maahan tulleelle alaikäiselle turvapaikanhakijalle on määrättävä edustaja (laki kansainvälistä suojelua
hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta 746/2011, 39 §). Edustajan
tehtävänä on valvoa lapsen edun toteutumista. Edustajia ei ole riittävästi saatavilla. Kaikille lapsille ei ole
voitu määrätä edustajaa riittävän nopeasti ja yhdellä edustajalla voi olla kymmeniä edustettavia. Lapsiasia-
valtuutettu on esittänyt, että Valtiontalouden tarkastusvirasto arvioisi edustajatoiminnan järjestämisen.

Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että lasten ja lapsiperheiden asumisjärjestelyitä suunnitellaan siten,
että pysyvyys voidaan varmistaa mahdollisimman hyvin. Asuinpaikkaa valittaessa tulee huomioida erityises-
ti lapsen oikeus turvalliseen ja terveelliseen asuin ympäristöön sekä lapsen oikeus opetukseen. Asumisyksi-
köiden henkilöstön osaamista tulee kehittää vastaamaan entistä paremmin turvapaikanhakijalasten tarpei-
ta. Uusia asumisyksiköitä perustettaessa on huolehdittava, että henkilöstöllä on alusta alkaen tarvittava
osaaminen ja valmiudet huolehtia lapsista. Erityisen kriittinen vaihe liittyy siirryttäessä oleskelulupavaihee-
seen, jolloin kunnat lähtökohtaisesti kilpailuttavat asumispalveluiden järjestämisen. Tämä voi johtaa tutuik-
si tulleiden ammattilaisten vaihtumiseen erityisesti, mikäli kilpailutuksessa kiinnitetään yksipuolisesti hu-
miota vain palvelun hintaan laadun sijaan. Turvapaikanhakijoille suunnattujen palveluiden järjestämisessä
on kiinnitettävä huomiota palvelutarpeiden pitkäjänteisyyteen. Tämä koskee muun muassa alaikäisten vas-
taanottokeskuksina toimivien yksiköiden mahdollisuutta jatkaa kotouttamispaikkoina. Lasten ja nuorten
siirtymiset yksiköistä toiseen heikentävät heidän mahdollisuuttaan kiinnittyä paikkakunnalle ja siellä synty-
neisiin verkostoihin.

3.2 Täyden varhaiskasvatusoikeuden ulkopuolelle rajatut lapset

Hallitus muutti varhaiskasvatuslakia (36/1973) rajaamalla lapsen oikeutta saada kunnan järjestämää var-
haiskasvatusta päiväkodissa tai perhepäivähoidossa: lapsella on subjektiivinen oikeus saada varhaiskasva-
tusta 20 tuntia viikossa. Esimerkiksi työttömänä olevan huoltajan lapsella on rajoitetumpi oikeus varhais-
kasvatuksen palveluihin kuin lapsella, jonka huoltajat ovat töissä.

Lapsiasiavaltuutettu ilmaisee huolensa varhaiskasvatusoikeuden rajaamisen vaikutuksista, jotka ovat näh-
tävissä eri kunnissa lainsäädännön oltua voimassa elokuusta alkaen. Kuntien käytänteet ovat muotoutuneet
erittäin kirjaviksi ja tästä syystä ongelmallisiksi. Suomessa lasten yhdenvertainen oikeus varhaiskasvatuk-
seen ei toteudu.

Lapsiasiavaltuutettu painottaa, että varhaiskasvatusoikeuden rajoittamisen suorat ja välilliset seuraukset
lasten hyvinvointiin ja kehitykseen sekä perheiden ja varhaiskasvatuksen henkilöstön mahdollisuuksiin tu-
kea lapsen tervettä kehitystä, tulee arvioida hallituksen toimesta välittömästi. Arvioinnissa on huomioitava
kokonaisuutena myös muut viime aikoina tehdyt säädösmuutokset ja muut hankkeet, joilla on vaikutusta
varhaiskasvatuksen järjestämiseen sekä lapsiperheiden arkeen ja perheen ja työn yhteensovittamiseen.

Lapsiasiavaltuutetun haluaa kiinnittää erityistä huomiota maahanmuuttajataustaisten lasten vaikeaan tilan-
teeseen hallituksen rajattua varhaiskasvatusoikeutta. Näiden lasten huoltajilla on usein heikommat edelly-
tykset hakea laajennettua varhaiskasvatusoikeutta, vaikka lapsella olisi siihen ilmeinen tarve. Lapsiasiaval-
tuutetun arvion mukaan Suomessa oppimistulokset jatkavat laskuaan sekä hyvinvointi- ja osaamiserot kas-
vavat erityisesti maahanmuuttajataustaisten ja kantaväestöön kuuluvien lasten välillä. Terveiden ja hyvin-
voinnin laitoksen laadukas ja kattava Kouluterveyskysely antaa erittäin huolestuttavan tilannekuvan maa-
hanmuuttajataustaisten lasten kasvu- ja elinoloista. Lapsiasiavaltuutetun arvion mukaan hallituksen toimis-
sa tämä tutkimustieto on näkynyt hyvin vähäisesti. Lapsiasiavaltuutettu on toivonut valtioneuvostolta in-

formaatio-ohjausta kuntiin varmistamaan maahanmuuttajataustaisten perheiden mahdollisuutta saada lapselle laajennettu varhaiskasvatusoikeus.

3.3 Köyhien perheiden lapset

Lapsiasiavaltuutetun arvion mukaan köyhyys on Suomessa sukupolvistumassa, pitkittymässä ja syventymässä osan lapsista kohdalla. Vuonna 1987 syntyneistä toimeentulotukea saaneista nuorista 72 prosentilla on toimeentulotukea saanut vanhempi.¹ Köyhyys- tai syrjäytymisriskissä on lähes joka viides kotitalousväestöstä, noin 927 000 henkilöä. Köyhyysriskiin vaikuttavat kotitalouden koko, lasten lukumäärä ja tulonsaajina toimivien määrä. Lapsiperheistä yhden huoltajan talouksilla pienituloisuusriski on erityisen suuri. Kahden huoltajan lapsiperheillä köyhyysriski on korkeampi ja pienituloisuus syvempää, jos kotitaloudessa on alle kouluikäisiä lapsia.²

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että päätökset muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon sekä lasten aamu- ja iltapäivätoiminnan asiakasmaksujen korotuksista, verotuksen lapsivähennyksen poistumisesta ja indeksidonnaisuuden poistamisesta heikentävät lapsiperheiden toimeentuloa ja siten vaarantavat lapsen oikeuksien toteutumisen; erityisesti pienituloisten, monilapsisten ja pienten lasten perheiden sekä yksihuoltajaperheiden kohdalla. Tämä syventää entisestään vanhempien taloudellisen asemaan perustuvaa lasten eriarvoisuutta. Vanhemmilla on entistä huonommat lähtökohdat turvata lapsen hyvinvointia ja kehitystä. Myöskään hallituksen yhteiskunta- tai kilpailukykysovimuksen heikentäviä vaikutuksia lapsiperheiden toimeentuloon ei ole otettu huomioon.

4. Syntyvyys laskee

Tilastokeskuksen väestömuutostietojen mukaan syntyneiden määrän väheneminen on nopeutunut. Vuonna 2015 lapsia syntyi 55 472, mikä oli 1 760 vähemmän kuin edellisellä vuonna. Määrän väheneminen lähes kaksinkertaistui vuodesta 2014. Viimeksi syntyneitä oli vuotta 2015 vähemmän poikkeusvuonna 1868, jolloin syntyi vähän alle 44 000 lasta. Kuluvan vuoden aikana syntyvyyden lasku on jatkunut. Toteutunut lapsiluku on tällä hetkellä keskimäärin 1,65 - viisi vuotta sitten luku lähes 1,9. Myös ihmisten ihanteellisena pitämä lapsiluku on alentunut, se jää hieman alle kahden. Vuonna 2007 se oli vielä 2,5. Suomessa on pitkään vallinnut iso kuilu ihanteellisen ja toteutuneen lapsiluvun välillä. Ihanteellinen lapsiluku on alentunut heikoimmassa asemassa olevilla.³

Syntyvyyden laskuun ei ole yhtä yksittäistä syytä. Nuorten aikuisten ja perheiden luottamus yhteiskunnan toimivuuteen ja sitä kautta omaan henkilökohtaiseen pärjäävyyteen ja hyvinvointiin luovat perusedellytykset perheellistymiselle. Syntyvyyden laskua ei pidä nähdä vain yksilöiden omana valintana olla saamatta lapsia, vaan huomio pitää kiinnittää erityisesti yhteiskunnan luomiin edellytyksiin perheellistyä ja luottaa elämään. Monien yhteiskunnallisten toimijoiden tapa viestiä suomalaisille niin sanottua kriisitietoisuutta luo epävarmuutta erityisesti opintonsa päättäviin nuoriin aikuisiin, mikä osaltaan vaikuttaa heidän kokemaan luottamukseen.

5. Kansalliset kieli- ja kulttuurivähemmistöt

Saamen kielen asema perustuu perustuslaissa (731/1998) säädettyyn saamelaisten oikeuteen ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan ja saamen kielilakiin (1086/2003). Saamen kielilaisilla on säädetty sen soveltamisalaan kuuluvista viranomaisista. Saamen kielillä, inarinsaamalla, koltansaamalla ja pohjoissaamalla, on virallinen asema saamelaisten kotiseutualueella eli Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kunnissa sekä

¹ Lasten ja nuorten hyvinvointi. Kansallinen syntymäkohortti 1987 -tutkimusaineiston valossa.

² Tilastokeskus, tulonjakotilasto.

³ Tilastokeskus, syntyneet 2015.

Sodankylän pohjoisosassa. Suurin osa, arviolta 75-90 prosenttia saamelaisista käyttää pohjoissaamea. Alle 10-vuotiaista saamelaislapsista yli 70 prosenttia asuu muualla kuin kotiseutualueella. Kotiseutualueella saamen kieli voi olla opetuskielenä perusopetuksessa, lukiossa ja ammatillisessa koulutuksessakin. Kotiseutualueen ulkopuolella on saatavilla vain saamen kieliopetusta. Kuten edellisessä kielilainsäädännön soveltamisesta annetussa kertomuksessa jo todetaan, saamen kielen opetuksen saaminen on vaikeaa, opettajia ei ole riittävästi ja oppimateriaalejakin on rajoitetusti saatavilla. Koltansaamen tilanne on ollut erityisen heikko ja lapset eivät tänä päivänä enää juuri käytä koltansaamea äidinkielenään. Jonkin verran kielenkäyttö suomen kielen rinnalla on lisääntynyt kielipesätoiminnan avulla.

Valtioneuvosto on laiminlyönyt lapsiasiavaltuutetun arvion mukaan valtioneuvoston 3.7.2014 tekemän periaatepäätöksen saamen kielen elvyttämisen toimenpideohjelmasta, jonka mukaan saamen kielen oppimiselle luodaan edellytyksiä myös saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella.

Saamenkieliset lapset ja nuoret ovat jäämässä Suomessa luku- ja kirjoitustaidottomiksi omissa äidinkielisään. Tämä on häpeällistä. Valtioneuvoston on välittömästi ja vaikuttavasti käynnistettävä saamen kielten opetus etäyhteyksiä käyttäen valtakunnallisesti. Hallituksen on annettava tätä koskeva lisätalousarvioesitys eduskunnalle.

Hallitusohjelman mukaan käynnistetään alueellinen kokeilu, jossa toisen kotimaisen kielen sijaan voi valita muun vieraan kielen. Lapsiasiavaltuutettu on muistuttanut toisen kotimaisen kielen aseman kansallisena kielenä perustuvan Suomen perustuslakiin. Hallituksen ei tulisi luoda kokeilukulttuurista, jossa kansalaisten yhdenvertaisuudesta sekä perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamisesta voidaan tinkiä alueellisina kokeiluinä. Lapsiasiavaltuutetulle tulleissa yhteydenotoissa näkyy tällä hetkellä ruotsinkielisten lasten ja nuorten pelko käyttää omaa äidinkieltään julkisilla paikoilla, kuten liikennevälineissä. Lapsiasiavaltuutettu kannustaa valtioneuvosto tunnistamaan ongelman ja mahdollistamaan tutkimustoiminnan, jossa lasten ja nuorten kokemaa kielisyrjintää selvitetään.

Suomenruotsalainen viittomakieli on toinen kansallinen viittomakieli, jonka käyttäjiä on tänä päivänä ilmeisesti vain muutamia kymmeniä. Kielen asema on todettu Unescon kriteerien mukaan vakavasti uhanalaisiksi. Peruskoulua käy yksittäisiä suomenruotsalaisen viittomakielen äidinkielekseen ilmoittavia lapsia. Opetusta on tarjolla vain satunnaisesti. Suomenruotsalaista viittomakieltä käyttävien oppilaiden äidinkielen opetusta on vahvistettava muun muassa suomenruotsalaisen viittomakielen osaajien lisäkoulutuksella.

6. Hankkeista jatkuvaan kehittämiseen

Hallitus on käynnistänyt suuren määrän lapsiin, nuoriin ja perheisiin vaikuttavia niin sanottuja kärkihankkeita, joiden tavoitteet ovat kannatettavia ja hyviä. Edellisillä hallituksilla on ollut politiikkaohjelmia ja poikkihallinnollisia teemaohjelmia. Hallituksen päätösten ja hallituksen kehittämistyön (kärkihankkeet) suhteen tulisi olla johdonmukainen. Esimerkiksi säädösvalmistelun lapsivaikutusten arviointia on tehtävä osana koko valtioneuvoston toimintaa, ei vain tietyssä hankkeessa. Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että valtioneuvoston toiminnassa painotetaan hankkeiden sijaan pysyvämpiä rakenteita ja käytäntöjä, joita jatkuvasti kehitetään, seurataan ja arvioidaan. Hallituksen on arvioitava riittävän ajoissa ennen hallituskauden päätymistä eri kärkihankkeiden toimeenpanoa ottaen huomioon muun muassa Valtion taloudentarkastusviraston suorittama tuloksellisuustarkastus edellisten hallitusten politiikkaohjelmista⁴.

JAKELU

Valtioneuvoston jäsenet

⁴ https://www.vtv.fi/files/2360/Netti_212_2010.pdf

Eduskuntaryhmät