

Valtioneuvoston kanslialle

Asia: Lapsiasiavaltuutetun arvio pääministeri Sipilän hallituksen strategisesta hallitusohjelmasta ”Ratkaisujen Suomi” (27.5.2015)

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. Lapsiasiavaltuutettu arvioi hallitusohjelmaa siihen liittyvine liitteineen (1-7) lapsen oikeuksien yleissopimuksen näkökulmasta. Arviossa lapsiasiavaltuutettu nostaa esille hallitusohjelman ongelmakohtia lapsen oikeuksien osalta tunnistuen hallitusohjelmassa olevan myös myönteisiä ja kannatettavia linjauksia.

1. Yleistä

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.

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 artiklat perustavanlaatuisiksi yleisperiaatteiksi koko 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. Hallitusohjelmasta puuttuu lapsivaikutusten arviointi

Lapsivaikutusten arviointi perustuu lapsen oikeuksien yleissopimukseen, jonka mukaan lapsen etu on otettava ensisijaisesti huomioon kaikessa lasta koskevassa päätöksenteossa ja muussa toiminnassa (3(1) art). Lapsen edun huomioonottaminen edellyttää, että päätöksentekoa ja toimintaa arvioidaan yksittäisten lasten, lapsiryhmien sekä yleensä lapsen oikeuksien toteutumisen kannalta. Lapsen edun toteutuminen tulee



varmistaa sekä etukäteisellä arvioinnilla että jälkikäteisellä arvioinnilla ja arvioinnin perusteella tehtävillä muutoksilla ja korjauksilla sekä päätöksiin että muuhun toimintaan.

Hallitus ei ole tehnyt hallitusohjelmasta dokumentoitua lapsivaikutusten arviointia, josta kävisi ilmi hallituksen linjausten tietopohja ja tehtyjen linjausten perustelut. Lapsiasiavaltuutettu korostaa, että hallituksen on tärkeää tehdä hallitusohjelman perusteella valmisteltavasta toimeenpanosuunnitelmasta nimenomainen lapsivaikutusten arviointi. Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa lisäksi, ettei hallitus ole kuullut hallitusohjelman valmistelussa lapsia ja nuoria, eikä lapsuus- ja nuorisotutkimuksen tai varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen tutkijoita. Hallitus on kuullut niukasti näihin toimialoihin kuuluvia järjestöjä.

Hallitus on sitoutunut julkisen talouden 10 miljardin euron kestävyysvajeen kattamiseen säästöin ja rakenteellisin uudistuksin. Lapsiasiavaltuutettu pitää julkisen talouden tervehdyttämistä ymmärrettävänä ja vastuullisena linjana hallitukselta. Tässä lausunnossa kriittiseen tarkasteluun otettavat hallituksen toimet lapsia ja lapsiperheitä koskien uhkaavat lisätä lasten eriarvoisuutta. Hallituksen onkin arvioitava eriarvoistumisen vaikutusta kestävyysvajeeseen, työllisyysasteeseen ja kansanterveyteen yli vaalikauden ulottuvalla tarkastelulla.

Hallitusohjelman lapsivaikutusten arvioinnin tarvetta perustelee hallitusohjelman paikoin hyvinkin yksityiskohtaiset kirjaukset lasten elinoloihin vaikuttavista seikoista, esimerkkinä varhaiskasvatuksen uudistaminen. Hallitusohjelma sisältää kirjauksia, joilla on selkeä välillinen vaikutus lapsiin. Tästä voidaan mainita esimerkkinä linjaus vapauttaa kauppojen aukioloajat, mikä lisää lasten vuorohoidon tarvetta ja vaikuttaa erityisesti yksinhuoltajaperheiden arkipäivään. Näiden johdosta lapsiasiavaltuutettu pitää erityisen moitittavana lapsivaikutusten arvioinnin puuttumista hallitusohjelmasta.

Hallitusohjelman mukaisesti hallituksen on määrä perustaa valtioneuvoston yhteyteen lainsäädännön vaikutusarviointielin, jonka tehtävänä on varmistaa lainsäädännön vaikutusarviointien laatu. Lapsiasiavaltuutettu esittää, että vaikutusarviointielin perustetaan hallinnon tehokkaan toiminnan varmistamiseksi oikeusministeriöön osaksi vakiintunutta laintarkastustoimintaa. Samalla lapsiasiavaltuutettu muistuttaa, että vaikutusarvioinnin tulee olla kiinteä ja näkyvä osa lainvalmistelua edeltävää poliittista päätöksentekoa, jotta valittavana olevien ratkaisuvaihtoehtojenkin vaikutukset tulee arvioiduksi.

Lapsiasiavaltuutettu pitää välttämättömänä, että hallitusohjelman perusteella valmisteltavasta toimeenpanosuunnitelmasta tehdään kokonaisuutena nimenomainen lapsivaikutusten arviointi.

Lapsiasiavaltuutettu esittää, että hallitus asettaa sen toimeenpanosuunnitelmaan mittariksi lapsivaikutusten arvioinnin kattavuuden hallituksen esityksissä. Vuoden 2012 hallituksen esityksistä noin 3 prosenttia sisälsi lapsivaikutusten arvioinnin.

3. Varhaiskasvatuksen linjaukset johtavat lasten eriarvoisuuden kasvuun

YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen keskeisenä periaatteena on lapsen oikeus syrjimättömyyteen ilman minkäänlaista lapsen, hänen vanhempiensa tai muun laillisen huoltajansa ominaisuuteen tai muuhun seikkaan perustuvaa erottelua (2 artikla). Lapsiasiavaltuutetun arvion mukaan hallituksen linjaus päivähoito-oikeuden rajaamisesta lapsilta, joiden vanhemmat ovat työttömiä (hallitusohjelman liite 6, Hallituksen päättämät julkisen talouden välttämättömät sopeutustoimet), johtaa yksiselitteisesti syrjintään lapsen vanhempien ominaisuuden perusteella. Lapsiasiavaltuutettu esittää vakavan huolensa edellisestä johtuen ja painottaa voimakkaasti, että hallituksen on otettava huomioon lasten oikeus yhdenvertaisuuteen, tasa-arvoiseen kohteluun ja syrjimättömyyteen, josta säädetään Suomen perustuslain 6 §:n 3 momentissa.

Lapsiasiavaltuutettu on antanut 27.3.2015 valtioneuvostolle arvion lasten hyvinvoinnista ja lapsen oikeuksien tilasta Suomessa. Vuosikirjassa korostetaan laadukkaan varhaiskasvatuksen merkitystä lapsen kasvuun,

kehityksen ja oppimisen kannalta sekä kustannustehokkaana investointina ehkäisemään syrjäytymistä ja parantamaan oppimistuloksia.

Hallitusohjelmassa tehdyt päätökset rajata päivähoito-oikeutta, suurentaa päivähoidon lapsiryhmien mitoitusta, väljentää henkilöstön pätevyyskriteereitä, nostaa päivähoidon maksuja ja muuttaa esiopetuspäivän osa kunnan vapaasti organisoitavaksi kerhotoiminnaksi heikentävät varhaiskasvatuksen saavutettavuutta ja laatua. Päätökset eivät tue millään lailla varhaiskasvatustilain uudistettuja elokuun alusta 2015 voimaan tulevia tavoitteita. Lapsiasiavaltuutettu pitää ristiriitaisena hallituksen strategista valintaa heikentää merkittävästi varhaiskasvatusta suhteessa hallitusohjelman tavoitteeseen nostaa osaamis- ja koulutustasoa.

Lapsiasiavaltuutettu esittää, että hallitus asettaa sen toimeenpanosuunnitelmaan mittariksi varhaiskasvatukseen osallistuneiden lasten määrän ikäluokittain sekä laadullisen arvion lapsilta ja huoltajilta varhaiskasvatuksen palveluista.

4. Lasten elintasoerot uhkaavat kasvaa

YK:n lapsen oikeuksien komitea suositteli vuonna 2011, että Suomi tukee vähäosaisia perheitä, etenkin yksinhuoltajia, monilapsisia perheitä sekä pienten lasten perheitä. Valtiovarainministeriön hallitusohjelman tulonjakovaikutuksista kesäkuun alussa tekemän arvion mukaan lapsiperheiden ostovoima heikkenee selvästi. Valtiovarainministeriön arvioissa lapsiperheiden vaikutukset koostuvat indekseihin tehtävistä muutoksista ja erilaisista päivähoitoa koskevista toimenpiteistä.

Lapsiköyhyysaste (pienituloisiin kotitalouksiin kuuluvien alle 18-vuotiaiden osuus ikäryhmästä) on uusimman, vuotta 2013 koskevan, tulonjakotilaston mukaan kääntynyt jälleen kasvuun. Lasten pienituloisuusaste oli 10,9 prosenttia vuonna 2013, kun se edellisellä vuonna oli 9,4 prosenttia (Tilastokeskus, Tulonjakotilasto 2013).

Lapsiasiavaltuutetun arvion mukaan heikossa taloudellisessa asemassa olevien perheiden köyhyys syvenee ja pitkittyy. Tämän taustalla on varhaiskasvatuksen palveluiden heikentäminen, mikä vaikeuttaa erityisesti naisten siirtymistä työmarkkinoille. Työllistymiskynnyksen nousu vaikuttaa muun muassa yksinhuoltajaperheisiin, joissa pienituloisiin kuuluvien osuus on kasvanut voimakkaasti viimeisten kahden vuosikymmenen aikana. Osa äideistä uhkaa syrjäytyä työmarkkinoilta varhaiskasvatuksen palveluiden heikentyessä. Hallituksen ehdollisissa säästötoimissa (hallitusohjelman liite 2) lapsilisien leikkaaminen 120 miljoonalla eurolla on suurempi kuin jo vuoden 2015 alusta alkaen lapsilisiin kohdistuva 8,1 prosentin leikkaus, joka tarkoitti 110 miljoonan euron säästöä. Hallitus on jo päättänyt lopettaa lapsilisien sitomisen indeksiin, mikä heikentää lapsilisien reaalista ostovoimaa.

Lapsiasiavaltuutettu esittää, että hallitus asettaa sen toimeenpanosuunnitelmaan mittariksi pienituloisiin kotitalouksiin kuuluvien lasten määrän ikäryhmästä (lapsiköyhyysaste), alle kouluikäisten lasten äitien työllisyysasteen sekä mahdollistaa systemaattisen tiedonkeruun lasten kokemuksista köyhyydestä.

5. Sivistyksen perusta murenee

Perusopetukseen ja toisen asteen koulutukseen hallitus on tekemässä mittavat säästöt. Hallitusohjelma jättää vielä avoimeksi niin sanotun strategisen muutosohjelman investointikohteet, joihin panostetaan kertaluonteisesti 1,6 miljardia euroa vuoden 2018 loppuun mennessä. Tästä osuudesta merkittävä osa tulisi käyttää Suomen osaamispohjan vahvistamiseen varhaiskasvatukseen, perusopetukseen ja toisen asteen koulutukseen panostamisella. Päätetyt säästöt kohdistuvat kattavasti muun muassa perusopetukseen, josta ryhmäkokojen pienentämiseen kohdistetut valtionavustukset lakkaavat, mikä tarkoittaa todennäköisesti suuren määrän opettajien vähentämistä. Perusopetuksen ryhmäkoot uhkaavat näin ollen kasvaa.

Hallitus vähentää kuntien tehtäviä ja velvoitteita (hallitusohjelman liite 3). Jatkossa kunnat eivät ole velvollisia noudattamaan muun muassa kirjastolaissa, nuorisolaissa, liikuntalaissa ja laissa kuntien kulttuuritoiminnasta säädettyjä velvoitteita tai suosituksia. Lapsiasiavaltuutetun arvion mukaan osasta Suomen kuntia näihin liittyvät palvelut uhkaavat käytännössä lakata. Tämä asettaa lapset aikaisempaakin eriarvoisempaan asemaan riippuen lapsen asuinkunnasta. Lapsiasiavaltuutettu on huolestunut pienissä kunnissa ja syrjäseudulla asuvien lasten oikeuksista sivistyspalveluihin.

YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen keskeisenä periaatteena on lapsen oikeus osallistua, vaikuttaa ja tulla kuulluksi ikänsä ja kehitystasonsa edellyttämällä tavalla (12 artikla). Esimerkiksi nuorisolaissa on säädetty lasten kuulemisesta ja mielipiteen huomioon ottamisesta heitä koskeavissa asioissa. Hallituksen linjauksen mukaisesti kunnat eivät jatkossa olisi velvollisia noudattamaan säännöstä, mikä heikentää kuntien velvoitetta kuulla lapsia heitä koskeavissa asioissa.

Lapsiasiavaltuutettu esittää, että hallitus asettaa sen toimeenpanosuunnitelmaan mittariksi kirjastojen ja muiden lapsille tärkeiden palveluiden saatavuuden lähipalveluna sekä lasten arvion kuulluksi tulemisesta.

6. Ruotsin kielen asemaa ei saa heikentää

Hallitusohjelman mukaan käynnistetään alueellinen kokeilu, jossa toisen kotimaisen kielen sijaan voi valita muun vieraan kielen. Lapsiasiavaltuutettu muistuttaa toisen kotimaisen kielen aseman kansallisena kielenä perustuvan Suomen perustuslakiin. Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan hallituksen ei tulisi luoda kokeilukulttuuria, jossa kansalaisten yhdenvertaisuudesta sekä perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamisesta voidaan tinkiä alueellisinä kokeiluina.

7. Lapsiystävällisen oikeudenkäytön kehittäminen

Hallitusohjelmassa on nostettu esiin tärkeitä toimia oikeusprosessien kehittämiseksi. Lapsiasiavaltuutettu pitää välttämättömänä, että oikeusprosesseja kehitetään entistä enemmän lapsiystävällisempään suuntaan. Kehittämistyössä on huomioitava muun muassa Euroopan neuvoston ministerikomitean lapsiystävällisen oikeudenkäytön suuntaviivat, joihin Suomikin on sitoutunut. Erityisenä huomion kohteena tulee olla lasten osallisuuden vahvistaminen tuomioistuinprosesseissa.

Jyväskylässä 9.6.2015

Tuomas Kurttila
Lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander
Lakimies