

Eduskunnan kunta- ja terveysjaostolle

Viite: Kunta- ja terveysjaosto tiistai 10.11.2015 klo 09:30 / HE 30/2015 vp / Asiantuntijapyyntö/Arvio leikkausten ja säästöpäätösten vaikutuksista sosiaali- ja terveyspalveluihin sekä toimeentuloon

Asia: Lapsiasiavaltuutetun lausunto kunta- ja terveysjaostolle leikkausten ja säästöpäätösten vaikutuksista lasten näkökulmasta

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. Lapsiasiavaltuutettu arvioi hallituksen esitystä talousarvioksi lapsen oikeuksien yleissopimuksen näkökulmasta.

Hallituksen esityksen valtion talousarvioksi 2016 ja julkisen talouden suunnitelman 2016–2019 keskeinen tavoite ja lapsiin liittyvät keskeiset ehdotukset

Pääministeri Sipilän hallituksen tavoitteena on nostaa Suomen talous kestävän kasvun ja kohenevan työllisyyden uralle sekä turvata julkisten palvelujen ja sosiaaliturvan rahoitus. Hallitusohjelman mukaan julkisen talouden tasapainottaminen käynnistetään välittömästi. Velkaantuminen suhteessa bruttokansantuotteen taitetaan vaalikauden loppuun mennessä, eikä lisävelkaa oteta enää vuoden 2021 jälkeen. Kokonaisveroaste ei nouse.

Lasten kannalta keskeiset talousarvion kohdat koskevat lapsiperheiden kotiapuun ja lastensuojeluun osoitettavaa lisärahoitusta, subjektiivista päivähoido-oikeuden rajoittamista, varhaiskasvatuksen henkilöstömitoituksen muuttamista sekä päivähoidon ja koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnasta perittävien maksujen korottamista. Myös lapsilisien indeksikorotusten lakkauttaminen tulee vaikuttamaan lapsiperheiden talouteen.

Lapsiasiavaltuutetun lausunto

Eduskunnan kunta- ja terveysjaosto on pyytänyt lapsiasiavaltuutetun arviota valtion talousarvioesityksessä 2016 esitettyjen leikkausten ja säästöpäätösten vaikutuksista sosiaali- ja terveyspalveluihin sekä toimeentuloon. Lapsiasiavaltuutettu käsittelee lausunnossaan talousarviossa esitettyjä keskeisiä lapsia ja lapsiperheitä koskevia toimenpiteitä.

Perustelut lapsiasiavaltuutetun kannanotoille

Lapsen oikeuksien yleissopimus koskee kaikkia alle 18-vuotiaita, ellei lapsen 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 myös 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 oikeus saada etunsa arvioiduksia ja otetuksi ensisijaisesti huomioon tulisi sisällyttää kaikkeen asianmukaiseen lainsäädäntöön eikä pelkästään erityisiin lapsia koskeviin lakeihin. Velvollisuus ulottuu myös talousarvioiden hyväksymiseen, valmisteluun ja kehittämiseen, joissa on omaksuttava lapsen edun näkökulma lapsen oikeuksien huomioon ottamisen takaamiseksi.¹

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 toimitelimen välityksellä (12 artikla),
- **lapsen oikeus elämään sekä henkiinjäämiseen ja kehittymiseen** mahdollisimman täysimääräisesti (6 artikla)

Talousarviossa esitettyjen ehdotusten kannalta tärkeitä lapsen oikeuksien sopimuksen takaamia oikeuksia ovat myös:

- vanhempien ensisijainen vastuu lapsen kasvusta ja kehityksestä, jossa tehtävässä lapsen edun on ohjattava heidän toimintaansa (18(1) artikla)
- valtion on tuettava vanhempia ja muita laillisia huoltajia lapsen kasvatustehtävässä (18(2) artikla)
- työssäkäyvien vanhempien lapsilla on oikeus hyödyntää heille tarkoitettuja lastenhoitopalveluita ja -laitoksia (18(3) artikla)
- lapsen oikeus oppimiseen (28 ja 29 artikkelit), mikä osaltaan taataan varmistamalla jokaiselle lapselle mahdollisuus laadukkaaseen varhaiskasvatukseen sekä maksuttomaan perusopetukseen
- lapsen oikeus lepoon ja leikkiin (31 artikla)
- lapsen oikeus nauttia sosiaaliturvasta (26(1) artikla)
- sosiaaliturvan mukaisia etuuksia myönnettäessä on tarvittaessa huomioitava lapsen ja hänen elämänsä vastuussa olevien henkilöiden varallisuus ja olosuhteet, kuten myös muut lapsen esittämään tai hänen puolestaan esitettyyn hakemukseen vaikuttavat seikat (26(2) artikla).
- lapsen oikeus riittävään elintasoon (27 artikla)

Arvio talousarvioesityksestä

Lapsivaikutusten arviointi

Valtiovarainministeriön julkaisussa ”Lapsiperheitä ja erityisesti yksin asuvia vanhuksia koskevien asioiden kokoaminen osana valtion talousarviota” (18/2015) ministeriön työryhmä esitti muun muassa, että valtion talousarvion perusteluihin liitetään väestöryhmittäinen arviointi muutosten yhteisvaikutuksista. Tällaisen yhteenvedon tulisi sisältää arvio lasten ja lapsiperheiden toimeentuloon ja hyvinvointiin kohdistuvista yhteisvaikutuksista.

Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että päätökset toimenpiteistä valtion talouden tasapainottamiseksi perustuvat tutkittuun tietoon ja sen perusteella tehtävään huolelliseen vaikutusarviointiin koskien sekä yksittäisiä toimenpiteitä että kokonaisvaikutuksia väestöryhmittäin. Käsiteltävänä oleva talousarviota koskeva hallituksen esitys ei sisällä valtiovarainministeriön työryhmän esittämää yhteisvaikutusarviointia. Esityksen sisältämät euromääräiset muutokset ja kuvaukset toimenpiteiden tavoitteista eivät korvaa huolellista vaikutusarviointia. Lapsiasiavaltuutettu katsoo tämän olevan vakava puute.

Päivähoitomaksujen sekä aamu- iltapäivätoiminnan maksujen korottaminen, lapsilisien indeksidonnaisuuden lopettaminen ja varhaiskasvatusoikeuden rajoittaminen ovat esimerkkejä heikennyksistä lasten ja lapsiperheiden asemaan. Esimerkiksi perusopetukseen ja lapsiperheiden palveluiden kehittämiseen varatut määrärahat puolestaan tuovat jonkinlaista taloudellista panostusta. Kuitenkin ilman kokonaisvaikutusten arviointia suunniteltujen leikkausten ja taloudellisten panostusten vaikutusta lasten ja lapsiperheiden tilanteeseen, hyvinvointiin ja toimeentuloon on mahdotonta arvioida luotettavasti. Hallituksen linjaukset eivät myöskään riittävästi ota huomioon esimerkiksi niin sanotun lapsivähennyksen poistumista verotuksesta vuodesta 2018 alkaen, mikä koskettaa yksistään satojatuhansia verovelvollisia.

Lapsiasiavaltuutettu painottaa, että lapsiin suoraan sekä välillisesti kohdistuvat seuraukset koskien lasten hyvinvointia ja täysipainoista kehitystä tulisi arvioida sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä. Arvioinnissa olisi huomioitava kokonaisuutena kaikki lapsiin ja lapsiperheisiin kohdistuvat toimenpiteet, muun muassa varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen järjestämiseen, perhe-elämän ja työn yhteensovittamiseen ja sosiaaliturvaan vaikuttavat toimet.

Lapsiasiavaltuutettu pitää myönteisenä, että talousarviossa on varauduttu valtioneuvoston kanslian yhteyteen perustettavaan toimintoon, jonka tavoitteena on lainsäädännön vaikutusarvioinnin parantaminen. Ilmeisesti kyse kuitenkin on pääasiassa talousvaikutusten arvioinnin kehittämisestä. Lapsiasiavaltuutettu korostaa, että vaikutusarviointia tulisi kehittää laaja-alaisesti siten, että se käsittäisi kaikki vaikutusarvioinnin osa-alueet sekä kaikki väestöryhmät ja että vaikutusarviointia tehtäisiin jatkossa kaikissa lainsäätämisen vaiheissa, niin ennakkollisesti, lainvalmisteluvaiheessa kuin jälkikäteisestikin.

Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että talousarvioesityksestä puuttuvat lähes kokonaan lasten hyvinvoinnin indikaattorit. Niitä tulisi hyödyntää kuvattaessa hallitusohjelman mukaisten muutosten vaikutusta lapsiin.² Keskeiset lasten hyvinvoinnin kansalliset indikaattorit löytyvät Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen ylläpitämästä tilasto- ja indikaattoripankki Sotkanet.fi:stä.

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala (pääluokka 29)

Varhaiskasvatus

Lapsen oikeuksien yleissopimuksen toimeenpanoa valvova YK:n lapsen oikeuksien komitea pitää laadukasta koulutusta, johon varhaiskasvatus myös lukeutuu, lapsen etuna.³ Varhaiskasvatus nähdään tärkeänä tekijänä lasten oppimisvalmiuksien kehittämisessä. Komitea on kehottanut Suomen valtiota muun muassa kan-

nustamaan haavoittuvassa tilanteessa olevien lapsiryhmien vanhempia yhä useammin ilmoittamaan lapsensa varhaiskasvatusohjelmiin, jotta lasten suomen kielen taito ja sosiaaliset taidot kehittyisivät ja estettäisiin mm. koulupudokkuutta myöhemmässä vaiheessa. Lapsen oikeuksien komitea on suosittanut Suomelle (2011) uuden varhaiskasvatusta koskevan yleislain säätämistä, hoitohenkilöstön ja lasten määrän välisen epäsuhdan korjaamista ryhmäkokoja rajoittamalla ja hoitosuhteiden jatkuvuuden nykyistä parempaa turvaamista. Komitea piti tuolloin myönteisenä peruskoululaisille järjestettyä aamu- ja iltapäivätoimintaa, mutta katsoi puutteeksi sen, että kuntia ei ole velvoitettu järjestämään tätä toimintaa, mikä vaikeuttaa vanhempien työelämän ja perheen yhteensovittamista.

Lapsiasiavaltuutettu pitää valitettavana, että hallitus esittää subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajaaamista (HE 80/2015 vp). Elokuun alussa voimaantullut uudistettu varhaiskasvatuslaki oli selkeästi pyrkimys vastata osaltaan komitean suosituksiin. Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan hallituksen esitys vie tilannetta selkeästi takaisin huonompaan suuntaan.⁴

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että varhaiskasvatus tulisi nähdä tuottavana investointina sen sijaan, että sitä pidetään kulueränä. Tutkimustieto tukee laajasti varhaiskasvatuksen myönteistä merkitystä lasten hyvinvointiin ja kehitykseen. Varhaiskasvatuksella voidaan osaltaan vähentää myöhemmin ilmeneviä moninaisia ongelmia. Osa-aikaisen varhaiskasvatuksen järjestäminen voi lisätä kustannuksia huomattavasti hallinnollisen työn lisääntyessä. Sekä välittömien vaikutusten että pitkäaikaisten vaikutusten arviointi lasten hyvinvoinnille, mutta myös kustannusnäkökulmasta, olisi tarpeen. Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan hallituksen esityksen vaikutusarviointi on tehty puutteellisin tiedoin ja kapea-alaisesti keskittyen pääasiassa välittömiin taloudellisiin vaikutuksiin. Hallituksen esityksessä ei esitetä muutoksella olevan minkäänlaista myönteistä vaikutusta lapsiin.

Lapsiasiavaltuutettu vastustaa varhaiskasvatuksen ryhmäkokojen kasvattamista. Muutosehdotusta käsittelevässä opetus- ja kulttuuriministeriön muistiossa ei esitetty mitään muutosta tukevaa perustetta, joka olisi tulkittavissa yksittäisen lapsen tai lapsiryhmän edun mukaiseksi. Kyse on ainoastaan taloudellisin perustein tehtävästä muutoksesta. Sen monipuolista vaikutusarviointia ei ole tehty, joten todelliset vaikutukset jäävät nähtäväksi.

Perusopetus

Perusopetuksen voimavaroja on tarkoitus suunnata oppimistapoja ja -ympäristöjä kehittäviin toimenpiteisiin, kuten ottamalla käyttöön digitaalisia oppimisympäristöjä sekä uudistamalla pedagogiikkaa. Tämä on myönteistä. Samaan aikaan kuitenkin koulutukseen kohdistetaan mittavia säästötoimia. Samanaikaisten uudistusten ja säästötoimien yhteisvaikutuksia ei ole talousarviossa ole kuvattu, joten toimien arviointi tarkemmalla tasolla on mahdotonta.

Perusopetukseen osallistuvien lasten aamu- ja iltapäivätoiminnan maksujen korottamista koskeva lakiesitys HE 78/2015 vp on jo annettu eduskunnalle. Korotus voi vaikuttaa myös esiopetuksessa osallistuviin lapsiin, sillä aamu- ja iltapäivätoiminta on monissa kunnissa esikoululaisten käytettävissä. Maksujen korottaminen voi estää monen koululaisen tai esikoululaisen osallistumisen toimintaan. Tämä vaikutus kohdistuu helposti juuri siihen heikoimmassa asemassa olevaan lapsiryhmään, joka eniten hyötyisi ohjatusta toiminnasta koulupäivän lisäksi. Samanaikainen päivähoitomaksujen korottaminen on huomioitava kokonaisvaikutuksia arvioitaessa. Useissa perheissä on sekä varhaiskasvatusikäisiä lapsia että perusopetuksen 1.- tai 2.-luokkalaisia.

Sosiaali- ja terveystieteiden hallinnonala (pääluokka 33)

Lastensuojelun ja lapsiperheiden palveluiden kehittäminen

Talousarviossa todetaan, että köyhyyden ja syrjäytymisen vähentämiseksi ehkäisevä näkökulma on ensisijainen toimintamalli. Lasten, nuorten ja perheiden ongelmiin puututaan uusilla malleilla, pitkäaikaistyöttömyys torjutaan ja suurimmassa köyhyysriskissä olevien toimeentulo turvataan. Hallituksen kärkihankkeena on lapsi- ja perhepalvelujen muutosohjelma, jossa on tarkoitus toteuttaa nykyistä lapsi- ja perhelähtöisemmät, ennaltaehkäisevät ja vaikuttavat palvelut.

Lapsiasiavaltuutettu pitää myönteisenä, että lastensuojeluun ja lapsiperheiden kotipalveluihin osoitetaan talousarvioissa lisärahoitusta. Resurssien lisääminen on positiivinen suuntaus. Tutkittuun tietoon perustuva arvio lisäysten riittävydestä kuitenkin puuttuu. Riskinä edelleenkin on, että nyt tehtävillä panostuksilla ei edelleenkään päästä tavoitteisiin.

Lapsiköyhyys

YK:n lapsen oikeuksien komitea on kiinnittänyt huomiota lapsiköyhyyden haitallisiin vaikutuksiin lapsen täysipainoiseen kasvuun ja kehitykseen. Komitean mukaan kasvaminen ”[s]uhteellisessa köyhyydessä kasvaminen heikentää lasten hyvinvointia, sosiaalista osallisuutta ja itsetuntoa sekä oppimis- ja kehittymismahdollisuuksia”.⁵

Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että lapsiköyhyys on kasvanut huolimatta siitä, että yleinen tulotaso on noussut. Köyhissä perheissä kasvavien lasten määrä on lähes kolminkertaistunut 1990-luvulta alkaen. Työttömyys ja alhainen tulotaso lisäävät lapsen köyhyysriskiä. Lapsiköyhyys on yleisintä yksinhuoltajaperheissä sekä perheissä, joissa lapset ovat alle kolmevuotiaita. Myös perheen koko vaikuttaa lapsen köyhyysriskiin. Sosiaaliturvalla on merkittävä rooli perheen menojen kattamisessa erityisesti pikkulapsivaiheessa. Keskeiset lapsiperheille suunnatut tulonsiirrot, kuten lapsilisä, vanhempainpäiväraha ja kodinhoidontuki ovat jääneet ostovoimaltaan jälkeen yleisestä hintojen- ja ansiotulojen noususta jo nykyisellään.⁶

Monet talousarviossa esitetyt toimet, kuten esimerkiksi erilaisten maksujen korotukset ja lapsilisien indeksikorotusten lopettaminen, tulevat heikentämään entisestään lapsiperheiden taloudellista tilannetta. Kokonaisvaikutus lapsiköyhyyteen voi olla huomattava ja arvaamaton.

Sisäministeriön hallinnonala (pääluokka 26)

Suomeen on tullut ja todennäköisesti on edelleen hakeutumassa poikkeuksellisen suuri määrä turvapaikanhakijoita. Joukossa on paljon lapsiperheitä sekä yksin tulevia lapsia. Tarkkoja arvioita määristä on vaikea ennustaa.

Lapsiasiavaltuutettu korostaa, että lasten vastaanotosta, turvapaikkahakemuksen käsittelystä, kotouttamista ja mahdollisesta perheenyhdistämisestä tulee pitää erityistä huolta. Turvapaikanhakijalapsen erityisen haavoittuvassa asemassa. Prosessien viivytyksettömyys ja lapsiystävällisyys ovat tärkeitä tekijöitä lapsen hyvinvoinnille ja kotoutumiselle. Jokaisen kouluikäisen lapsen on päästävä mahdollisimman pian valmistavaan opetukseen. Maahanmuuttajaperheiden lapsille tulisi tarjota aktiivisesti varhaiskasvatuspalveluita, joilla edistetään lapsen suomen kielen oppimista ja sopeutumista uuteen ympäristöön ja sitä kautta helpottaa aikanaan siirtymistä perusopetukseen. Muun muassa nämä seikat on huomioitava kokonaisarvioinnissa, joka koskee lapsiin ja lapsiperheisiin kohdistuvia hallitusohjelmassa ja talousarviossa esitettyjä toimenpiteitä.

Jyväskylässä 9.11.2015

Tuomas Kurttila
Lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander
Lakimies, lapsiasiavaltuutetun toimisto

¹ CRC/C/GC/14 (yleiskommentti nro 14 lapsen oikeudesta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon, verkossa http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2015/03/CRS_14.pdf) kohta 4 ja 31.

² Ks. myös lapsiasiavaltuutetun arvio 9.6.2015 Sipilän hallituksen strategisesta hallitusohjelmasta ”Ratkaisujen Suomi” verkossa http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2015/06/LAPS_arvio_HOSipila.pdf

³ CRC/C/GC/14 , kohta 79 (suomeksi).

⁴ http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2015/09/LAPS_lausunto_HE_varhaiskasvatusoikeuden-ja-henkilomitoituksen-muuttaminen_25092015.pdf

⁵ CRC/GC/C/7 (yleiskommentti nro 7 lapsen oikeuksien täytäntöönpanosta varhaislapsuudessa verkossa http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2015/03/CRC_C_GC_2006_7.pdf) , kohta 26 .

⁶ Ks. esim. <https://www.thl.fi/fi/tutkimus-ja-asiantuntijatyo/hankkeet-ja-ohjelmat/stop-koyhyys/nakokulmia-teemaan/lapsikoyhyys-on-suomessa-kasvussa>.