

Eduskunnan sivistyskunnalle

Viite: Asiantuntijapyyntö 5.5.2017, VNS 4/2017 vp

Asia: Lapsiasiavaltuutetun lausunto sivistysvaliokunnalle valtioneuvoston selonteosta julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2018–2021

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 julkisen talouden suunnitelmaa lapsen oikeuksien yleissopimuksen näkökulmasta.

Lapsiasiavaltuutetun lausunto

Eduskunnan sivistysvaliokunta on pyytänyt lapsiasiavaltuutetun lausuntoa valtioneuvoston selonteosta julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2018–2021. Lapsiasiavaltuutettu käsittelee lausunnossa julkisen talouden suunnitelmassa esitettyjä keskeisiä lapsia 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 toimielimen välityksellä (12 artikla),
- **lapsen oikeus elämään sekä henkiinjäämiseen ja kehittymiseen** mahdollisimman täysimääräisesti (6 artikla)

Julkisen talouden suunnitelmassa 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 parhaaseen mahdolliseen terveydentilaan (24(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 julkisen talouden suunnitelmasta

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.

Julkisen talouden suunnitelma toimii seuraavan vuoden talousarvioehdotuksen valmisteluohjeena hallinnonaloille. Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että kuten valtion talousarvio, myös julkisen talouden suunnitelmaa koskevat päätökset perustuvat tutkittuun tietoon ja sen perusteella tehtävään huolelliseen vaikutusarviointiin koskien sekä yksittäisiä toimenpiteitä että kokonaisvaikutuksia väestöryhmittäin.

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että selonteossa esitetty yleistason lapsivaikutusten arviointi olisi tärkeä hallinnonaloja ohjaava arviointi, kun ne ryhtyvät laatimaan seuraavan vuoden talousarvioehdotusta sekä siihen liittyvää väestöryhmittäistä vaikutusarviointia, johon sisältyisi myös tarkemman tason lapsivaikutusten

arviointi. Ilman väestöryhmittäistä vaikutusarviointia ja kokonaisvaikutusten arviointia suunniteltujen valtion talouteen kohdistuvien toimenpiteiden seurauksia lasten ja lapsiperheiden tilanteeseen, hyvinvointiin ja toimeentuloon on mahdotonta arvioida luotettavasti.

Lapsiasiavaltuutettu painottaa, että lapsiväestöön sekä suoraan että 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 opetuksen järjestämiseen, perhe-elämän ja työn yhteensovittamiseen ja sosiaali- ja terveydenhuoltoon vaikuttavat toimet.

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala

Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeinä ja kannatettavina selonteossa kuvattuja toimenpiteitä, joilla on tarkoitus edistää varhaiskasvatuksessa ja perusopetuksessa koulutuksellista tasa-arvoa oppimistulosten parantamiseksi. Selonteon mukaan varhaiskasvatusmaksuja alennetaan pieni- ja keskituloisilta ja varhaiskasvatuksen henkilöstörakenteen kehittämiseen panostetaan. Tavoitteena on vahvistaa varhaiskasvatuksen laatua ja pedagogiikkaa sekä lisätä lasten ja perheiden saamaa moniammatillista tukea. Perusopetuksen tasa-arvoa vahvistetaan kohdistamalla tukea haasteellisempien alueiden kouluille ja esimerkiksi erityisopetukseen ja opetusryhmien pienentämiseen. Osana koulutuksen ja osaamisen kärkihanketta digitaalisten materiaalien käyttöönottoa vauhditetaan, digioppimista kokeillaan ja kehitetään sekä opettajien osaamista lisätään. Lapsiasiavaltuutettu pitää näitä päätöksiä tärkeinä ja kannatettavina.

Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että digitaalisten oppimateriaalien käyttöönotto ja digioppimisen lisääminen eivät saa johtaa siihen, että opettajan läsnäoloa ja lähiopetusta vähennetään jatkuvasti. Tietotekniikan hyödyntäminen opetuksessa on hyvä keino monipuoliseen ja laaja-alaiseen, uusia menetelmiä hyödyntävään opetukseen, mutta se ei voi korvata opettajaa. Lapsille palvelut ovat ensisijaisesti ihmisiä ja opetus-toimi on yksi tärkeimmistä yhteiskunnan lapsille tarjoamista palveluista.

Lapsiasiavaltuutettu korostaa, että lähiopetus on tärkeä elementti peruskoulun lisäksi myös lukio- ja ammatillisissa oppilaitoksissa. Toisen asteen koulutuksessa opettajalähtöisessä lähiopetuksessa on mahdollista havaita riittävän ajoissa opiskelijan motivaatio-ongelmat tai muu tuen tarve. Oma-ehtoinen, opiskelijan omaan aktiivisuuteen ja motivaatioon tai työelämä-oppimiseen pelkästään perustuva opiskelu eivät tätä mahdollista yhtä hyvin. Lapsiasiavaltuutetulla on erityinen huoli ammattiin opiskelevien pienenevästä ja vähäisestä lähiopetuksen määrästä. Riskinä on, että esimerkiksi koulutuksen keskeyttämisen ja syrjäytymisen ehkäisyyn liittyvät tavoitteet jäävät saavuttamatta.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala

Selonteon mukaan turvapaikan saaneiden määrän kasvusta johtuen sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla määrärahoja on varattu lisää, ja kustannukset jakaantuvat lapsilisä-, asumistuki-, työmarkkinatuki-, sairausvakuutus- ja perustoimeentulotukimomenteille.

Lapsiasiavaltuutettu pitää välttämättömänä, että määrärahojen kohdentamisessa huomioitaisiin myös turvapaikan hakijana olevien tai turvapaikan saaneiden nuorten tarve mielenterveyspalveluihin. Lapsiasiavaltuutetun tietoon on tullut, että näille nuorille on saatavilla hyvin heikosti tai ei ollenkaan heidän tarvitsemiaan mielenterveyspalveluita. Nuoret voivat olla vakavasti traumatisoituneita ja kotoutuminen siten, että he pystyvät opiskelemaan ja siirtymään myöhemmin työelämään edellyttää, että he saavat tarvitsemansa tuen ja hoidon. Mielenterveyspalveluiden puuttuminen kotoutumisvaiheessa voi aiheuttaa valtavia lisäkustannuksia yhteiskunnalle myöhemmässä vaiheessa.

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla on tarkoitus panostaa turvapaikanhakijatilanteen edellyttämään opettajien perus- ja täydennyskoulutukseen sekä osaamisen tunnistamis- ja tunnustamispalvelujen kehittämiseen. Maahanmuuttajien henkistä hyvinvointia, toimintakykyä, yhteisöllisyyttä ja kotouttamista tuetaan myös kulttuurin, liikunnan ja nuorisotyön toimenpitein. Lapsiasiavaltuutettu kannattaa tätä panostusta, mutta viittaa edellä mainittuun. Näiden kotouttamistoimenpiteiden lisäksi on huolehdittava riittävästä ja tarpeenmukaisista mielenterveyspalveluista maahanmuuttajalapsille ja -nuorille.

Lopuksi

Lapsiasiavaltuutettu toteaa, että perhevapaa-uudistuksen poisjäänti hallituksen suunnitelmista on erittäin valitettavaa. Lapsiasiavaltuutettu ei pidä perusteltuna, että perhevapaa-uudistusta on ilmoitettu pohdittavan osana kannustinloukkujen purkamista ja työvoiman liikkuvuutta edistävää valmistelua.

Lapsiasiavaltuutettu toistaa tässä yhteydessä jo 4.3.2017 esittämänsä näkökulman, että ”perhevapaa-uudistusta on valmisteltava tunnistaen lapsen kasvusta, kehityksestä ja oppimisesta syntyvät tarpeet. Lapsen on oltava perhevapaa-uudistuksen keskiössä. Tämän ohella uudistusta viitoittaa perhe- ja työelämän muutokset ja tulevaisuuden tarpeet. Valmistelussa täytyy lisäksi korostua taloudellisten vaikutusten arviointi muun muassa lapsiperheköyhyyden kannalta.”²

Jyväskylässä 11.5.2017

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 Lapsiasiavaltuutetun tiedote 4.3.2017 verkossa <http://lapsiasia.fi/tata-mielta/tiedotteet/2017-5/lapsiasiavaltuutettu-perhevapaat-uudistettava-lapsi-keskiassa-asiantuntijavalmistelu-kaynnistettava-valittomasti/>