

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Viite: Sosiaali- ja terveysvaliokunta torstai 8.11.2018 klo 10:00 / HE 123/2018 vp / Asiantuntijapyyntö

Asia: Lapsiasiavaltuutetun lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2019 (HE 123/2018 vp)

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 ihmis-oikeussopimus. Lapsiasiavaltuutettu arvioi hallituksen esitystä lapsen oikeuksien yleissopimuksen näkökulmasta.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt lapsiasiavaltuutetulta kirjallista lausuntoa talousarvioesityksen pääluokasta 33/STM:n hallinnonala.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Valtion talousarvioesityksellä on keskeinen määräävä vaikutus valtion talouteen, joka näkyy suoraan lapsiperheiden taloudellisessa tilanteessa sekä lapsille ja perheille tarjottavien palveluiden saatavuudessa ja laadussa.

Lapsiasiavaltuutettu muistuttaa, että YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen voimaan saattaessaan Suomen valtion on sitoutunut ryhtymään kaikkiin tarpeellisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin toimiin yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi (4 artikla).

Lapsen oikeuksien yleissopimuksen täytäntöönpanoa ohjaava ja valvova YK:n lapsen oikeuksien komitea on yleiskommentissaan nro 19 julkisesta budjetoinnista lapsen oikeuksien toteuttamiseksi¹ korostanut, että lapsen oikeuksien toteuttaminen edellyttää jatkuvaa huomion kiinnittämistä kaikkiin neljään julkisen talousarvioprosessin vaiheeseen, eli suunnitteluun, hyväksymiseen, toimeenpanoon ja seurantaan. Sopimusvaltioiden tulisi ottaa kaikkien lasten oikeudet huomioon läpi koko talousarvioprosessin yleissopimuksen yleisperiaatteiden (2 artikla yhdenvertaisuudesta, 3(1) artikla lapsen edun ensisijaisuudesta, 6 artikla oikeus elämään ja täysimääräisen kehittymisen edellytyksiin sekä 12 artikla lapsen osallisuudesta) ja ko. yleiskommentissa esitettyjen talousarvioperiaatteiden mukaisesti.

Talousarvioiden osalta "lasten oikeuksien toteuttaminen" tarkoittaa, että *sopimusvaltiot ovat velvollisia varaamaan, kohdentamaan ja käyttämään julkisia voimavaroja siten, että ne täyttävät täytäntöönpanovelvollisuutensa.*² Komitea painottaa lisäksi, että 4 artiklassa valtioille asetettu velvollisuus toteuttaa lasten taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet "mahdollisimman täysimääräisesti" tarkoittaa sitä, että niiden ei tulisi ryhtyä tarkoituksellisesti taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin liittyviin taantumuksellisiin toimiin eikä sallia lasten oikeuksien nykyisen toteutumistason heikentymistä. Talouskriisien



aikana taantumuksellisia toimia voidaan harkita ainoastaan silloin, kun kaikki muut vaihtoehdot on arvioitu ja on varmistettu, että vaikutukset kohdistuvat viimeisenä lapsiin ja erityisesti haavoittuvassa asemassa oleviin lapsiin. Sopimusvaltion on osoitettava, että tällaiset toimet ovat tarpeellisia, kohtuullisia, oikeasuhteisia, syrjimättömiä ja väliaikaisia ja että kaikki vaikutusten kohteena olevat oikeudet palautetaan mahdollisimman pian.³

Talousarvioesityksen perustuminen lapsivaikutusten arviointiin

Kuten edellä käy ilmi, YK:n lapsen oikeuksien komitea edellyttää, että valtion talousarvioiden tulee tukea ja vahvistaa lasten oikeuksien toteutumista. Lapsen oikeuksien toteutumista päätöksenteossa varmistetaan lapsivaikutusten arvioinnilla. YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan ”sen varmistaminen, että lapsen etu otetaan ensisijaisesti huomioon kaikissa lapsia koskevissa toimissa (3 artiklan 1 kohta) ja että yleissopimuksen kaikkia määräyksiä kunnioitetaan lainsäädännön ja politiikkojen suunnittelussa ja toteuttamisessa kaikilla hallintotasolla, edellyttää jatkuvaa lapsivaikutusten arviointia (jonka avulla voidaan ennustaa kaikkien ehdotettujen lakien, politiikkojen tai määrärahojen vaikutus lapsiin ja heidän oikeuksistaan nauttimiseen) sekä lapsivaikutusten jälkiarviointia (täytäntöönpanon todellisten vaikutusten arviointia)”.⁴

Lapsiasiavaltuutettu on toistuvasti todennut eri yhteyksissä, että valtion talousarvion tulee perustua kattavaan vaikutusarviointiin, jossa keskeisenä osa-alueena tulee olla lapsivaikutusten arviointi. Vaikutusten arvioinnin, vaihtoehtoineen ja perusteluineen, tulee olla läpinäkyvää, jotta sen perusteella voitaisiin vertailla eri ratkaisuvaihtoja ja arvioida tehtyjä talousarviopäätöksiä. Hallituksen esityksestä ei käy ilmi perustuuko talousarvio kattavaan lapsivaikutusten arviointiin.

Varojen läpinäkyvä kohdentaminen

Vaikutusarvioinnin puuttumisen lisäksi lapsiasiavaltuutettu katsoo, että talousarvioesityksessä nykyisessä muodossaan ei riittävän tarkasti eritellä, mihin talousarviossa varatut rahat käytetään. Talousarvioesityksen STM:n pääluokka 33 on tästä selkeä esimerkki. Muun muassa lastensuojeluun käytettävien varojen läpinäkyvyys on erittäin heikkoa. Esityksestä ei käy selkeästi ilmi, miten lastensuojelun akuutteihin ongelmiin tullaan valtion talouden tasolla reagoimaan. Talousarvioesityksen perusteella ei voi päätellä, miten esimerkiksi varoja kohdennetaan lastensuojelun sijaishuoltoon ja sen kehittämiseen. Valtion koulukotien rahoituksen erittely ei tätä tarvetta täytä. Talousarvioesityksen perusteella jää siten epäselväksi, miten lastensuojelun ja lapsiperheiden kotiapuun tarkoitettu, sinänsä myönteinen, 15 miljoonan euron lisäys on ajateltu kohdennettavan.

Hallituksen kärkihankkeen lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelman (LAPE) jatkaminen vuodelle 2019 ei myöskään ilmene talousarvioesityksestä muutoin kuin arviona valtion toimenpiteiden vaikutuksesta kuntien ja kuntayhtymien talouteen vuosina 2018-2019 (s. Y 72). Myönteistä on, että kärkihankkeessa aikaansaatuja muutoksia pyritään vakiinnuttamaan. Tarkempaa erittelyä kuitenkin sille varattujen varojen käytöstä ei talousarvioesityksestä ilmene, joten sen perusteella on epäselvää, mitä tehtävä työ kokonaisuudessaan vuonna 2019 tulee olemaan. Muun muassa keskeisiä LAPE-hankkeen kehittämiskohteita, kuten perhekeskuksia tai ns. OT-keskuksia, ei talousarvioesityksessä mainita lainkaan.

Seuraintindikaattorit

Lapsiasiavaltuutettu kiinnittää myös huomioita pääluokan 33 seuraintindikaattoreihin. Talousarvioesityksestä ei ilmene, mihin lähteisiin indikaattorit perustuvat. Luonnollisesti indikaattorit on pyritty valitsemaan siten, että niillä voitaisiin todentaa asetettujen strategisten tavoitteiden saavuttamista. Tavoitteiden yhteys indikaattoreihin jää kuitenkin jossain määrin epäselväksi. Indikaattorien lähdetietojen ja tarkemman sisällön kuvausten puuttuessa on vaikea arvioida tuottaako valitut indikaattorit tiedon tavoitteiden toteutumisesta tai toteutumatta jäämisestä.

Esimerkkinä lapsiasiavaltuutettu nostaa elintapojen kehitystä kuvaavan indikaattorin ”tosihumalaan vähintään kuukausittain juovat nuoret”. Kyseisen indikaattorin toteutuma 2017 on 10,2 ja arviot 2018 on 10 ja vuonna 2019 samoin 10. Vuoden 2017 toteutuma perustuu vuoden 2017 Kouluterveyskyselyn tuloksiin. Kouluterveyskysely toteutetaan kahden vuoden välein, joten seuraavat seurantiedot saadaan vuonna 2019. Kuten talousarvioesityksestäkin käy ilmi, humalahakuisen juomisen pidempään jatkunut myönteinen kehitys näyttäisi pysähtyneen. Kouluterveyskyselyn mukaan alkoholin viikoittainen käyttö näyttäisi jopa lisääntyneen.⁵ Alkoholilain uudistuksella 2018 lisättiin alkoholin saatavuutta. Uudistuksen vaikutukset lasten ja nuorten alkoholin käyttöön näkyvät pidemmällä aikavälillä, mutta uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 100/2017 vp) todettiin muun muassa saatavuuden lisääntymisen kasvattavan alkoholin käyttöä, myös nuoremmissa ikäryhmissä. Kun talousarvioesityksessä kuitenkin arvioidaan, että humalahakuinen juominen tulee vähenemään, olisi tärkeää, että siinä kuvattaisiin, mihin indikaattorille asetettu tavoitearvo perustuu.

Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa lisäksi, että huumetilanteen kehitys Suomessa vaikuttaa huolestuttavalta. Esimerkiksi Kouluterveyskyselyssä 2017 n. 39 prosenttia lukiolaisista ja ammatillisen oppilaitoksen oppilaisista arvioi, että huumeiden hankkiminen omalla paikkakunnalla on melko helppoa. Huumeiden helppo saatavuus voi lisätä niiden käyttöä, aivan kuten alkoholin kohdallakin. Huumeiden käyttö on tärkeä elintapoja kuvaava tieto, jota tällä hetkellä ei talousarvioesityksessä oteta huomioon.

Muita huomioita

On myönteistä, että talousarvioesityksessä ehdotetaan vähimmäismääraisten päivärahojen nostoa, jolla on merkitystä myös lapsiperheiden taloudellisen tilan kohenemiseen. Lapsiasiavaltuutettu näkemyksen mukaan tämän suuntaisen kehityksen tulee olla pitkäjänteistä. Lapsiasiavaltuutetun pitää lisäksi tärkeänä, että perhevapaauudistus kokonaisuudessaan käynnistettäisiin mahdollisimman pian.

Talousarvioesityksessä turvakotien rahoitukseen ehdotetaan 2 miljoonan euron lisäystä. Lisäys on tarpeen, mutta tällä resursoinnilla ei vielä saavuteta Euroopan neuvoston asettamaa asukaslukuun perustuvaa tavoitetta 500 turvakotien perhepaikkojen määräksi. Muutos tapahtuu liian hitaasti, vaikka suunta onkin oikea. Suomessa on tällä hetkellä vain alle 200 perhepaikkaa. Käytännössä perheet eivät saa koko valtakunnan tasolla tarvitsemaansa apua ajoissa ja riittävän läheltä. Perhe- ja lähisuhdeväkivalta on Suomessa yleistä. Myös lasten kiireellisten sijoitusten määrän kasvu kertoo perheiden ja lasten ongelmista ja hädästä. Valtion on turvattava turvakotipaikkojen riittävä saatavuus koko maassa. Sen rinnalla on kehitettävä lapsille ja perheille suunnattuja ennaltaehkäiseviä ja matalan kynnyksen tukipalveluita ja niiden saatavuutta, jotta kriisiavuksi tarkoitettuihin turvakotipalveluihin ei olisi edes tarvetta turvautua. Kokonaan tarve ei valitettavasti poistu koskaan.

Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa lisäksi, että talousarvioesityksessä olisi harkittava päihdeongelmaisten odottavien äitien hoitoon varattava määrärahan nostoa ja sen vakiinnuttamista pysyväksi. Vuonna 2018 ja nyt uudelleen ehdotettava 3 miljoonan määräraha on mahdollistanut uusien hoitopaikkojen saamisen ympärivuorokautiseen hoitoon. Lisäksi on jonkin verran pystytty lisäämään muita päihdekuntoutuksen palveluita. Raskaudenaikainen päihdehoito on sekä inhimillisesti että taloudellisesti kannattavaa. Sen avulla voidaan estää syntyvän lapsen vammautumista ja siitä seuraavia pitkäaikaisia kustannuksia yhteiskunnalle sekä ehkäistä esimerkiksi lastensuojelun tarvetta tulevaisuudessa. Edelleen kuitenkin kaikki hoitoa tarvitsevat, ei edes sinne itse haluavat äidit saa tarvitsemaansa ja riittävän intensiivistä hoitoa ja tukea. Hoitoon pääsyssä on myös kuntakohtaisia eroja, jotka asettavat äidit ja heidän syntyvät lapsensa eriarvoiseen asemaan.

Jo pitkään on ollut tiedossa, että lapset ja nuoret eivät saa riittävästi tukea ja hoitoa mielenterveysongelmiinsa, joka näkyy muun muassa lastensuojelun tarpeen kasvuna. Tarve on sekä ennaltaehkäiseville ja ma-

talan kynnyksen palveluille että myös vaativammalle mielenterveyshoidolle. Lapsi tai nuori voi joutua odotamaan pitkiäkin aikoja päästäkseen tarpeenmukaiseen hoitoon, jolloin ongelmat usein pahenevat ja ker-
taantuvat. Talousarviossa todetaan, että päihdeongelmista sekä mielenterveyden häiriöistä kärsivien lasten ja nuorten auttamiseen kiinnitetään entistä enemmän huomiota koulukotitoiminnan kehittämisessä. Lisäksi todetaan, että mielenterveys- ja päihdepalveluihin panostetaan. Lapsiasiavaltuutettu pitää valitettavana, että talousarvioesityksestä ei käy ilmi nimenomaisesti, että lasten ja nuorten mielenterveyspalveluiden tarpeeseen olisi kiinnitetty huomiota, lukuun ottamatta mainintaa koulukotitoiminnan kehittämisestä tässä suhteessa.

Jyväskylässä 7.11.2018

Tuomas Kurttila
Lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander
Lakimies

¹ 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

² CRC/C/GC/19, kohdat 26-27.

³ CRC/C/GC/19, kohta 31.

⁴ Ks. yleiskommentti nro 5 (2003) Lapsen oikeuksien yleissopimuksen yleiset täytäntöönpanotoimenpiteet, kohta 45. Ks. myös yleiskommentti nro 14(2013) lapsen oikeudesta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon, kohdat 35 ja 99.

⁵ Ks. Kouluterveyskyselyn tulokset 2017, indikaattori: Tosi humalassa vähintään kerran kuukaudessa, % (aikasarja 2006-2017) ja indikaattori: Käyttää alkoholia viikoittain, % (aikasarja 2006-2017).