

Lapsiasiavaltuutetun lausunto lapsibudjetointia selvittävälle valiovarainministeriön työryhmälle

Viite: VN/28747/2020, kuulemispyyntö 2.2.2021

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on arvioida ja edistää lapsen oikeuksien toteutumista. Työn perustana on YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59 ja 60/1991, LOS), joka on lailla voimaan saatettu ihmisoikeussopimus. Sopimus koskee kaikkia alle 18-vuotiaita. Lapsiasiavaltuutettu esittää näkemyksiään lapsibudjetoinnin kehittämistä yleissopimuksen näkökulmasta.

Lapsibudjetointia selvittävä työryhmä

Valtioneuvoston kanslia asetti kansallisen lapsistrategian yhteyteen 28.12.2020 – 31.5.2021 väliselle toimikaudelle työryhmän selvittämään miten lapsibudjetointia koskevia menettelyjä ja osaamista kehitetään yli hallituskausien laajasti lapsistrategian toimeenpanovaiheessa. Työryhmä pohtii ja tekee ehdotukset lapsibudjetointia koskevista menettelyistä ja osaamisen kehittämisen tarpeista tukemaan kansallisen lapsistrategian toimeenpanoa lapsibudjetoinnin osalta vuosien 2021-2022 aikana.

Työryhmän tehtävänä on mm. valmistella konkreettinen esitys siitä, miten lapsistrategian lapsibudjetointiosio otetaan käyttöön valtion talousarvioprosessissa, tavoitteena pilotointi vuoden 2022 talousarvioesityksessä ja vakiinnuttaminen vuoden 2023 talousarvioesityksessä. Lisäksi työryhmä arvioi ja tekee ehdotuksen siitä, millaisia koordinaatio- tai yhteistyörakenteita, tiedonhallinnallisia ratkaisuja ja em. liittyviä resursseja lapsibudjetoinnin käyttöönotto valtion talousarvioprosessissa edellyttää sekä kehittämisvaiheessa että pysyvästi. Työryhmä tekee myös ehdotuksen siitä, miten valtio voi edistää lapsiin kohdistuvien menojen kokonaisuuden saamista näkyväksi kunta-hyvinvointialue-valtio – kokonaisuudessa sekä kannustaa eri toimenpidevaihtoehtojen lapsivaikutusten arviointiin tukemaan valtioneuvoston, hyvinvointialueiden ja kuntien päätöksentekoa 1.1.2023 jälkeen.

Työryhmä on esittänyt seuraavat kysymykset:

- 1) Mikä olisi mielestänne paras tapa tunnistaa, eritellä ja esittää lapsiin kohdistuvia määrärahoja- ja tuloja valtion talousarvioesityksessä? Entä muutoin budjettiprosessissa?

- 2) Mitkä tulisivat olla lapsiin kohdistuvien määrärahojen ja tulojen seurannan ja arvioinnin keskeiset periaatteet?

Lisäksi näkemyksiä pyydettiin mahdollisuuksien mukaan esittämään siitä, miten valtio voi edistää lapsiin kohdistuvien menojen kokonaisuuden saamista näkyväksi kunta-hyvinvointialue-valtio – kokonaisuudessa.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on seurata ja arvioida lapsen oikeuksien toteutumista ja tukea tästä näkökulmasta lapsen oikeuksien edistämistyötä. Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että toimistollamme ei ole budjettitekniistä osaamista. Nojaudumme siten kannanotoissamme erityisesti YK:n lapsen oikeuksien komitean vuonna 2016 julkaisemaan yleiskommenttiin nro 19 julkisesta budjetoinnista lapsen oikeuksien toteuttamiseksi.¹ Lapsiasiavaltuutettu oli mukana järjestämässä Avoimen hallinnon lapsen oikeuksien ajankohtaispäivää 2019, jossa aiheena oli lapsibudjetointi. Ajankohtaispäivän esitykset muodostavat tiiviin yhteenvedon lapsibudjetoinnin periaatteista.²

Vaatus lapsibudjetoinnista perustuu YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 4 artiklaan, jonka mukaan sopimusvaltiot ovat sitoutuneet ryhtymään kaikkiin tarpeellisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin toimiin yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi. Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteuttamiseksi sopimusvaltiot ryhtyvät mahdollisimman täysimääräisesti tällaisiin toimiin käytettävissä olevien voimavarojensa.

YK:n lapsen oikeuksien komitea suositteli vuonna 2011 antamissaan päätelmissään (CRC/C/FIN/CO/4), että Suomi luo valtion tasolla lasten, nuorten ja perheiden asioita koskevien toimintapolitiikkojen tehokkaamman koordinoinnin ja seurannan, ottaa käyttöön lapsibudjetoinnin tarkoituksenaan seurata lasten tarpeisiin osoitettavien määrärahojen myöntämistä, järjestää erikseen kussakin kunnassa lasten tarpeisiin osoitettavien määrärahojen tehokkaan seurannan ja varmistaa määrärahojen asianmukaisen tason, tarjoaa kunnille riittävät resurssit erityisesti lapsen oikeuksien toteutumisen varmistamiseksi ottaen huomioon kunkin kunnan käytettävissä olevat resurssit. Komitea myös suositteli, että Suomi kehittäisi kattavan toimintapolitiikan ja toimintasuunnitelman yleissopimuksen täysimittaiseksi täytäntöön panemiseksi. Toimintasuunnitelma olisi sidottava alakohtaisiin, kansallisiin ja kunnallisiin strategioihin ja talousarvioihin. Lapsibudjetoinnin ja

lapsivaikutusten arvioinnissa tulee siten tehdä kiinteää yhteistyötä kansallisen lapsistrategia kanssa.³ Hallituskausittain laadittavissa lapsistrategian toimeenpanosuunnitelmat tulevat olemaan keskeisessä roolissa myös lapsibudjetoinnin näkökulmasta. Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että samaan aikaan on tärkeää pitää mielessä tässä kohdin myös hallituskautta pidempi tähtäin, johon myös kansallisella lapsistrategialla nähdäksemme pyritään.

Lapsibudjetointia tulee toteuttaa käytännössä sekä valtion että kuntien, ja jatkossa myös hyvinvointialueiden, talousarviopäätöksillä. Lapsibudjetointi on tärkeää toteuttaa kaikilla hallinnontasoilla aina, kun kyse on lapsiin suoraan tai välillisesti vaikuttavista päätöksistä. Tosiasiallisesti tämä tarkoittaa, että lapsibudjetointia tulee tehdä lähes poikkeuksetta kaikessa päätöksenteossa yli hallinnon rajojen. Julkisen talouden seuranta on kehitettävä siten, että lapsibudjetointi on selkeästi oma seurannan osa-alueensa.

Lapsiasiavaltuutettu korostaa, että lapsibudjetoinnissa on oltava mekanismeja, joilla lyhyelläkin ajanjaksolla pystytään reagoimaan tarvittaviin muutoksiin. Lasten aikaperspektiivi on hyvin erilainen kuin aikuisilla. Lasten näkökulmasta julkisen talouden usein hitaat ja raskaat menettelyt eivät ole toimivia ja hyväksyttäviä. Lapsibudjetoinnin on mahdollisimman hyvin tuettava tämän päivän lasten oikeuksien ja hyvinvoinnin toteutusta, mutta myös varmistaa tulevaisuuden lasten oikeudet ja hyvinvointi.

Lapsibudjetoinnin tulee aina perustua huolelliseen lapsivaikutusten arviointiin, joka perustuu tutkittuun tietoon ja jossa on selvitetty erilaisia vaihtoehtoisia ratkaisuja. Lapsivaikutusten arviointia tulee tehdä kaikissa talousarvion laadinnan vaiheissa, myös sen toteutumisen seurannassa. Keskeistä lapsivaikutusten arvioinnissa on hankkia tutkittua tietoa myös lapsilta itseltään. Lapsivaikutusten arvioinnin ja lapsibudjetoinnin tulee olla oikeusperustaista ja ilmentää erityisesti lapsen oikeuksien sopimuksessa vahvistettuja lapsen oikeuksia. Lapsen oikeuksien yleissopimuksen yleisperiaatteet, joita ovat lapsen edun ensisijaisuus (3 artikla), oikeus syrjimättömyyteen (2 artikla), oikeus elämään ja kehittymiseen (6 artikla) ja oikeus osallisuuteen (12 artikla), luovat selkeän ylätasoin kehikon, jossa lapsibudjetointia ja lapsivaikutusten arviointia tulee kehittää ja toteuttaa.

Lapsen edun ensisijaisuuden (LOS 3 artikla) toteuttaminen edellyttää, että lapsibudjetoinnissa valitaan niitä vaihtoehtoja, jotka mahdollisimman hyvin toteuttavat lapsen oikeuksia. Ristiriitatilanteissa eri osapuolten edut on tasapainotettava huolellisesti ja pyrittävä löytämään sopiva sovitteluratkaisu. YK:n lapsen oikeuksien komitea korostaa, että lapsen edun ja muiden henkilöiden oikeuksien ristiriitatilanteissa kaikkien osapuolten edut on tasapainotettava

huolellisesti ja pyrittävä löytämään sopiva sovitteluratkaisu. Jos yhteensovittaminen ei ole mahdollista ”viranomaisten ja päätöksentekijöiden on analysoitava ja punnittava kaikkien asianosaisten oikeuksia ja pidettävä mielessä, että lapsen oikeus saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon tarkoittaa, että lapsen edulla on korkeampi prioriteetti eikä se ole pelkästään yksi monista huomioon otettavista seikoista. Tästä syystä lasta parhaiten palvelevalle näkökulmalle on annettava enemmän painoarvoa.”⁴ Jos budjettipäätöksessä painavammaksi katsotaan jokin muu kuin lapsen etu, on se selkeästi perusteltava. Päätöksenteon on oltava läpinäkyvää.

Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että lapsivaikutusten arvioinnin tulokset sekä se, miten tulokset on otettu huomioon (lapsi)budjetoinnissa, esitetään budjettiasiakirjoissa selkeästi ja läpinäkyvästi. Lapsivaikutusten arvioinnista ja lapsibudjetoinnista tulee viestiä myös lapsille, jolloin on huolehdittava siitä, että viestintä tavoittaa eri-ikäiset sekä eri kehitysvaiheissa olevat lapset ja on heille ymmärrettävää.

Valtion talousarvioesityksessä lapsiin kohdistuvat määrärahat ja tulot on esitettävä selkeästi erikseen. On selvää, että lapsiin kohdistuvat määrärahat ja tulot sisältyvät usein perheisiin budjetoiduista summista. Tällöinkin olisi pyrittävä kuvaamaan, mikä osuus kohdistuu nimenomaan lapsiin tai vähintäänkin tunnistamaan, onko lasten osuus mitenkään erotettavissa laajemmasta yhteydestä. Välittömien ja välillisten määrärahojen ja tulojen tunnistaminen erikseen auttaa paremmin hahmottamaan kokonaisuutta, joka vaikuttaa lasten oikeuksiin ja hyvinvointiin. Erityistä huomioita olisi kiinnitettävä haavoittuvassa asemassa oleviin lapsiryhmiin budjetoitaviin määrärahoihin ja tuloihin.

Lapsiasiavaltuutettu suosittelee, että työryhmä tutustuu ainakin seuraaviin YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentteihin (<https://lapsiasia.fi/yleiskomentit>):

- Yleiskommentti nro 19 (2016) julkisesta budjetoinnista lapsen oikeuksien toteuttamiseksi
- Yleiskommentti nro 5 (2003) lapsen oikeuksien sopimuksen yleiset täytäntöönpanotoimet
- Yleiskommentti nro 12 (2009) lapsen oikeus tulla kuulluksi
- Yleiskommentti nro 14 (2013) lapsen oikeudesta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon



Näiden lisäksi myös muut komitean julkaisemat yleiskommentit tarjoavat paljon hyödyllistä tietoa lapsibudjetoinnin ja lapsivaikutusten arvioinnin kehittämässä ja täytäntöönpanossa.

Jyväskylässä 16.2.2021

Elina Pekkarinen
Lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander
Lakimies

¹ Ks. <https://lapsiasia.fi/yleiskommentit>, josta löytyvät yleiskommenttien epäviralliset suomennokset sekä linkki alkuperäisiin (mm. englanninkielisiin) yleiskommentteihin.

² <https://avoinhallinto.fi/lapsen-oikeuksien-ajankohtaispaivan-2019-esitysmateriaalit/>

³ <https://stm.fi/lapsistrategia>

⁴ Yleiskommentti nro 14, kohta 39.