Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

Viite: Tarkastusvaliokunta / keskiviikko 23.1.2019 klo 11.30 / K 11/2018 vp / Asiantuntijapyyntö

Asia: Lapsiasiavaltuutetun lausunto hallituksen vuosikertomuksesta 2017 (K 11/2018 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 ihmisoikeussopimus. Lapsiasiavaltuutettu arvioi hallituksen vuosikertomusta lapsen oikeuksien yleissopimuksen näkökulmasta.

Hallituksen vuosikertomus 2017

Valtioneuvosto antaa eduskunnalle hallituksen vuosikertomuksen perustuslain 46 §:ssä säädettynä kertomuksena hallituksen toiminnasta, valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta sekä niistä toimista, joihin hallitus on eduskunnan päätösten johdosta ryhtynyt.

Tarkastusvaliokunnan mietintö 1/2014

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on mietinnössään 1/2014 arvioinut nuorten syrjäytymisen ehkäisyksi tarkoitettuja toimenpiteitä ja niiden vaikuttavuutta sekä tehnyt esityksiä tilanteen parantamiseksi. Tarkastusvaliokunnan mietintö pohjautuu valiokunnan tilaamaan tutkimukseen nuorten syrjäytymisestä. Tutkimuksella haluttiin selvittää, millä edellytyksillä syrjäytymisen ehkäisytoimien vaikuttavuutta, tuloksellisuutta ja kustannusvaikuttavuutta voidaan parantaa.

Tarkastusvaliokunnan mietinnössä yhtenä keskeisimpänä huomiona on, että nuoren syrjäänjääminen on pitkä prosessi ja siitä on usein merkkejä nähtävissä jo alle kouluiässä ja osalla huolenaiheet voidaan tunnistaa neuvolassa. Valiokunta painottaa mietinnössään varhaisen tuen ja ehkäisevien palveluiden merkitystä syrjäytymisen ehkäisemisessä, mikä edellyttää eri sektoreiden tiivistä yhteistyötä. Ehkäisevät toimenpiteet ovat sitä tehokkaampia ja kustannusvaikuttavampia, mitä nuorempiin lapsiin ne kohdistuvat. Valiokunnan mukaan riittävät ja laadukkaat peruspalvelut mahdollistavat varhaisen puuttumisen. Ratkaisevat elämänvaiheet syrjäytymisen kannalta ovat varhaislapsuudessa, jolloin huomiota tulee kiinnittää koko perheen tukeen hyvinvointiin. (s. 8)

Mietinnössään tarkastusvaliokunta on antanut 7-kohtaisen kannanoton, jossa se edellyttää hallitusta ryhtymään toimenpiteisiin nuorten syrjäytymisen ehkäisemiseksi.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

LAPSIASIAVALTUUTETUN TOIMISTO
Vapaudenkatu 58 A, 3. krs
40100 Jyväskylä
www.lapsiasia.fi
www.lastensivut.fi

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on pyytänyt lapsiasiavaltuutetun näkemystä erityisesti nuorten syrjäytymistä koskeneen mietinnön (TrVM 1/2014 vp) kannanottojen toteutumisesta sekä hallituksen kärkihanke lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelman onnistumisesta.

Arvio nuorten syrjäytymistä koskeneen mietinnön kannanottojen toteutumisesta

Tavoite siirtää painopiste ennaltaehkäiseviin palveluihin on laajasti jaettu. Joiltain osin viime vuosina on tehty uudistuksia, jotka toteutuessaan toimivat ennaltaehkäiseviä palveluita vahvistavasti. Tällainen uudistus oli esimerkiksi vuonna 2015 voimaan tullut sosiaalihuoltolaki (1301/2014), joka pyrki parantamaan esimerkiksi lapsiperheiden kotipalvelujen saatavuutta ilman lastensuojelun asiakkuutta. Lapsiasiavaltuutettu joutuu kuitenkin toteamaan, ettei laista ei ole tehty systemaattista jälkiarviointia. Lapsiasiavaltuutetun arvion mukaan tilanne vaihtelee kunnissa palveluiden saatavuuden osalta huomattavasti. Kansallinen ohjaus lain toimeenpanoon on ollut riittämätöntä ja valtion rahoitus kotipalveluun ei näytä tuovan erityisempiä vaikutuksia kunnissa.

Ennaltaehkäisevissä palveluissa on tapahtunut jopa päinvastaista kehitystä. Hallitus on esimerkiksi rajannut subjektiivista varhaiskasvatusoikeutta 20 tuntiin viikossa sekä heikentänyt varhaiskasvatuksen hoitajamitoitusta. Hallitus on jatkanut koulutuksesta säästämistä. Ammatillisen koulutuksen määrärahoja on leikattu voimakkaasti. Hallitus on esittänyt, että neuvolat kuuluvat jatkossa niin sanotun valinnanvapauden piiriin (asiakassetelit maakunnan päätöksellä). Nämä kaikki uudistukset heikentävät ennaltaehkäiseviä palveluita, eniten juuri kaikkein heikoimmassa asemassa olevien perheiden osalta.

Valiokunnan kannanotossa on todettu maahanmuuttajataustaisten nuorten erityinen riski syrjäytyä. Olisi tarpeen arvioida, miten palvelu- ja etuusjärjestelmä toimii maahanmuuttajien osalta. Esimerkiksi pitkät lapsen kotihoitojaksot subjektiivisen varhaiskasvatuksen rajauksineen voivat johtaa sekä lapsen että vanhemman, usein äidin, syrjäytymiseen ja kielitaidon kaventumiseen. Noin joka seitsemäs syntyvä lapsi syntyy maahanmuuttajaäidille. Maahanmuuttajataustaisten lasten ja nuorten asia on Suomelle kohtalonkysymys. Lapsiasiavaltuutettu on todennut vuonna 2015, että Suomi on epäonnistunut kotoutumistoimissa.[1]

Lapsiasiavaltuutettu on ilmaissut huolensa siitä, toteutuvatko laissa säädetyt oikeudet nykyisellään. Esimerkiksi perusopetuksen maksuttomuudesta on lapsiasiavaltuutetun arvion mukaan tingitty esimerkiksi oppimateriaalien ja opetukseen kuuluvien retkien osalta.[2] Sama ilmiö on havaittavissa myös varhaiskasvatuksessa.

Kouluterveyskysely antaa hyvää tietopohjaa lasten ja nuorten hyvinvoinnin mittaamiseen. Lapsiasiavaltuutetun arvion mukaan Kouluterveyskyselyä ei käytetä tarpeeksi osana koulun tai opetuksen järjestäjän arviointityötä. Kyselyn tulokset tulisi käydä läpi lasten kanssa ja keskustella yhdessä siitä, miten hyvinvointia voitaisiin parantaa.[3]

Kouluterveyskyselyn perusteella voidaan arvioida, että seksuaali- ja sukupuolivähemmistöt, maahanmuuttajataustaiset oppilaat, toimintarajoitteiset sekä sijaishuollossa olevat lapset voivat huonommin kuin oppilaat keskimäärin ja he kohtaavat esimerkiksi enemmän koulukiusaamista. Lapsiasiavaltuutetun vuonna 2016 järjestämässä romanilasten kuulemisessa nousi esille romanioppilaiden vaikeus löytää TET-

[1] Lapsiasiavaltuutetun tiedote 20.1.2016: http://lapsiasia.fi/tata-mielta/tiedotteet/2016-2/lapsiasiavaltuutettu-maahanmuuttajalasten-ongelmat-sivuutetaan/, Yleisradio 27.11.2015: https://yle.fi/aihe/artikkeli/2015/11/27/lapsiasiavaltuutettu-maahanmuuttajalasten-kotouttamisessa-epaonnistuttu
[2] Lapsiasiavaltuutetun kirjelmä 28.5.2018: http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2018/05/Kirjelm%C3%A4_Perusopetuksen-maksuttomuus_LAPS28052018.pdf
[3] Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2016 ”Eriarvoistuva koulu?”: http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2016/04/LA_vuosikirja_2015-2.pdf

harjoittelupaikkoja.[4] Osana syrjäytymisen ehkäisyä pitäisikin puuttua syrjintään ja koulukiusaamiseen. Tähän yksi väline ovat oppilaitoskohtaiset tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmat.

Lapsiasiavaltuutettu on huolissaan Suomen osaamistasosta tulevaisuudessa. Osaamistaso perusopetuksessa on heikentynyt.[5] Suomen osaamispääoma on voimakkaassa laskussa: vuonna 2030 Suomen korkeasti koulutetun työikäisen väestön osuus jää alle EU- ja OECD-keskiarvon.[6] Esimerkiksi Opetusalan ammattijärjestö on ehdottanut muutoksia oppivelvollisuuden kestoon sekä oppivelvollisuuden alkuun että sen loppupäähän. Lapsiasiavaltuutettu pitää toivottavana, että oppivelvollisuutta koskeva lainsäädäntö uudistetaan niin, että lähtökohtaisesti jokainen nuori suorittaisi toisen asteen tutkinnon. Painopisteen on tällöin oltava myös neuvola- ja varhaiskasvatuspalveluissa mahdollistamaan muun muassa oppimisvaikeuksien tunnistamisen ja tuen lapsen kasvun ja kehityksen varhaisissa vaiheissa.

Lapsiasiavaltuutettu yhtyy arvioon nuorten syrjäytymistä ehkäisevien toimien sirpaleisuudesta. Tästä esimerkkinä on uusi lukiolaki, jossa lukiokoulutuksen järjestäjälle annettiin tehtävä antaa ohjausta lukion oppimäärän suorittaneelle, joka ei ole saanut jatko-opiskelupaikkaa. Sinänsä hyvää tarkoittava toimenpide voi johtaa entistä sirpaleisempaan järjestelmään, jossa mikään taho ei ota päävastuuta nuoren auttamisesta. Monet järjestelmät toimivat erilaisine sanktioineen omilla ehdoillaan, ei nuoren.

Arvio lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelmasta

Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelma (LAPE) on ollut yksi pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman 29.5.2015 mukaisista kärkihankkeista. Hallitusohjelman mukaan ”[u]udistuksen lähtökohta on perheiden monimuotoisuus ja lapsen edun edistäminen. Vahvistetaan vanhemmuutta ja matalan kynnyksen palveluita. Palvelut järjestetään lapsi- ja perhelähtöisesti hallintorajat ylittäen. Myös koulua ja varhaiskasvatusta kehitetään tukemaan lapsen hyvinvointia. Turvataan erotilanteissa lapsen etu ja oikeus sekä isään että äitiin.” Keskeiseksi tavoitteeksi asetettiin muun muassa lapsi- ja perhevaikutusten arvioinnin käyttöönotto ja väestölähtöisen budjetoinnin sekä lasten hyvinvoinnin seurannan kehitystyön jatkaminen.

Muutosohjelman toteuttamiseksi sosiaali- ja terveysministeriö asetti ohjausryhmän 12.11.2015 antamallaan päätöksellään (STM073:00/2015). Päätöksen mukaan ohjausryhmän tavoitteena on tukea muutosohjelman toimeenpanon suunnittelua ja toteutusta sekä vastata hankkeen seurannasta ja arvioinnista.

Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelma on ollut keskeisessä asemassa hallituksen lapsipolitiikan kehittämisessä ja lapsiasiavaltuutettu näkee ohjelman tavoitteet hyvinä. Hanke lähti käyntiin ja on jatkunut kuitenkin hyvin laaja-alaisena, mikä on vaikuttanut hankkeen tuloksellisuuteen. Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan hankkeessa olisi pitänyt keskittyä perustellusti valittuihin keskeisimpiin tavoitteisiin, jotka olisi viety läpi valtakunnallisesti varmentaen lasten yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa. Lisäksi LAPE-hankkeen olisi tullut painottua enemmän aikaisemman kehittämistyön hyödyntämiseen ja hyväksi havaittujen palvelumuotojen levittämiseen. Esimerkiksi eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietinnössä on tuotu esiin useita hyviä paikallisia käytäntöjä. Valiokunta on mietinnössään painottanut sitä, että olisi löydettävä keinot hyvien käytäntöjen levittämiseksi ja juurruttamiseksi valtakunnallisesti (s. 14–15).

Lapsiasiavaltuutettu pitää osin ristiriitaisena hallituksen päätöksiä ja LAPE-hankkeelle asetettuja tavoitteita vahvistaa matalan kynnyksen palveluita lapsille ja perheille sekä kehittää koulua ja varhaiskasvatusta tukemaan lapsen hyvinvointia. Samaan aikaan hallitus on rajoittanut muuan muassa subjektiivista varhaiskasva-

[4] Romanilasten kuuleminen 27.9.2016: http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2018/05/Romanilasten_tapaaminen_2016.pdf
[5] Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2016 ”Eriarvoistuva koulu?”: http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2016/04/LA_vuosikirja_2015-2.pdf)
[6] OECD. 2016. Education at a glance 2016. OECD Indicators. Paris: OECD Publishing.

tusoikeutta taloudellisten säästötavoitteiden vuoksi. Nuorten syrjäytymistä koskevassa tarkastusvaliokunnan mietinnössä (TrVM 1/2014 vp) on tuotu esiin monessa kohtaa ehkäisevän ja varhaisen tuen ja merkitystä ja kustannustehokkuutta nuorten syrjäytymisen ehkäisyssä. Olennaisessa asemassa ovat varhaislapsuuden peruspalvelut, kuten varhaiskasvatus ja neuvolat. Mietinnön mukaan tutkimustulokset osoittavat, että syrjäytymistä ehkäisevät toimet ovat sitä tehokkaampia ja kustannusvaikuttavampia, mitä nuorempiin lapsiin ne kohdistuvat. (s. 8) Lapsiasiavaltuutettu on ottanut kantaa varhaiskasvatuslain muutokseen 11.11.2015 antamassaan lausunnossa, jossa katsoi subjektiivisen päivähoito-oikeuden rajoituksen vaarantavan lasten yhdenvertaisen kohtelun.[7]

Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä kriittistä arviota erilaisten politiikkaohjelman ja nykyisten kärkihankkeiden vaikuttavuudesta. Lapsiasiavaltuutettu toteaa, että tämänkaltaisia hankekokonaisuuksia ei tulisi käynnistää ilman selkeää johtamisrakennetta ja tavoitteiden priorisointia koko valtioneuvoston tasolla. Lapsiasiavaltuutettu pitää merkittävänä taloudellisena voimavarana LAPE-hankkeeseen hallituskauden aikana budjetoitua yli 40 000 000 euroa. Hankkeesta tehty ulkoinen arviointi totesi seuraavaa[8]:

”Kärkihankkeen johtamismalli luo haasteita tulosten juurruttamiselle. Kolmen johtajan malli ei ole täysin kirkas sidosryhmille ja LAPE on jäänyt jossain määrin irralliseksi ministeriön muusta työstä ja johtamisesta. Hanke on ollut myös poikkeuksellisen vahvassa poliittisessa ohjauksessa ja tämä on luonut osaltaan linjaorganisaatiolle rinnakkaisen johtamisen. LAPE:n verrattain heikko integroituminen ministeriön perustyöhön ja linjaorganisaatioon luokin haasteita tulosten juurtumiselle hankekauden jälkeen ja se näkyy jossain määrin asenteissa muutosohjelmatyötä kohtaan.”

Lapsiasiavaltuutetun arvion mukaan hankkeen tavoitteeksi asetettu lapsi- ja perhevaikutusten käyttöönotto ei ole toteutunut. Lapsiasiavaltuutettu on kiinnittänyt useassa lausunnossaan huomiota tällä hallituskaudella annetuissa lakiesityksissä siihen, että lapsivaikutusten arviointi on ollut puutteellista, tai sitä ei ole tehty lainkaan. Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että lapsivaikutusten arvioinnista tulisi säätää lain tasolla.

Lasta koskevassa päätöksenteossa on ensisijaisesti huomioon otettava lapsen etu. Jotta lapsen etu voidaan määritellä, tulisi esimerkiksi säädösvalmistelussa tehdä lapsivaikutusten arviointi. Tätä varten tulisi selvittää lasten mielipide ja arvioinnin tulisi perustua tutkittuun tietoon. Tämän tulisi olla osa lainvalmistelun laatua ja valmistelijoiden ammattitaitoa. Usein syrjäytyneitä koskevia päätöksiä tehdään ilman, että päätökset perustuisivat tutkittuun tietoon. Tästä esimerkkinä ovat monet sosiaaliturvan leikkurit, jotka rankaisevat nuorta, jolla on puutteita elämänhallinnassa ja joka ei esimerkiksi osallistu vaadittaviin tapaamisiin tai palauta vaadittuja asiakirjoja.

Lopuksi

Lapsiasiavaltuutettu ja lukuisat lapsijärjestöt ovat esittäneet, että Suomi valmistelisi lapsistrategian.[9] Lapsistrategiaan ja sen toimeenpanosuunnitelmiin kirjattaisiin toimet lapsen oikeuksien sopimuksen täysimittaiseksi toteuttamiseksi. Eduskunta on käsitellessään lapsiasiavaltuutetun ensimmäistä kertomusta eduskunnalle yhtynyt sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöön lapsistrategian laatimisen tarpeellisuudesta.

Lapsiasiavaltuutettu suhtautuu kriittisesti siihen, että lapsistrategiaa valmisteltaisiin jatkona lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelmalle. Strategiassa tulisi keskittyä Suomen pitkäntähtäimen menestystekijöihin ja orastaviin ongelmiin sekä niissä tarvittaviin yhteiskuntapolitiikan linjauksiin. Lapsistrategian on oltava vah-

[7] Lapsiasiavaltuutetun lausunto hallituksen esityksestä HE 80/2015 vp eduskunnalle laeiksi varhaiskasvatuslain sekä lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2015/11/LAPS_lausunto_StV_HE802015_11112015.pdf.
[8] Lape-muutosohjelman ohjausryhmä 13.12.2018.
[9] Lapsiasiavaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018: http://lapsiasia.fi/aineistot/kertomus-eduskunnalle/

vasti koko valtioneuvostotason strategia. Nyt valmistelussa korostuu sosiaali- ja terveysministeriön sekä opetus- ja kulttuuriministeriön rooli, kuten on ollut myös hallituksen lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelmassa.

Jyväskylässä 22.1.2019

Tuomas Kurttila
Lapsiasiavaltuutettu

Anssi Pirttijärvi
Ylitarkastaja, lapsiasiavaltuutetun toimisto

Mimmi Partanen
Tarkastaja, lapsiasiavaltuutetun toimisto