Lapsiasiavaltuutetun lausunto eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle lapsibudjetoinnista liittyen hallituksen esitykseen eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2022

Viite: Valtiovarainvaliokunta tiistai 16.11.2021 klo 12.20 / HE 146/2021 vp / Asiantuntijapyyntö

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 tässä lisälausunnossa valtiovarainvaliokunnan suullisessa kuulemisessa (16.11.2021) esitetystä pyynnöstä näkemyksiään lapsibudjetoinnista yleissopimuksen sekä valtion vuoden 2022 talousarvion näkökulmasta.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on seurata ja arvioida lapsen oikeuksien toteutumista ja tukea tästä näkökulmasta lapsen oikeuksien edistämistyötä. Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että toimistollamme ei ole budjettiteknistä osaamista. Nojaudumme siten erityisesti YK:n lapsen oikeuksien komitean (jälj. LOS-komitea) 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]

Lapsibudjetointi

Vaatimus lapsibudjetoinnista perustuu YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen (jälj. LOS) 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 puitteissa.

LOS- komitea suositteli vuonna 2011 Suomelle antamissaan loppupäätelmissä[3], että Suomi luo tehokkaan järjestelmän lapsen oikeuksia koskevien toimintapolitiikkojen koordinoimiseksi kaikilla tasoilla[4], ottaa käyttöön lapsibudjetoinnin tarkoituksenaan seurata lasten tarpeisiin osoitettavien määrärahojen myöntämistä, järjestää erikseen kussakin kunnassa lasten tarpeisiin osoitettavien määrärajojen tehokkaan seurannan ja varmistaa määrärahojen asianmukaisen tason, tarjoaa kunnille riittävät resurssit erityisesti lapsen oikeuksien toteutumisen varmistamiseksi ottaen huomioon kunkin kunnan käytettävissä olevat resurssit[5]. LOS-komitea myös suositteli, että Suomi kehittäisi kattavan toimintapolitiikan ja toimintasuunnitelman yleissopimuksen täysimittaiseksi täytäntöön panemiseksi. Toimintasuunnitelma olisi sidottava alakohtaisiin, kansallisiin ja kunnallisiin strategioihin ja talousarvioihin.[6] Lapsibudjetoinnin ja lapsivaikutusten arvioinnissa tulee siten tehdä kiinteää yhteistyötä kansallisen lapsistrategian kanssa.[7] 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 seurantaa on kehitettävä siten, että lapsibudjetointi on selkeästi oma seurannan osa-alueensa.

Lapsiasiavaltuutettu korostaa, että lapsibudjetoinnissa on oltava mekanismeja, joilla lyhyelläkin ajanjaksolla pystytään reagoiman 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 lap-

silta itseltään. Lapsivaikutusten arvioinnin ja lapsibudjetoinnin tulee olla oikeusperustaista ja ilmentää erityisesti LOS:ssa vahvistettuja lapsen oikeuksia. LOS:n 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 ylätason 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. LOS-komitea korostaa, että lapsen edun ja muiden henkilöiden oikeuksien ristitilanteissa 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.”[8] 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.

Lapsibudjetointi talousarvioesityksessä vuodelle 2022

Lapsiasiavaltuutettu pitää erinomaisena, että talousarvioesityksen yhteydessä on nyt ensimmäistä kertaa tehty lapsibudjetointi (yleisperustelut kohta 7). Kohdassa tarkastellaan eri hallinnonalojen suoraan lapsi-ikäluokkaan ja perheisiin kohdistuvia määrärahoja sekä verotusta. Tarkastelu tuo entistä paremmin näkyväksi ehdotettavat panostukset lapsiin ja nuoriin ja siten helpottaa lapsiin ja nuoriin kohdennettujen menojen määrien ja kohdentamisen arviointia. Jatkossa lapsibudjetointia tulisi kehittää myös ylätasoa tarkempaan arviointiin.

Talousarvioissa todetaan, että yhteenvetotarkastelussa otetaan huomioon lapsiin kohdistuvat ja suoraan osoitetut menot sekä selkeästi lapsiperheisiin kohdistuvat menot. Tarkasteluun ei ole sisällytetty lapsi-ikäryhmään epäsuorasti tai välillisesti kohdistuvia menoja. Niiden osalta todetaan, että ”tällaiset menoarviot eivät tosiallisesti kuvaa lapsiin kohdistuvia menopäätöksiä tai -muutoksia, eikä laskennallisesta tarkastelusta voi tehdä lapsi-ikäluokan määrärahatasoon liittyviä johtopäätöksiä”. Lapsiasiavaltuutettu ymmärtää, että välillisten menojen tunnistaminen ja arviointi voi olla hyvin hankalaa. Monilla välillisillä vaikutuksilla, jotka ovat seurausta esimerkiksi elinympäristöön, asumiseen ja liikenteeseen kohdennettavista määrärahoista, voi olla kuitenkin tosiasiallisesti merkittäviäkin vaikutuksia lasten hyvinvointiin ja terveyteen. Tällaisten välillisten tekijöiden tunnistamisen ja laajemminkin lapsibudjetointia tukevana toimenpiteenä talousarviovalmistelussa voisi toimia lapsivaikutusten laaja-alainen arviointi.

Vaikka lapsibudjetointi on erinomainen edistysaskel, lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että talousarvioesityksestä ei käy ilmi, että sen yhteydessä olisi tehty kattavaa, yli hallinnonrajojen menevää lapsivaikutusten arviointia.[9] Lapsivaikutusten arviointi on keino huolehtia siitä, että lapsen etu, siten kuin YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus edellyttää, otetaan huomioon ensisijaisena harkintaperusteena kaikessa lapsiin suoraan tai välillisesti vaikuttavassa päätöksenteossa. Sekä kunta- että valtion tasolla on arvioitava päätösten suorat ja välilliset vaikutukset lapsiin. Kyse on päätösten vaikutusten kokonaisvaltaisesta arvioinnista, jota tulee tehdä etukäteen eri vaihtoehtoja punnittaessa, valittujen ratkaisujen osalta ja myös jälkikäteisesti. Käytännössä arvioinnin tulee siis olla jatkuvaa kaikilla hallinnon tasoilla ja sen tulee perustua tutkittuun tietoon.[10]

Yksittäisenä huomiona tehdystä lapsibudjetoinnista toteamme, että vakiintuneen harkinnanvaraisen rahoituksen pieneneminen lähes 6,26 milj. eurolla, on huolestuttava suuntaus. STEA-avustukset, jotka esityksen mukaan pienenevät 4 milj. euroa, kohdistuvat kolmannen

sektorin toimijoihin, jotka tuottavat muun muassa matalan kynnyksen palveluja lapsille ja nuorille. On myös huolestuttavaa, että leikkaukset kohdistuvat koululaisten kerhotoimintaan ja lasten kulttuuriin sekä taiteen opetusjärjestöihin. Kyseiset leikkaukset eivät tue hallitusohjelman mukaisia tavoitteita siirtää painopistettä ennaltaehkäiseviin toimiin lasten hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä.

YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentit ja lapsibudjetointi

Lapsiasiavaltuutettu suosittelee tutustumista ainakin seuraaviin LOS-komitean yleiskommentteihin (https://lapsiasia.fi/yleiskommentit):

- 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 LOS-komitean julkaisemat yleiskommentit tarjoavat paljon hyödyllistä tietoa lapsibudjetoinnin ja lapsivaikutusten arvioinnin kehittämisessä ja täytäntöönpanossa.

Helsingissä 18.11.2021

Elina Pekkarinen
Lapsiasiavaltuutettu

Sonja Vahtera
Lakimies

---

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

[2] Ks. https://avoinhallinto.fi/lapsen-oikeuksien-ajankohtaispaivan-2019-esitysmateriaalit/

[3] YK:n lapsen oikeuksien komitea on korostanut lapsibudjetoinnin merkitystä useammissa valtioille antamissaan loppupäätelmissä. Ks. esim. Iso-Britannian saamat loppupäätelmät (CRC/C/GBR/CO/5), jossa (kohta 12) muun muassa kehotetaan valtiota käyttämään lapsen oikeuksiin perustuvaa lähestymistapaa valtion budjetin muodostuksessa. Lisäksi korostetaan, että budjetin lapsivaikutusten arviointia tulee tehdä myös niissä tapauksissa, jotka vaikuttavat lapsiin välillisesti.

[4] YK:n lapsen oikeuksien komitean Suomelle antamat loppupäätelmät (CRC/C/FIN/CO/4), kohta 11.

[5] CRC/C/FIN/CO/4, kohta 17.

[6] CRC/C/FIN/CO/4, kohta 13.

[7] Ks. https://stm.fi/lapsistrategia.

[8] YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 14 (2013) lapsen oikeudesta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon (CRC/C/GC/14), kohta 39.

[9] Ks. myös lapsiasiavaltuutetun lausunto eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle hallituksen esityksestä valtion talousarvioksi 2021 HE 146/2020 vp, verkossa https://lapsiasia.fi/-/lausunnot-laps_lausunto_stv_he1462020vp_talousarvio2021.

[10] Ks. esim. Esa Iivonen, Kirsi Pollari 2021. Lapsivaikutusten arvioinnin käsikirja lainvalmistelijoille. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2021:5. Saatavilla: http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-370-8.