Lapsiasiavaltuutetun lausunto eduskunnan tarkastusvaliokunnalle tutkimusjulkaisusta Nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palvelurakenne, rahavirrat sekä seurannan haasteet

Viite: Kirjallisen lausunnon pyyntö tarkastusvaliokunnalta / O 41/2020 vp

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 arvioi tutkimusjulkaisua yleissopimuksen näkökulmasta.

Tutkimusjulkaisun keskeinen sisältö

Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisussa ”Nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palvelurakenne, rahavirrat sekä seurannan haasteet” tarkastellaan a) nuorten syrjäytymistä ehkäiseviä palvelu- ja etuusrakenteita sekä palveluntuottajien välistä yhteistyötä, b) nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn käytettyjä resursseja ja niiden kohdentumista sekä 3) syrjäytymisen ehkäisyyn käytettyjen julkisten varojen vaikutuksia. Tutkimusjulkaisun lopussa esitetään strategisen tason, palvelutuotantotason ja asiakastason suosituksia. Strategisella tasolla suosituksina on seurata rahoitusjärjestelmän vaikuttavuutta, suunnitella budjettia ja seurata sen toteutumista sekä kehittää johtamista yhdyspinnoilla. Palvelutuotantotasolla suositellaan kehittämään monialaista työtä ja palvelutuotantoa, asiakastasolla suosituksena on mukauttaa suunnitelmat asiakkaiden tarpeisiin.

Yhteenveto lapsiasiavaltuutetun kannanotoista

- Tutkimusjulkaisun tavoitteet ovat hyviä ja aiheellisia, ja sen tulokset kuvaavat realistisesti ja kriittisesti nuorten syrjäytymistä ehkäisevien palvelujen nykytilaa sekä niiden vaikuttavuuden seurantaa.

- On myönteistä, että tutkimuksessa on haastateltu nuoria ja heidän näkemyksiään on huomioitu suosituksissa.

- Tutkimusjulkaisun suositukset ovat kannatettavia, mutta osin liian vaatimattomia.
- Nuorten syrjäytymisen ja rahoitus- ja palvelujärjestelmän vaikuttavuuden seurantaindikaattorit tulisi saada jo käyttöön.
- Nuorten syrjäytymisen ehkäisy ja siihen käytettävät budjettivarat eivät voi olla riippuvaisia poliittisesta tahtotilasta, vaan syrjäytymisen ehkäisyn tulee olla pitkäjänteistä toimintaa ja siihen on kohdistettava riittävät voimavarat.
- Nuorten syrjäytymisen ehkäisyn kannalta olennaista on turvata lasten ja nuorten mielenterveys- ja päihdepalvelut. Suomen tulee vahvistaa lasten ja nuorten mielenterveys- ja päihdepalvelujen saatavuutta.
- Nuorten syrjäytymisen ehkäisyn tulee olla yksi tärkeä lähtökohta sosiaaliturvauudistuksessa.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Lapsiasiavaltuutettu pitää tutkimusjulkaisun tavoitteita ja tutkimuskysymyksiä hyvinä ja aiheellisina. Tutkimuksen tulokset kuvaavat realistisesti ja kriittisesti syrjäytymistä ehkäisevien palvelujen nykytilaa ja niiden vaikuttavuuden seurantaa. Lapsiasiavaltuutettu yhtyy näkemyksiin esimerkiksi palvelukentän sirpaleisuudesta, moniammatillisuuden ja pitkäjänteisen työn puutteesta, hallinnonalojen siiloutumisesta, palvelujen vaikuttavuuden seurannan vähäisyydestä sekä poliittisen tahtotilan merkityksestä varojen ohjautumisessa. Kiitettävänä voidaan pitää sitä, että tutkimuksessa on haastateltu nuoria ja heidän näkemyksiään on huomioitu suosituksissa.

Lapsiasiavaltuutettu pitää julkaisussa esitettyjä suosituksia kannatettavina, mutta osin liian vaatimattomina. On hyvä, että julkaisussa suositellaan rahoitusjärjestelmän vaikuttavuuden seurantaa ja sen kehittämistä. On kuitenkin syytä huomioida, että keskustelua seurantaindikaattoreista on käyty ainakin kahden vuosikymmenen ajan, ja että suositusten mukaiset, toisistaan riippumattomat seurantaindikaattorit tulisi saada jo käyttöön. Luonteva taho nuorten indikaattoritietojen kehittämiselle ja rahoitusjärjestelmän vaikuttavuuden seurannalle voisi lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan olla Itsenäisyyden juhlavuoden lastensäätiö (Itla) tai raportin suositusten mukaisesti Terveyden ja hyvinvoinnin laitos tai Nuorisotutkimus-

seura. Indikaattoritietojen kehittämisessä on oltava riittävästi eri tieteenalojen osaamista ml. taloustieteen osaamista.

Tutkimusjulkaisun tuloksissa (s. 74) todetaan, että ”poliittista tahtotilaa valtion budjettivarojen käyttämiseen yhteisesti nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn ei [ministeriöiden mukaan] ole” ja että ”varojen ohjautuminen on sidoksissa sen hetken poliittiseen tahtotilaan”. Suosituksissa näitä asioita ei ole nostettu esille. Lapsiasiavaltuutettu painottaa, että nuorten syrjäytymisen ehkäisy ja siihen käytettävät budjettivarat eivät voi olla riippuvaisia poliittisesta tahtotilasta, vaan syrjäytymisen ehkäisyn tulee olla pitkäjänteistä toimintaa ja siihen on kohdistettava riittävät voimavarat. Etenkin ennaltaehkäisevien palvelujen tukeminen on taloudellisesti ja inhimillisesti järkevää, kuten julkaisussa tuodaan esille.

Lapsiasiavaltuutettu muistuttaa, että YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus (jälj. LOS) edellyttää valtioiden ryhtyvän kaikkiin tarpeellisiin lainsäädännöllisiin[1], hallinnollisiin ja muihin toimiin yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi. Tämä tarkoittaa muun muassa, että valtioilla on velvoite varata riittävästi julkisia voimavaroja, jotka kohdennetaan ja käytetään tehokkaasti lasten oikeuksien täysimääräiseen toteuttamiseen lainsäädännön, politiikkojen, ohjelmien ja talousarvioiden kautta.[2] Valtiolla on velvoite turvata kaikkien LOS:ssa vahvistettujen oikeuksien toteutumista aktiivisin toimin ja huomioida lapsen edun ensisijaisuus (LOS 3.1 art.) kaikissa lapsiin vaikuttavissa talousarviopäätöksissä. Lapsen edun ensisijaisuus on ratkaiseva, kun valtiot punnitsevat kilpailevia talousarviomäärärahoja ja menojen painopisteitä[3]

Lapsella on LOS 24 artiklan mukaan oikeus parhaaseen mahdolliseen terveyteen. Oikeus terveyteen sisältää myös ehkäisevän terveydenhuollon sekä valtion velvollisuuden kehittää sitä. Syrjäytymisen ehkäisy on tärkeässä osassa terveyden suhteen.[4] YK:n lapsen oikeuksien komitea (jälj. LOS-komitea) on erikseen ilmaissut huolensa syrjäytymisen vaikutuksista lasten terveyteen ja todennut, että ehkäisevässä terveydenhuollossa tulisi erityisesti puuttua esimerkiksi päihteiden väärinkäyttöön sekä mielenterveyden ongelmiin.[5] Suunniteltaessa palveluja ja rahoitusta on huomattava, että syrjäytyneet lapset ovat ryhmä, joka tulisi asettaa etusijalle.[6]

Lapsiasiavaltuutettu tapaa säännöllisesti erilaisia lasten ja nuorten ryhmiä selvittääkseen heidän ajatuksiaan ja kokemuksiaan eri teemoista ja heille ajankohtaisista asioista. Viime aikoina yksi toistuva lasten ja nuorten esille nostama teema tapaamisissa on ollut mielenterveys. Ahdistuneisuudesta, mielenterveyden ongelmista ja mielenterveyspalvelujen saatavuu-

den haasteista ovat viestineet esimerkiksi Tampereen lasten parlamentin ja nuorisovaltuuston edustajat, Vaasan nuorisovaltuuston edustajat, Suomen Kasper ry:n Nuoret erovaikuttajat sekä saamelaislapset ja -nuoret. Valtion koulukodit on toistuvasti kertonut lapsiasiavaltuutetulle lasten ja nuorten vakavan päihteidenkäytön lisääntymisestä, mitä myös nuorten huumekuolemien lisääntyminen indikoi. Nuorten syrjäytymisen ehkäisyn kannalta olennaista on turvata lasten ja nuorten mielenterveys- ja päihdepalvelut. LOS-komitea on edellisissä Suomea koskevissa loppupäätelmissään kehottanut, että Suomen tulisi vahvistaa lasten mielenterveyspalvelujen saatavuutta ja taata kaikille lapsille pääsy tutkimuksiin ja hoitoon tarvittaessa.[7] Myös YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea (TSS-komitea) on painottanut tarvetta lasten ja nuorten erityiselle huomioimiselle mielenterveyspalveluiden saatavuuden parantamisessa.[8] Lasten terveyspalvelujen tarjoamisessa on hyvä huomioida, että TSS-komitea on määritellyt lasten terveyspalvelut sellaisiksi, joiden saavutetusta tasosta tai saatavuudesta ei tule tinkiä esimerkiksi talouden taantumaan vedoten.[9] Tämä on merkittävää ottaen huomioon myös selvityksessä mainitun haasteen toimiviksi todettujen hankkeiden jatkumisesta hallituskausien yli (s. 74).

LOS-komitea on myös muille valtioille antamissaan loppupäätelmissä painottanut mielenterveyteen liittyvien toimenpiteiden kiireellisyyttä, kehottanut painokkaasti lisäämään mielenterveyspalvelujen tarjontaa lapsille ja nuorille sekä edellyttänyt, että valtiot panostavat mielenterveysongelmien juurisyiden selvittämiseen.[10] Selvityksessä mainitaan erityisinä haasteina syrjäytymiselle Suomen kontekstissa mielenterveysongelmien lisäksi päihteidenkäytön aiheuttamat haasteet (s. 15). Myös tähän LOS-komitea on ottanut kantaa ja edellyttänyt, että valtiot esimerkiksi osoittavat riittävästi taloudellisia resursseja nuorille suunnattuihin palveluihin, jotka ovat ehkäiseviä, haittoja vähentäviä ja riippuvuuden hoitoon tarkoitettuja.[11] LOS-komitea on ilmaissut huolensa lasten päihteiden käytöstä ja edellyttänyt Suomelta entistä vahvempia toimenpiteitä asiassa.[12] LOS-komitea on myös esimerkiksi suositellut, että valtio huolehtii nimenomaisesti nuorille suunnattujen päihdepalvelujen saatavuudesta.[13] Lapsiasiavaltuutettu on alleviivannut päihdepalvelujen kehittämistä siten, että ne vastaavat lasten ja nuorten tarpeita.[14]

Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että nuorten syrjäytymisen ehkäisyn tulisi alkaa jo varhaislapsuudesta. Nuorten palvelujen kehittämisen ohella tulee huomiota kiinnittää myös perheiden ja lasten palveluihin. Vaikka julkaisussa (s. 76) todetaan, että ”yli 18-vuotiaiden nuorten syrjäytymistä ehkäiseviin palveluihin käytettiin merkittävästi vähemmän rahaa kuin alle 18-vuotiaille tarkoitettuihin palveluihin”, ei toteamusta tulisi lapsiasiavaltuutetun näkemyksen

mukaan tulkita siten, että alle 18-vuotiaiden ja yli 18-vuotiaiden palvelut asetetaan taloudellisessa vertailussa vastakkain. Kaikkia lapsille ja nuorille suunnattuja palveluja tulee kehittää yhdenvertaisesti, jotta julkaisussakin esille tuotu palveluketju olisi mahdollisimman sujuva nuorten kannalta.

Lisäksi lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että nuorten syrjäytymisen ehkäisyn tulee olla yksi tärkeä lähtökohta sosiaaliturvauudistuksessa. Lapsiasiavaltuutettu tapasi vuonna 2018 ammatillisessa koulutuksessa opiskelevia nuoria, jotka olivat sitä mieltä, että toisella asteella opintolainaa ei tulisi katsoa opintotueksi, joka on ensisijainen ennen toimeentulotukea, vaan viime kädessä tulisi maksaa toimeentulotukea, jos taloudellinen tilanne opiskelijalla on heikko. Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että nuorten taloudellinen asema turvataan kuitenkin niin, ettei kannustinloukkuja synny.

Jyväskylässä 18.2.2022

Elina Pekkarinen
Lapsiasiavaltuutettu

Terhi Tuukkanen
Erikoistutkija

Sonja Vahtera
Lakimies

---

[1] "Lainsäädännöllisiin toimiin", joihin sopimusvaltiot ovat velvollisia ryhtymään talousarvioiden yhteydessä, kuuluvat olemassa olevan lainsäädännön tarkistaminen ja sellaisen lainsäädännön laatiminen ja hyväksyminen, jolla pyritään varmistamaan, että talousarviot ovat riittävän suuria lasten oikeuksien toteuttamiseksi kansallisella ja paikallisella tasolla.

[2] YK:n lapsen oikeuksien komitea yleiskommentti nro 19 (2016) julkisesta budjetoinnista lasten oikeuksien toteuttamiseksi (CRC/C/GC/19), kohdat 18–21.

[3] CRC/C/GC/19, kohdat 45–46.

[4] YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 15 (2013) lapsen oikeudesta nauttia parhaasta mahdollisesta terveydentilasta (CRC/C/GC/15), kohta 4.

[5] CRC/C/GC/15, kohdat 5, 38 ja 62.

[6] CRC/C/GC/15, kohta 98.

[7] YK:n lapsen oikeuksien komitean loppupäätelmät Suomelle vuodelta 2011(CRC/C/FIN/CO/4), kohta 45.

[8] YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitean loppupäätelmät Suomelle vuodelta 2021 (E/C.12/FIN/CO/7), kohta 44.

[9] Ks. esim. YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitean yleiskommentti nro 14 (2000) oikeudesta parhaaseen mahdolliseen terveyteen (E/C.12/2000/4).

[10] Ks. esim. YK:n lapsen oikeuksien komitean loppupäätelmät Itävallalle vuodelta 2020 (CRC/C/AUT/CO/5-6), kohdat 4 ja 34; YK:n lapsen oikeuksien komitean loppupäätelmät Australialle vuodelta 2019 (CRC/C/AUS/CO/5-6), kohta 38; YK:n lapsen oikeuksien komitean loppupäätelmät Espanjalle vuodelta 2018 (CRC/C/ESP/CO/5-6), kohta 33.

[11] YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 20 (2016) lapsen oikeuksien täytäntöönpanosta nuoruusiässä (CRC/C/GC/20), kohta 64.

[12] CRC/C/FIN/CO/4, kohta 49.

[13] YK:n lapsen oikeuksien komitean loppupäätelmät Ranskalle vuodelta 2016 (CRC/C/FRA/CO/5), kohta 68.

[14] Ks. esim: Lapsiasiavaltuutetun lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (24.2.2021). Saatavilla: https://lapsiasia.fi/-/lausunnot-laps_lausunto_lav_he2412020vp_sotelait.