

Eduskunnan sivistysvaliokunnalle

Viite: Sivistysvaliokunta keskiviikko 11.04.2018 klo 11:30 / HE 14/2018 vp / Asiantuntijapyyntö

Asia: Lapsiasiavaltuutetun lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on arvioida ja edistää lapsen oikeuksien toteutumista Suomessa. Työn perustana on YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59–60/1991), joka on lakina voimaan saatettu ihmisoikeussopimus. Lapsiasiavaltuutettu arvioi hallituksen esitystä lapsen oikeuksien yleissopimuksen näkökulmasta.

Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Hallituksen esitys liittyy eduskunnalle 2.3.2017 annettuun hallituksen esitykseen maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 15/2017 vp). Esityksellä toteutettaisiin ehdotetun maakuntalain 6 §:n 1 momentin 5-8, 10–13, 16–22 ja 25–26 kohdissa sekä maakuntalain 6 §:n 2 momentin 2 kohdassa tarkoitettujen tehtävien sekä eräiden muiden tehtävien siirto valtiolta ja kunnilta maakunnille.

Esitykseen sisältyvät ehdotukset valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisoinniseksi. Esityksellä perustettaisiin Valtion lupa- ja valvontavirasto, jolle koottaisiin pääosa lakkautettavaksi ehdotettavien aluehallintovirastojen ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston tehtävistä sekä osa lakkautettavaksi ehdotettavien elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen tehtävistä. Valtion lupa- ja valvontavirasto olisi toimivallaltaan valtakunnallinen ja tehtäviltään monialainen valtion hallintoviranomainen, joka turvaisi alueilla toimien perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumista hoitamalla lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus-, lupa-, rekisteröinti- ja valvontatehtäviä. Esitykseen sisältyy myös ehdotus laiksi Ahvenanmaan valtionvirastosta sekä ehdotus laiksi maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevan lainsäädännön voimaansaattamisesta.

Esitykseen sisältyvien palvelujen ja tehtävien järjestämisvastuu siirtyisi maakunnille vuoden 2020 alusta. Myös ehdotetut valtionhallinnon organisaatiomuutokset ja Valtion lupa- ja valvontaviraston perustaminen toteutettaisiin vuoden 2020 alusta.



Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Eduskunnan sivistysvaliokunta on pyytänyt lapsiasiavaltuutetun lausuntoa hallituksen esityksestä sivistysvaliokuntaa koskevilta osin.

Hallituksen esitys ei sisällä lapsivaikutusten arviointia

Lapsiasiavaltuutettu pitää selkeänä puutteena, että hallituksen esitykseen ei sisälly lapsivaikutusten arviointia. Esityksen vaikutuksia lapsiväestöön ei ole arvioitu maakunnalle siirtyvien tehtävien eikä uuden perustettavan Valtion lupa- ja valvontaviraston (Luova-virasto) osalta. Esitettäviä muutoksia ei muutoinkaan ole käsitelty lasten oikeuksien kannalta. Esityksen perusteella on siten mahdotonta arvioida, miten ehdotettavien muutosten on valmistelussa katsottu vaikuttavan lasten oikeuksiin ja oikeusturvaan sekä lasten jokapäiväiseen elämään aktiivisina kunnan ja maakunnan palveluiden käyttäjinä. Lapsivaikutusten arvioinnin puute antaa viestin siitä, että valmistelussa ei lapsia ole nähty YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen edellyttämällä tavalla itsenäisinä oikeuksiansa haltijoina.

Lapsiasiavaltuutettu muistuttaa, että julkisella vallalla on velvollisuus ottaa kaikessa päätöksenteossaan, mukaan lukien lainsäädännön valmistelu, huomioon *lapsen etu* (YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus, 4 artikla). Lapsen edun (3 artiklan 1 kohta) mukaiset ratkaisut lainvalmistelussa edellyttävät, että hallituksen esityksen vaikutuksia lapsiin arvioidaan. YK:n lapsen oikeuksien komitea on todennut, että ”[j]otta täytäntöönpanotoimenpiteiden osalta voitaisiin taata, että lapsen etu otetaan ensisijaisesti huomioon lainsäädännössä sekä politiikkojen suunnittelussa ja toteuttamisessa kaikilla hallitustasoilla, tarvitaan jatkuvaa lapsen oikeuksiin kohdistuvien vaikutusten arviointia, jonka avulla voidaan ennustaa kaikkien ehdotettujen lakien, politiikkojen tai määrärahojen vaikutusta lapsiin ja heidän oikeuksistaan nauttimiseen, sekä täytäntöönpanon todellisten lapsen oikeuksiin kohdistuvien vaikutusten jälkiarviointia”.¹

Maakunnalle ja Luova-virastolle siirtyvät tehtävät lapsen oikeuksien näkökulmasta

Sivistysvaliokuntaa koskevilta osin maakunnan vastuulle siirtyvät koulutustarpeiden ennakointi, kulttuurin tehtävistä kulttuuriympäristön hoidon tehtävä sekä kulttuuria koskevien suunnitelmien ja kehittämistoimenpiteiden yhteensovittaminen osana maakuntastrategian ja -ohjelman sekä maakuntakaavoituksen toteuttamisen kanssa sekä liikunnan edistäminen siltä osin, kun se koskee alueellisten liikuntaneuvostojen toimintaa.

Hallituksen esityksen sen perusteella on vaikea arvioida, miten muutokset maakunnalle siirtyvien tehtävien osalta tulisivat vaikuttamaan lasten arkeen ja oikeuksiin. Vaikutukset todennäköisesti riippuvat oleellisesti siitä, miten kukin maakunta jatkossa nämä tehtävät tulevat hoitamaan ja miten yhteistyö kuntien kanssa käytännössä tulee toimimaan. Kokonaiskuvan muodostaminen tällä tasolla on erittäin vaikeaa hallituksen esityksen ja siihen kiinteästi liittyvien muiden hallitusten esitysten perusteella, kokonaisuuden, jossa eri osaset liittyvät enemmän tai vähemmän toisiinsa, ollessa hyvin laaja ja vaikeaselkoinen. Edellä mainittu, nyt puuttuva, vaikutusarviointi, toisi jonkin verran selkeyttä asiaan.

Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan koulutustarpeiden ennakointi ja kulttuuriin liittyvät tehtävät vaikuttavat merkittävästi lasten elämään. Tehtävien uudelleenjärjestämisessä on otettava huomioon lapset erityisenä ryhmänä. Esimerkiksi koulutustarpeiden ennakointia tehdään helposti vain tulevaisuuspainotteisesti, jolloin korostuvat pitkän tähtäimen tavoitteet muun muassa työllisyyden näkökulmasta ja lapsi nähdään vain tulevana aikuisena. Lapsen edun huomioonottavassa ennakoinnissa koulutustarpeita tulee arvioida myös lyhyellä aikavälillä, jolloin myös lasten tarpeet lapsena tulevat varmistetuksi. Lapsen oikeuksia, kuten lapsen oikeutta kehittymisen täysimääräisiin edellytyksiin (6 artikla) tulee kunnioittaa myös lapsuudessa, sillä hetkellä.

Alueellisten liikuntaneuvostojen tehtävistä muun muassa liikunnan edistäminen ja tukeminen sekä liikunta- paikkojen rakentamisen ohjaus ja tukeminen ovat kuitenkin tärkeitä, kunnille liikunnan edistämiseen edellytyksiä luovia tehtäviä, joilla voi olla suurikin merkitys lasten ja nuorten liikuntaharrastuksille ja liikuntaan kannustamiselle. Kun vaikutusarviointia lapsiin ei ole tehty, ei esityksen perusteella saa kuvaa siitä, miten uudistukset tulevat vaikuttamaan tältä osin lasten liikuntaharrastuksiin ja arkipäivän liikuntaan. Liikunta on tärkeä osa hyvinvointia ja terveyden edistämistä.

Lapsiasiavaltuutettu kannattaa valtakunnallisesti toimivan lupa- ja valvontaviraston perustamista. Tehtävien keskittäminen yhteen hallintoviranomaiseen mahdollistaa entistä paremmat edellytykset tehdä yhteistyötä yli toimialarajojen ja poistaa tarpeettomia päällekkäisyyksiä. Tämä vaatii aktiivista panostamista yhteistyön kehittämiseksi. Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että synergiaetua saadaan esimerkiksi Valviran ja aluehallintovirastojen tehtävien kokoamisesta hallinnollisesti samaan virastoon. Tämä mahdollistaa entistä tehokkaamman ohjauksen ja valvonnan eri osa-alueilla, joka parhaimmillaan näkyy palveluiden käyttäjille laadukkaampina palveluina. Valtakunnallisessa virastossa on myös paremmat mahdollisuudet vaikuttaa perusoikeuksien ja oikeusturvan yhdenvertaiseen toteutumiseen koko maan tasolla.

Perustettavan viraston tehtäviin kuuluu lasten elämän kannalta keskeisiä tehtäväaloja, erityisesti sosiaali- ja terveydenhuolto sekä opetus- ja kulttuuritoimi. Lapsiasiavaltuutettu painottaa, että kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu (lapsen oikeuksien sopimuksen 3(1) art). Lapsen edun käsitteellä on tarkoitus varmistaa kaikkien yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien täysimääräinen ja tehokas nauttiminen.² Edellä mainittu koskee siten valtion lupa- ja valvontaviraston perustamista ja sen tulevia tehtäviä.

Ehdotuksen mukaan Luova- virasto toimii ennakoivasti ja riskiperusteisesti. Toiminnan painopistettä siirretään oma-aloitteiseen ohjaukseen ja valvontaa. Valvontaa kohdennetaan riskiperusteisesti. Toiminnan päätarkoituksena on laaja yhteiskunnallinen vaikuttavuus. Kansalaisten perusoikeuksien ja oikeusturvan turvaamisen nähdään toteutuvan parhaiten, kattavimmin ja tasapuolisimmin, kun virasto pystyy tehokkaalla riskiperusteisella toiminnalla ehkäisemään lainvastaista toimintaa sekä viipymättä puuttumaan uhkatilanteisiin.

Lapsiasiavaltuutettu pitää ennakoivaa ja riskiperustaista valvontaa perusteltuna. Riskiperustaisen valvonnan tulee perustua tietoperustaiseen riskianalyyysiin. Lasten palveluiden, kuten esimerkiksi lastensuojelun ja opetustoimen riskiperustaisessa valvonnassa tulee hyödyntää lapsilta kerättyä kokemustietoa. Omavalvonta on tärkeää, mutta sen tukena on oltava laadukas ja vaikuttava valtakunnallinen ohjaus ja ohjeistus, jossa huomioidaan lapset oikeuksiensa haltijoina ja erityistä suojelua tarvitsevana asiakasryhmänä.

Hallituksen esityksen mukaan sen jatkovalmistelussa on lausuntopalautteen perusteella pohdittu mahdollisuutta säätää Luova- virastolle varhaiskasvatusta vastaavasti oma-aloitteisen toimivallan puuttua opetus- sektorilla havaitsemiinsa lainvastaisuuksiin ja, että virasto saisi käyttönsä uusia sanktio- ja pakkokeinoja. Valmistelussa kuitenkin päädyttiin siihen, että voimassa olevassa lainsäädännön mukainen kanteluntutkimistoimivalta ja opetustoimen rahoituslainsäädäntöön sisältyvä toimivalta uhkasakon määräämiseen on pääsääntöisesti riittävä. Oma-aloitteisen puuttumisen ja valvonnan lisääminen edellyttäisi viraston ko. tehtäväalan merkittävää lisäresursointia.

Lapsiasiavaltuutetulle opetustoimea koskevissa, kansalaisilta tulevissa yhteydenotoissa on usein kyse tilanteista, joissa kerrotaan vakavista ongelmatilanteista koulussa muun muassa opetusympäristön turvallisuuteen ja terveellisyteen liittyen. Vastaavanlaisia viestejä on tullut myös varhaiskasvatukseen liittyen. Usein näissä tilanteissa ongelmat ovat kestäneet jo pitkään tai ovat toistuvia. Kansalaiset kokevat, että asioihin ei riittävästi puututa koulun tai kunnan toimesta. Heillä ei myöskään ole riittävästi tietoa, miten he voisivat saada asiansa riippumattoman viranomaisen käsiteltäväksi.

Lapsen näkökulmasta ennakkollinen puuttuminen ja tehokas valvonta ovat tärkeä ja inhimillisesti katsoen välttämätön osa oikeusturvaa. Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että Luova-virastossa on jatkossa riittävät resurssit ohjaamaan ja valvomaan sekä varhaiskasvatusta että opetustoimea. Virastolla tulee olla tarvittava toimivalta puuttua sekä ennakoivasti että jälkikäteisesti ongelmakohtiin.

Lapsiasiavaltuutettu ehdottaa, että sivistysvaliokunta edellyttäisi opetus- ja kulttuuriministeriötä selvittämään opetustoiminnan ohjauksen ja valvonnan vahvistamisen tarpeen lapsioikeusperustaisesti sekä tekemään mahdolliset muutosehdotukset Luova-viraston toimivallan laajentamiseksi sekä tarvittavien resurssien varmistamiseksi tältä osin.

Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että Luova-viraston toiminnassa kehitetään kaikilla osa-alueilla sekä ennakkollista että jälkikäteistä valvontaa lapset huomioonottaen. Asiakkaiden kanteluiden tai muiden yhteydenottojen perusteella on käynnistytävä valvontatoimet, joiden avulla voidaan varmistaa asiakkaiden perus- ja ihmisoikeuksien sekä oikeusturvan toteutuminen yhdenvertaisesti. Tämä koskee myös lapsia asiakkaina.

Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että valtion lupa- ja valvontaviraston tehtävistä ja toimivallasta tiedotetaan kansalaisille laajasti. Asiakkaiden on tiedettävä, miten he voivat itse valvoa ja vaatia omien oikeuksiensa toteutumista ja mihin olla yhteydessä ongelmatilanteissa. Tiedottamisessa on huomioitava myös lapset. Tietoa on annettava heidät tavoittavalla ja lasten ymmärtämällä tavalla. Perustettavassa virastossa tulisi olla lapsiystävälliset neuvontapalvelut sekä lapsille suunnatut kantelukanavat ja mahdollisesti tarvittavat lupapalvelut.

Jyväskylässä 13.4.2018

Tuomas Kurttila
Lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander
Lakimies

¹ YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 14 (2013) lapsen oikeudesta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon, kohta 35.

² Yleiskommentti nro 14 (2013), kohta 4.