



Valtiovarainministeriölle

alku@vm.fi

valtiovarainministerio@vm.fi

Viite

Lausuntopyyntö VM016:00/2008, HE-luonnos aluehallinnon uudistamishankkeesta

Asia

Lapsiasiavaltuutetun lausunto ALKU-hankkeen jatkovalmisteluun

Hankkeen keskeiset ehdotukset

Aluehallinnon uudistamishankkeen (ALKU-hanke) tavoitteena on uudistaa aluehallintoa siten, että saadaan aikaan kansalais- ja asiakaslähtöisesti, tehokkaasti ja tuloksellisesti toimiva aluehallinto. Valtion aluehallintoa kootaan kahteen viranomaiseen, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin sekä aluehallintovirastoihin maakunnan liittojen asemaa aluekehitysviranomaisena vahvistaen.

Jatkovalmistelussa on tarkoituksena määrittellä viranomaisten toimipaikkojen välinen työnjako, valtakunnallisesti tai usean aluehallintoviranomaisen toimialueella hoidettavat tehtävät sijoituspaikkoineen sekä aluejakojen muutoksista mahdollisesti aiheutuvat resurssitarpeen muutokset. Aluehallinnon uudistamista koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle huhtikuussa 2009 ja uudistuksen on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2010 alusta lukien.

Lausunto

Yleisarvio hankkeesta

Lähtökohdiltaan ja tavoitteiltaan lapsiasiavaltuutettu pitää aluehallinnon uudistusta myönteisenä. Tavoitteen asettelussa on huomioitava alueellisen yhdenvertaisuuden korostaminen, josta myös YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen toteutumista valvova komitea on Suomen osalta ollut huolissaan (Suomelle annetut suositukset 30.9.2005). Se on katsonut, että paikallisviranomaisten laaja itsehallinto ja autonomia vaativat muutoksia, jotta Suomessa voidaan varmistaa lasten ja perheiden palvelujen saatavuus tasa-arvoisesti koko maassa.

Lapsiasiavaltuutettu keskittyy arvioimaan luonnosesitystä kahdelta kannalta. Nämä ovat

1) aluehallintoviranomaisten muodostama toiminnallinen kokonaisuus lapsi- ja nuorisopolitiikan ohjauksen ja koordinaation sekä lasten hyvinvoinnin kannalta tärkeiden peruspalveluiden kannalta sekä

2) kansalaisten ohjaus- ja oikeusturvanäkökulma.

Aluehallinnon uudistamishankkeen tavoitteena on muun muassa kansalais- ja asiakaslähtöisesti sekä tehokkaasti ja tuloksellisesti toimiva aluehallinto. Lapsiasiavaltuutettu esittää neljä muutosehdotusta tai täsmennystä lakiesitysluonnokseen niin, että nämä tavoitteet toteutuisivat esitettyä paremmin.

Ensinnäkin eri tehtävien sijoittamiselle Aluehallinto (AVE) ja Elinkeinoviranomaisiin (ELY) ei pidä haitata lasten hyvinvoinnin ja oikeuksien kannalta tärkeän peruspalveluiden poikkihallinnollisen yhteistyön lisäämistä. Ratkaisuilla tulee tukea lapsi- ja nuorisopoliittisen kokonaisajattelun ja koordinaation lisäämistä. Nyt ehdotus hajauttaa lasten ja nuorten julkisten hyvinvointipalveluiden (perusopetus, sosiaalipalvelut, terveystoimi, nuorisotyö, kirjasto, liikunta) keskeiset toimialat kahteen eri virastoon.

Toiseksi kansalais- ja asiakaslähtöisyyden näkökulman tavoitteen toteutumiseksi tulisi esitystä tarkastella irrottautumalla hallituksen esitysluonnoksen vahvasta rakennenäkökulmasta. Kansalaisten tarve parempaan ohjaukseen ja neuvontaan oikeusturva-asioissa on sekä valtion että kuntien palvelujärjestelmien monitahoisuudesta johtuen ilmeinen. Oikeusturva-asioden kehittämistä on käsitelty esityksessä ja sen taustaraporteissa muutoinkin niukasti.

Ehdotan, että

1) Nuoriso, liikunta- ja kirjastotoimen tehtävät sijoitetaan ELY:n sijasta valtion aluehallintoviranomaiseen

2) Perusopetukseen liittyvät tehtävät sijoitetaan kokonaisuudessaan aluehallintoviranomaiseen.

3) Hallintokanteluihin ja muihin oikeusturva-asioihin liittyviä valtion aluehallintoviranomaisen tehtäviä kuvataan HE:n perusteluissa

4) Aluehallintoasetuksessa tulee velvoittaa viranomaiset tiedottamaan oikeusturva- ja valvontatehtävistään sekä vahvistamaan kansalaisille annettavaa neuvontaa ja ohjausta esimerkiksi valtakunnallinen puhelin – ja/tai sähköinen palvelun muodossa

5) Aluehallinnon uudistuksen jatkotoimena aloitetaan kehittämishanke, jossa selvitetään kansalaisten näkökulmasta nykyistä toimivampia ja joustavampia tapoja oikeusturvaongelmien ratkaisemiseen esimerkiksi sovittelun, neuvottelujen sekä informaatio-ohjauksen vahvistamisen keinoin.

6) Saamenkielisten palveluiden turvaamisesta koko maassa tulee kirjata Hallitukseen esitykseen. Nyt esitys käsittelee vain kielilain mukaisia velvoitteita ruotsinkielisen palvelun turvaamiseksi. Esimerkiksi saamenkielistä lapsista ja heidän vanhemmistaan yli 70 % asuu saamelaisalueen ulkopuolella.

Perustelut muutosesityksille

1) Kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimen sijoitus aluehallintovirastoihin

Kansalais- ja asiakasnäkökulmasta on tärkeä, että myös valtionhallinto edistää ja tukee eri julkisten palveluiden saumatonta yhteistyötä yli hallinnonalarajojen. Tämän tulee toteutua myös valtion omassa aluehallinnossa. Erityisen tärkeää koordinaatio ja yhteistyö ovat lasten perusoikeuksien ja yhdenvertaisen kohtelun edistämässä ja turvaamisessa. Palveluita tulee järjestää entistä enemmän ns. elinkaariajattelun näkökulmasta. Se tukee myös asiakaslähtöisyyttä nykyisen hallinnonalalähtöisyyden sijaan.

Elinkaariajatteluun sekä lapsi – ja nuorisopolitiikan koordinaation tarpeisiin liittyvää asiakasnäkökulmaa ei ole esityksessä otettu huomioon. Aluehallintouudistusta pitäisi käyttää tämän alueen yhteistyön vahvistamiseen myös ministeriöiden kesken. Nykyisellään ministeriöt (etenkin OPM, STM) toimivat hyvin sektorilähtöisesti, mikä on lasten ja nuorten palveluiden kannalta suuri ongelma. Voimavaroja käytetään tehottomasti osin tämän takia.

Lasten näkökulmasta liikunta- nuorisotoimen ja kirjastopalvelut sekä perusopetus ovat kuntien tärkeimpiä palveluita, joissa lapset valtaosa asiakkaista. Toisaalta näiden tiivis yhteistyö sosiaali- ja terveystoimen kanssa on välttämätöntä esimerkiksi oppilashuoltopalveluiden järjestämisessä. Keskustelussa esimerkiksi koulun kehittämisessä on viime aikoina painottunut tavoite koulun ja nuorisotoimen tiiviimmästä yhteistyöstä

Nuorisotoimella on lisäksi kansallisesti ajatellen tärkeä rooli lasten ja nuorten osallistumisen ja vaikuttamisen oikeuksien valvojana (vrt. nuorisolain 8 § ja velvoite nuorten kuulemiseen kunnan palveluita järjestettäessä). Nuorisotyö on usein myös lasten ja nuorten hyvinvointipalveluiden poikkihallinnollisessa suunnittelussa keskeisessä asemassa niin kansallisesti kuin kunnissakin (vrt. nuorisolain mukainen valtioneuvoston lapsi- ja nuorisopoliittinen ohjelma). Nuorisolain alaan kuuluvat kaikki 0-29 –vuotiaat. Aluehallintoviraston tehtävissä pitäisi korostua 3§:n mukaan juuri poikkihallinnollisen yhteistyön tukeminen ja siihen osallistuminen.

HE-luonnoksessa esitetään, että nuoriso- liikunta- ja kirjastotoimen työntekijät ja tehtävät sijoittuisivat pääosin ELY-virastoon mutta peruspalveluiden arviointia tehtäisiin kuitenkin AVE-viraston johdolla myös näiltä toimialoilta. ELY-viraston kokonaisuus ei ohjauksen kannalta tue edellä mainitsemieni lapsi- ja nuorisopolitiikan yhteistyön näkökulmien vahvistamista valtionhallinnossa.

Pidän ehdotettua järjestelyä ohjauksen kannalta monimutkaisena, kansalaisille vaikeasti tiedotettavana sekä lapsille tärkeiden peruspalveluiden hallinnonalarajat ylittävää yhteistyötä ja sen johtamista myös aluehallinnossa käytännössä hankaloittavana. Sillä ei saavuteta HE s. 26 mainittuja synergiahyötyjä ja toimialojen vuorovaikutusta lasten ja nuorten hyvinvoinnin näkökulmasta vaan pikemminkin riskinä on vuorovaikutuksen vaikeutuminen entisestään.

Nuoriso- liikunta ja kirjastotoimen sekä myös perusopetuksen strategisten tavoitteiden valtioneuvoston näkökulmasta voi olettaa jatkossakin linkittyvän tiiviisti yhteen sosiaali- ja terveystoimen kanssa (vrt. valtioneuvoston lapsi- ja nuorisopoliittinen kehittämisohjelma). Esimerkiksi oppilashuollon kehittäminen on ollut ongelmallista juuri hallinnonalarajojen jäykkyyden takia. Nyt esimerkiksi aluehallinnon oppilashuollon yhteistyöryhmä ehdotetaan taustaraporteissa ELY -viranomaisen tehtäviin, vaikka yhteistyötahot ovat pääasiallisesti sosiaali, terveys ja poliisitoimessa.

Huomaatan myös, että aluehallintovirastossa sosiaali- ja terveydenhuollon toimialueella hoidetaan luonteeltaan samantyyppisiä tehtäviä kuin liikunta-, nuoriso- ja kirjastotoimessa, kuten valtionavustusten myöntäminen.

Mainittujen lasten ja nuorten peruspalveluiden ohjausta tulee koordinoita yhdessä valtiovarainministeriöstä. Esitetty hajautettu ratkaisu tulee haittamaan lapsi- ja nuorisopoliitiikan kansallisenkin koordinaation edistämistä ja tätä kautta hallinnon tehokkuutta ja vaikuttavuutta. Tätä kuitenkin on haluttu tehostaa esimerkiksi Matti Vanhasen II hallituksen politiikkariihen 24.2.2009 kannanotossa.

2) Perusopetukseen liittyvät tehtävät tulee sijoittaa kokonaisuudessaan aluehallintoviranomaiseen.

Perusopetukseen liittyvien tehtävien kannalta hallituksen esitys on nyt epäselvästi kirjoitettu. Koulutusta ja osaamista käsitellään yhtenä kokonaisuutena, vaikka siihen sisältyy eri ikäisten kansalaisten kannalta hyvin erilaisia palveluita. Tehtävien jakautuminen eri viranomaisten kesken ilmenee vain työryhmien taustaraporteista. Oikeusturvatehtävien, peruspalveluiden arviointitehtävien, oppilashuollon yhteistyön sekä oppilaitosten rakentamiseen liittyvien tehtävien jakaminen eri virastoihin ei kuitenkaan perusopetuksenkaan osalta ole kannatettavaa.

Perusopetus on kaikille pakollisena oppivelvollisuuskouluna lapsen oikeuksien kannalta niin keskeinen peruspalvelu, että sitä koskevat tehtävät tulee sijoittaa aluehallintovirastoon. Tähän liittyy myös edellä mainittu strategisen ohjauksen näkökulma lasten ja nuorten hyvinvoinnin kokonaisajattelun edistämisen kannalta. Oikeusturvatehtävät ja peruspalveluiden arvioinnissa kertyvä tieto tulee myös nähdä toisiaan tukevinä sekä informaatio-ohjaukseen liittyvinä. Myös koulujen rakentaminen kytkeytyy läheisesti perusopetuksen kokonaisuuteen.

3) *Hallintokanteluihin ja muihin oikeusturva-asioihin liittyviä valtion aluehallintoviranomaisen tehtäviä tulee kuvata HE:n perusteluissa*

4) *Aluehallintoasetuksessa tulee velvoittaa viranomaiset tiedottamaan oikeusturva- ja valvontatehtävistään sekä vahvistamaan kansalaisille annettavaa neuvontaa ja ohjausta esimerkiksi valtakunnallinen puhelin – ja/tai sähköinen palvelun muodossa*

5) *Aluehallinnon uudistuksen jatkotoimena tulee aloittaa kehittämishanke, jossa selvitetään kansalaisten näkökulmasta hallintokantelua toimivampia ja joustavampia tapoja oikeusturvaongelmien ratkaisemiseen esimerkiksi sovittelun ja neuvottelujen keinoin.*

Kansalais- ja asiakasnäkökulmaa on syytä pohtia uudistuksessa myös niissä tilanteissa, joissa kansalainen on tyytymätön saamaansa peruspalveluun. Kansalaisen tulisi myös voida tietää nykyistä paremmin valtion aluehallinnon oikeusturvatehtävistä. Oikeusturvaongelmien ratkaisun toimintamalleja tulisi myös kehittää nykyaikaisiksi ja kansalaisten kannalta joustaviksi.

Nyt hallituksen esityksessä ei ole käsitelty tai kuvattu juuri lainkaan valtion aluehallinnon ns. oikeusturvakeinoja ja kansalaisnäkökulmaa niihin. HE on valmisteltu pääosin alueiden kehittämiseen liittyvien sinänsä tärkeiden tehtävien sekä lupahallinnon näkökulmasta. Hallituksen esitystä tulisi täydentää kappaleella, jossa myös valtion aluehallinnon oikeusturvatehtävää kuvataan. Näiden asioiden käsittely tai kuvaus aluehallinnon tehtäviä koskevassa taustaraportissa on myös niukkaa, vaikka tavoitteena on oikeusturva-asioiden käsittely hallinnonalarajat ylittäen yhdessä yksikössä aluehallintovirastossa. Tämä on sinänsä myönteistä ja antaa mahdollisuuksia kehittämistyöhön.

Lapsiasiavaltuutetulle nykyiset lääninhallitukset ovat kansalaisten perusoikeuksien toteutumisen valvojina tärkeitä yhteistyökumppaneita. Lapsiasiavaltuutettu tekee yhteistyötä lääninhallitusten kanssa erityisesti oikeusturva-asioissa. Lapsiasiavaltuutettu on pitänyt tärkeänä esimerkiksi sitä, että lapsia koskevista oikeusturva-asioista olisi nykyistä paremmin saatavissa koko maan kattavaa raportointia valtion aluehallinnosta. Tällainen raportointi tulisi määritellä aluehallintoviraston tehtäviin.

Lapsiasiavaltuutetulle tulee vuosittain satoja yhteydenottoja kansalaisilta, joilla on kritiikkiä lasten ja perheiden palveluiden järjestämisestä etenkin lastensuojelussa sekä perusopetuksessa. Lapsiasiavaltuutettu ei käsittele kanteluita tai valituksia tai ota kannanottoja yksittäisen lapsen tai perheen tilanteesta. Sen sijaan yhteydenottajia ohjataan toimivaltaisille viranomaisille, joista yksi keskeinen ovat lääninhallitukset. Usein yhteydenottajia ohjataan tekemään ns. hallintokantelu lääninhallituksille. Lisäksi nykyiset lääninhallitukset ovat osaltaan vastuussa mm. lastensuojelun sijaishuollon palveluiden valvonnasta yhdessä lapsen kotikunnan ja sijoituskunnan kanssa.

Tässä yhteydessä on voitu havaita, että kansalaisilla on pääosin hyvin vaillinainen käsitys lääninhallitusten eli valtion aluehallinnon tehtävästä kuntien palveluiden valvojana. Näistä tehtävistä ei tiedoteta tarpeeksi.

Nykyisten lääninhallitusten virkamiehet etenkin koulu-, muun sivistystoimen sekä sosiaali- ja terveystoimen hallinnonaloilla ovat tärkeitä puolueettomia neuvoja ja tiedonjakajia kansalaisille silloin kun kansalaiset ovat syystä taikka toisesta tyytymättömiä kunnassa saamaansa palveluun.

Etenkin tämä korostuu perusopetukseen liittyvissä asioissa. Perusopetuksen alalla ei ole kunnassa sosiaali- ja potilasasiamieheen verrattavaa puolueetonta tahoja, joka voisi neuvoa vanhempia tai oppilaita heidän oikeuksiinsa liittyvissä asioissa. Lääninhallitukset ovat tehneet myös sovittelu- ja neuvottelutoimintaa esimerkiksi kouluasioihin liittyvien ongelmatapausten ratkaisemiseksi kuntatasolla. Informaatio-ohjaus ja oikeusturva-asiat nivoutuvat läheisesti yhteen.

Hallintokanteluiden määrät etenkin kouluasioissa ovat viime vuosina lisääntyneet. Hallintokantelu on usein kuitenkin kovin kankea tapa hakea ratkaisuja paikallisiin erimielisyyksiin lapsen oikeuksista tai palvelun laadusta oli sitten kyse koulusta tai lastensuojelusta.

Kun valtion aluehallintoa uudistetaan, tulisi samalla arvioida myös oikeusturvatehtävien ja siihen liittyvän neuvonnan nykyistä tehokkaampaa ja kansalaisia palvelevaa järjestämistä. Lasten oikeuksien näkökulmasta palveluiden ja hallinnon kokonaisuus on monelle aikuisellekin kansalaiselle vaikeasti hahmotettava ja monimutkainen. YK:n lapsen oikeuksien komitea on lisäksi korostanut, että myös lasten ja nuorten itse tulisi voida käyttää oikeusturvakeinoja.

Ehdotan aluehallintoasetukseen lisäystä, jolla aluehallintoviranomaiset veloitetaan tiedottamaan oikeusturvatehtävistään sekä antamaan niihin liittyvää neuvontaa ja ohjausta. Tätä varten olisi perusteltua luoda valtakunnallinen puhelin ja/tai sähköpostipalvelu, jossa neuvotaan kansalaisia peruspalveluihin liittyvissä oikeusturvakysymyksissä. Nykyisellään tähän aihepiiriin liittyviä puheluita tulee hyvin laajasti eri valtion viranomaisille ministeriöihin ja aluehallintoon. Sähköisen ja puhelinvälisen palvelun järjestämistä on käsitelty kyllä hyvin ansiokkaasti taustaraportissa, mutta ei varsinaisesti oikeusturvatehtävien kannalta.

Esitän lisäksi aluehallinnon uudistuksen jatkotoimena kehittämishanketta, jossa selvitetään kansalaisten näkökulmasta nykyistä toimivampia ja joustavampia tapoja peruspalveluihin liittyvien oikeusturvaongelmien ratkaisemiseen esimerkiksi sovittelun ja neuvottelujen keinoin. Samassa yhteydessä olisi tarpeen arvioida nykyisten asiamiesjärjestelmien (sosiaali- ja potilasasiamies) sijoituspaikka sekä se, miten perusopetukseen liittyvät vastaanlaiset lapsen sivistyksellisten oikeuksien neuvontatehtävät parhaiten hoidetaan.