

Sosiaali- ja terveysministeriölle ja valtiovarainministeriölle

Viite: Lausuntopyyntö STM ja VM, 31.8.2016

Asia: Lapsiasiavaltuutetun lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle maakuntauudistukseksi ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistukseksi

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 esitysluonnosta lapsen oikeuksien yleissopimuksen näkökulmasta.

Hallituksen esitysluonnoksen keskeiset ehdotukset ja tavoitteet

Sosiaali- ja terveydenhuollon ja maakuntauudistuksen tavoitteena on toteuttaa maakunnalliseen itsehallintoon perustuva palvelu- ja hallintojärjestelmä. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksella pyritään parantamaan palvelujen yhdenvertaisuutta, saatavuutta ja vaikuttavuutta sekä hillitsemään kustannusten kasvua. Maakuntauudistuksen tavoitteena on sovittaa yhteen valtion aluehallinto ja maakuntahallinto sekä luoda tarkoituksenmukainen työnjako valtion aluehallinnon, maakuntien ja kuntien välille.

Lapsiasiavaltuutetun lausunto

Yleistä

Maakuntalaki ja laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä luovat perustan maakunnalliselle hallinnolle ja demokratialle sekä sosiaali- ja terveystalouden järjestämiselle tulevaisuudessa. Hyvinvointipalvelujen muoto ja sisältö tulevat alan sisältölainsäädännön kautta. Lasten, nuorten ja lapsiperheiden palveluille syntyy lakimuutosten myötä uudenlainen toimintaympäristö. Lainsäädäntöön sisältyy voimakas valtion ohjauksen lisääntyminen. Toivottavaa on, että tätä kautta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen yhdenvertainen saatavuus parane ja palvelujen tasalaatuisuus lisääntyy. Lapsiasiavaltuutettu kantaa huolta kuntiin jäävien palvelujen resurssoinnin riittävydestä. Varhaiskasvatus, koulu ja vapaa-ajan palvelut ovat keskeisiä lasten kannalta. Rajoitukset kunnallisveroprosentin määrittämisessä siirtymäkauden ajalla eivät saa heikentää lasten ja nuorten palveluja kunnassa.

Hallituksen kärkihanke lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelma on hankkinut lakiesityksen lapsivaikutusten ennakoarvioinnin (Iivonen & Pollari, 2016). Asiakirjaa ei voi sellaisenaan pitää hallituksen esitykseltä vaadittavana lapsivaikutusten arviointina. Asiakirja ei sisällä vertailuarviointeja lapsen edun toteutumisesta tässä muutostilanteessa. Asiakirjassa on hyvin tuotu esille lausunnolla olevan esityksen yhteydet lasten



oikeuksiin ja lapsen oikeuksien sopimuksen toteutumiseen. Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että lakiesitykseen tulee laatia lapsivaikutusten arviointi.

Maakunnallinen lapsipolitiikka

Maakunnissa tulee alusta lähtien varmistaa lapsiystävällinen toimintakulttuuri. Tämä koskee niin palvelutuotantoa kuin hallintoa ja päätöksentekoa. Ylimmän johdon ja luottamushenkilöiden tulee ottaa vastuu maakunnallisen lapsipolitiikan muovaamisesta. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi lapsiasiavaltuutettu esittää maakunnallisten lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämissuunnitelmien valmistelua. Tästä voitaisiin sääntää sisältölainsäädännössä, kuten nuorisolaissa.

Lapsiin joko suoraan tai välillisesti kohdistuvat määrärahat ovat vaikeasti hahmotettavissa nykyisistä kuntien ja valtion budjeteista. Esimerkiksi tuoreen tutkimuksen (Lastensuojelun kustannukset ja palvelujen hinnat, THL 11/2016, Heino ym.) mukaan lastensuojeluasiakkaiden sosiaali- ja hyvinvointipalvelujen käytöstä ennen lastensuojeluasiakkuutta, sen aikana ja sen jälkeen ei ole saatavilla kansallista tilastotietoa. Jotta julkista taloutta koskevassa päätöksenteossa voidaan ottaa huomioon lasten hyvinvoinnin ja lapsen oikeuksien näkökulma, tarvitaan lapsibudjetointia. Lapsibudjetointi tarkoittaa julkisen talouden tarkastelua lapsen oikeuksien näkökulmasta. Kyse on budjettianalyysistä, talousarvion suunnittelusta, toteutuneiden menojen seurannasta ja toteutetun politiikan vaikuttavuuden arvioinnista.

Lapsen oikeuksien yleissopimusta valvova lapsen oikeuksien komitea on viimeksi vuonna 2011 (Lapsen oikeuksien komitean päätelmät ja suositukset Suomelle 2011) huomauttanut Suomea siitä, ettei määrärahojen lapsinäkökulmainen seuranta ole Suomessa vielä mahdollista ja suositellut Suomelle lapsibudjetoinnin käyttöönottoa. Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että maakuntien budjettirakenne on syytä alusta lähtien rakentaa sellaiseksi, että pystytään seuraamaan lapsiin kohdistuvia määrärahoja. Määrärahaseuranta on perusedellytys taloudellisten panostusten vaikuttavuuden arviointiin.

Kaiken lapsia välittömästi tai välillisesti koskevan maakunnallisen päätöksenteon tulee perustua lapsivaikutusten arviointiin ja arvioinnin osana tapahtuvaan lasten kuulemiseen. Lapsivaikutusten arvioinnilla tarkoitetaan lapsen edun selvittämistä päätöksenteon perustaksi. Lapsivaikutusten arviointi edellyttää riittävää ja ajantasaista tietotuotantoa. Sekä valtakunnallisesti että maakunnallisesti on varmistettava, että käytävissä on riittävät välineet/hyvinvointi-indikaattorit päätöksenteon tueksi ja päätösten vaikutusten seurannan toteuttamiseksi. Mm. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen kansalliset hyvinvoinnin indikaattorit tulee ottaa tehokkaaseen käyttöön. Asianmukaisen lapsivaikutuksen arvioinnin tekeminen edellyttää riittävän laajaa tiedonkeruuta lasten ja nuorten terveydestä, hyvinvoinnista ym.

Lapsivaikutusten arviointia ja lapsibudjetointia kehitetään parastaikaa hallituksen lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelmassa. Hallituksen tulee varmistaa, että työskentelymallit ja muut tarvittavat työkalut ovat maakuntien käytössä niiden aloittaessa toimintaansa.

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että maakunnan lapsistrategista työtä varten jokaiseen maakuntaan tulee perustaa lapsiasiamiehen tehtävä. Lapsiasiamiehet kehittäisivät lapsivaikutusten arviointia ja lasten kuulemisen menettelyitä. Näin varmistettaisiin laaja ja asianmukainen lapsitiedon käyttö. Lapsistrategiseen työhön kuuluisi kuntien ja maakunnan rakenteellisen yhteydenpidon ja asioiden koordinaation varmistaminen. Kunnallisesta lapsiasiamiestoiminnasta on kokemusta Tampereelta, missä mm. lapsivaikutusten arviointi on poliittisella päätöksellä otettu osaksi kaupungin toimintaa. Lapsivaikutusten arvioinnin kehittäminen sekä lasten kuulemisen ja mielipiteiden selvittämisen toteuttaminen organisaatioissa vaatii koulutusta ja kehittämistyötä. Sekä ajatuksellisesti että menetelmällisesti asia on monelle viranhaltijalle vielä vieras.

Viestintä ja osallistuminen

Maakunnan on aktiivisesti tiedotettava toiminnastaan. Maakunnan tulee antaa riittävästi tietoja maakunnan järjestämistä palveluista, taloudesta, maakunnan hallinnossa valmistelussa olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä päätöksistä ja päätösten vaikutuksista. Maakunnan on myös tiedotettava, millä tavoin päätösten valmisteluun voi osallistua ja vaikuttaa (maakuntalaki 28 §). Jotta lasten ja nuorten osallistuminen varmistetaan, maakuntien viestinnässä tulee kiinnittää erityistä huomiota viestintäkanaviin ja viestinnän kieleen – esimerkkeinä viestintäkanavista sosiaalinen media ja koulujen kautta tapahtuva viestintä. Viestintää tulee olla myös selkokielellä.

Lakiesityksessä esitetään, että jokaisessa maakunnassa toimisi nuorisovaltuusto tai vastaava toimielin, jossa olisi edustettuna vähintään yksi henkilö jokaisesta maakunnan kunnan nuorisovaltuustosta (maakuntalaki 26 §). Tämä ei kuitenkaan ole riittävä tapa nuorten näkemysten esilletuloon päätöksentekoon ja muuhun vaikuttamiseen. Nuorisovaltuusto on yksi osallistumisen muoto, johon vain harvat nuoret pääsevät osallistumaan.

Lakiesityksen mukaan osallisuuden kehittämisessä tulee turvata kaikkien kansalaisten suorat vaikuttamismahdollisuudet, siis myös lasten ja nuorten. Maakuntalakiluonnoksen 23 §:ssä tuodaan esille useampia vaikuttamisen mahdollisuuksia. On tärkeää, että erilaiset osallistumisen ja vaikuttamisen tavat ovat kaikkien lasten ja nuorten ulottuvilla, myös esimerkiksi haavoittuvassa asemassa olevien lasten, maahanmuuttajalasten, pienten lasten ja vammaisten lasten. Perustelutekstin mukaan tarkoituksena on, että osallistumisen mahdollisuudet täsmennetään lakisääteisessä maakuntastrategiassa. Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että maakuntastrategiaa valmisteltaessa lapsilla ja nuorilla on aidosti mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa strategian sisältöön. Maakuntastrategiassa tulee konkreettisesti tuoda esille, mitkä ovat ne osallistumismuodot, joilla kaikkien lasten ja nuorten näkemykset saadaan esille.

Palvelujen laadun varmistaminen

Omaevalvonta

Esitetyn lainsäädännön mukaan palvelujen omaevalvontaa tehostetaan. Maakunnalle sosiaali- ja terveystalvontaa tuottavan palvelun tuottajan on valvottava oman toimintansa asianmukaisuutta sekä asiakas- ja potilasturvallisuutta ja muuta laatua. Palvelun tuottajan on julkaistava omaevalvontasuunnitelma ja suunnitelman seurantaan perustuvat havainnot ja niiden pohjalta toteutetut toimenpiteet mm. julkisessa tietoverkossa. (laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 21 §).

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että omaevalvontasuunnitelmat ja niiden seuranta asianmukaisesti toteutettuna tuovat lasten ja nuorten näkemyksille ja niiden huomioonottamiselle hyvän lisävälän. Tämä edellyttää, että lapsille tarkoitettujen toimintayksiköiden omaevalvontasuunnitelmat on kirjoitettu sellaiseen muotoon, jota asiakaskunta hyvin pystyy ymmärtämään. Lasten havaintojen kerääminen suunnitelman toteutumisesta on hyvä osa laadun kehittämistyötä. Omaevalvonnan ohella on systemaattisesti kehitettävä ja arvioitava eri oikeusturvaelimiä toteuttamaa valvontaa muun muassa lasten osalta.

Sosiaaliamiestoiminta

Sosiaaliamiestoiminta on järjestetty kuntatasolla eri tavoin. Suurimmassa osassa kunnista tehtävää hoitaa päätoiminen henkilö joko kunnan omana toimintana tai ostopalveluna. Palveluntuottajana toimivat usein sosiaalialan osaamiskeskukset. Lapsiasiavaltuutetulle on oman toiminnan kautta syntynyt käsitys, ettei sosiaaliamiehen tehtävä ole asiakkaille kovinkaan tunnettu. Sosiaaliamiehen palveluita ei näin ollen käytetä, vaikka niihin olisi tarvetta.

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että uudistuksen yhteydessä sosiaaliasiamei­stoimintaa tulee vahvistaa ja selkiyttää ja että sosiaaliasiamei­stoiminta tulisi toteuttaa maakunnallisena toimintana. Asiaa on pohdittu THL:n raportissa 48/2011 Laki ja asiakkaan oikeudet. Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että sosiaaliasiamei­stoiminta tulee lisätä maakunnan tehtäviin maakuntalain 6 §:ään. Samassa yhteydessä tulisi arvioida poti­lasiasiamiehen asema ja tehtävät.

Sosiaalityön laadun kehittäminen

Sosiaalihuollon ammattihenkilöiden osaamista on vahvistettava. Nykyään kuntien sosiaalityöntekijät kääntyvät mm. sosiaaliasiamei­sten puoleen, kun heillä on tarvetta neuvoille ja ohjaukselle asiakastilanteissa. Sosiaalihuollon ammatillisen osaamisen puutteet tulisi kartoittaa, jotta osaamisen vajeet tulisivat esille. Laadukkaan sosiaalityön varmistamiseksi maakunnan tulee luoda riittävät täydennyskoulutusmahdollisuu­det ja konsultaatorakenteet sosiaalihuollon asiakastilanteita varten.

Maakunnan ja kunnan työnjako

Oppilashuolto

Koulun psykososiaalinen oppilashuolto eli kuraattori- ja psykologitoiminta on esityksen mukaan siirtymässä maakuntien toiminnaksi. Oppilashuollon tehtävä on viime vuosien uudistusten seurauksena muuttunut entistä enemmän yhteisölliseen oppilashuoltoon. Psykologien ja kuraattorien työhön kuuluu runsaasti pe­rusopetuslain mukaisia toimintoja. Heidän osaamisensa ja työtehtäviensä pääpaino on keskittynyt oppilai­den ja koulu­yhteisöjen vuorovaikutussuhteisiin, oppimiseen sekä ryhmien kanssa tehtävään ja koulun yleis­tä hyvinvointia edistävään työhön.

Jotta psykososiaalinen oppilashuolto on oppilaiden ja perheiden arjessa sekä koulun kehittämistyössä, lap­siasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että koulukuraattorit ja –psykologit määriteltäisiin kunnan opetustoi­men ja sivistyspalveluiden yhteyteen. Kuitenkin kuntien niin päättäessä nämä palvelut voitaisiin tuottaa maakunnan toimesta.

Lastenneuvolatoiminta

Lastenneuvolatoiminta on tänä päivänä useilla paikkakunnilla menestyksekkäästi nivelletty osaksi varhais­kasvatusympäristöä. Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että tulisi harkita lastenneuvolapalveluiden jättämistä kuntien vastuulle, jotta alle kouluikäisten lasten terveyttä ja hyvinvointia voitaisiin kehittää monitoimijai­sesti kunnan palvelujärjestelmässä.

Jyväskylässä 9.11.2016



Tuomas Kurttila
Lapsiasiavaltuutettu



Anne Hujala
Ylitarkastaja