

Valtiovarainministeriölle

Viite: VM037:00/2016

Asia: Lapsiasiavaltuutetun lausunto hallituksen esitysluonnoksesta 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 esitysluonnosta 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 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 lisäksi ehdotukset valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisoinniksi.

Esityksellä perustettaisiin Valtion lupa- ja valvontavirasto, jolle koottaisiin pääosa lakkautettavaksi ehdotettavien aluehallintovirastojen ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (Valvira) tehtävistä sekä osa lakkautettavaksi ehdotettavien elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tehtävistä. Valtion lupa- ja valvontavirasto olisi toimivallaltaan valtakunnallinen ja tehtäviltään monialainen valtion hallintoviranomainen, joka turvaisi alueilla toimien perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumista ja valvoisi yleistä etua hoitamalla lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä. Virastotyyppiltään Valtion lupa- ja valvontavirasto olisi uudenlainen valtioneuvoston alainen ja sitä ohjaavien ministeriöiden yhteinen virasto.

Esitykseen sisältyy myös ehdotus laiksi Ahvenanmaan valtionvirastosta.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Lapsiasiavaltuutettu keskittyy lausunnossaan hallituksen esitysluonnokseen sisältyvään ehdotukseen laiksi valtion lupa- ja valvontavirastosta.

Lapsiasiavaltuutettu kannattaa valtakunnallisesti toimivan valtion 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 sosiaali- ja terveydenhuollon ohjauksen ja valvonnan, joka parhaimmillaan näkyy asiakkaille ja potilaille 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.¹ Edellä mainittu koskee siten valtion lupa- ja valvontaviraston perustamista ja sen tulevia tehtäviä.

Ehdotettavan lain 1 §:ssä säädetään, että 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 riskianalyysiin. 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.

Valtionalouden tarkastusviraston lastensuojelusta tehdyssä tarkastuskertomuksessa 2012 kiinnitettiin useissa kohdin huomioita valvonnassa oleviin puutteisiin sekä aluehallintovirastojen resurssien vähäisyyteen. Kertomuksessa todettiin muun muassa, että yksityisissä lastensuojeluyksiköissä omavalvonta ei ole riittävä, joten tarvitaan ulkopuolisen tahon suorittamaa valvontaa sen ohella.² Tarkastusviraston jälkitarkastuksessa (2014) todettiin, että sosiaali- ja terveysministeriön tekemät toimenpiteet ovat olleet riittäviä, mutta edelleen on jatkettava erityisesti sijaishuollon seuranta. Lisäksi tarkastusvirasto totesi, että ”sijaishuollon laadun kannalta riskinä on siirtyminen sijaishuoltoyksiköiden omavalvontaan sekä kotihoidon lisääminen.”³

Sosiaalihuoltolain (1301/2014) uudistus tuli voimaan pääosin 1.4.2015 ja osa muutoksista jo vuoden 2015 alusta alkaen. Uudistus koski laajasti kaikkia sosiaalihuollon palveluita, ei ainoastaan lastensuojelua. Tarkoituksena oli siirtää painopistettä erityispalveluista yleispalveluihin, vahvistaa asiakkaiden yhdenvertaisuutta ja tiivistää viranomaisten yhteistyötä. Lain säätämisen yhteydessä eduskunta hyväksyi sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöön (StvM 27/2014 vp) sisältyvän seuraavan lausuman: ”Eduskunta edellyttää, että hallitus seuraa sosiaalihuoltolain kokonaisuudistuksen toimeenpanossa sosiaalihuollon painopisteen siirtymistä ennalta ehkäiseviin palveluihin ja erityisesti kotipalvelujen laadun ja saatavuuden toteutumista sekä uudistuksen kustannusvaikutuksia ja vaikuttavuutta.”

Lapsiasiavaltuutettu pitää välttämättömänä, että sosiaalihuoltolain uudistuksen seuranta varten tarvittavan tiedon systemaattinen kerääminen aloitettaisiin välittömästi.⁴ Samalla tulisi käynnistää myös varsinaisen seurannan suunnittelu. Lakimuutosten seurannan toteuttaminen olisi mahdollista esimerkiksi vuonna 2020, jolloin tulee kuluneeksi viisi vuotta lain voimaantulosta. Nyt olisi kuitenkin tärkeää, että jo tässä vaiheessa hankittaisiin systemaattisesti kerättyä ja tutkittua tietoa uuden valtion lupa- ja valvontaviraston käyttöön, jotta ennakoivaa ja riskiperustaista valvontaa, omavalvonnan kehittämistä ja ohjausta sekä jälkikäteistä valvontatoimintaa tehtäisiin mahdollisimman tehokkaasti.

Lapsiasiavaltuutettu painottaa, että ennakkollisen valvonnan lisäksi on huolehdittava tehokkaasta jälkikäteisestä valvonnasta. 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 oikeuksien 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 19.6.2017

Tuomas Kurttila
Lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander
Lakimies

¹ Yleiskommentti nro 14 (2013) lapsen oikeudesta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon (3 artikla, 1 kohta), CRC/C/GC/14, kohta 4.

² Verkossa https://www.vtv.fi/files/3161/06_2012_lastensuojelu_netti.pdf, s.79.

³ Jälkiseurantaraportti 2012 tehtyyn tarkastuskertomukseen, verkossa https://www.vtv.fi/files/4588/Jalkiseurantaraportti_Lastensuojelu.pdf

⁴ Esimerkkinä tiedonkeruusta lapsiasiavaltuutetun keväällä 2016 tekemä kysely lapsiperheiden kotipalvelun saatavuudesta, ks. <http://lapsiasia.fi/tata-mielta/aloitteet/2016-4/lapsiasiavaltuutetun-kirjelma-ja-vastauspyynto-lasten-kotipalveluista/>