

LAPS/68/2024, 29.8.2024

Lapsiasiavaltuutetun lausunto valtiovarainministeriölle hallituksen esitysluonnoksesta valtion aluehallintouudistusta koskevaksi lainsäädännöksi

Viite: VN/25102/2023

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 hallituksen esitysluonnosta yleissopimuksen näkökulmasta.

Esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman mukaan valtion aluehallintoa uudistetaan. Valtion aluehallinnon uudistuksen tavoitteena on vahvistaa yhdenmukaista lupa- ja valvontakäytäntöä alueesta riippumatta ja sujuvoittaa lupaprosesseja. Kehittämisen pääperiaatteena on monialaisuus.

Esitysluonnos sisältää ehdotuksen valtion aluehallintouudistukseen liittyvästä lainsäädännöstä. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Lupa- ja valvontavirastosta, laki elinvoimakeskuksista sekä kehittämis- ja hallintokeskuksesta ja laki Ahvenanmaan valtionvirastosta. Uuden mallin mukaan järjestetty valtion aluehallinto käynnistää toimintansa lähtökohtaisesti vuoden 2025, mutta viimeistään vuoden 2026 alusta.

Yhteenveto lapsiasiavaltuutetun kannanotoista

- Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan tehtävien keskittäminen yhdelle valtakunnalliselle viranomaiselle luo aiempaa paremmat mahdollisuudet toimialarajat ylittävälle yhteistyölle ja poistaa tarpeettomia päällekkäisyyksiä.
- On välttämätöntä, että uudessa virastossa yhteistyömuotoja kehitetään aktiivisesti ja innovatiivisesti ja että toiminnalle luodaan toimivat rakenteet.



- On erittäin myönteistä, että Valviran ja aluehallintovirastojen päällekkäisyydet ja rinnakkaisuudet, jotka ovat käytännössä vaikeuttaneet valvonnan sujuvuutta ja vaikuttavuutta, saataisiin uudistuksella poistettua.
- Lapsille asioiden joutuisalla käsittelyllä on erityistä merkitystä. Lapsen aikakäsitys eroaa oleellisella tavalla aikuisten aikaperspektiivistä, minkä mielessä pitämistä myös YK:n lapsen oikeuksien komitea on painottanut.
- Uuden lupa- ja valvontaviraston tehtävistä ja toimivallasta tulee tiedottaa aktiivisesti. Viestinnässä on huomioitava erityisenä kohderyhmänä lapset ja nuoret.
- Suomalainen oikeusturvajärjestelmä on monimutkainen ja muodollinen ja siksi etenkin lapsille ja nuorille lähes mahdoton hallita. Uuteen virastoon tulisi perustaa lapsiystävälliset neuvontapalvelut sekä lapsille suunnatut kantelukanavat ja mahdollisesti tarvittavat lupapalvelut.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Uudella valtakunnallisella lupa- ja valvontavirastolla olisi merkittävä rooli lasten, nuorten ja lapsiperheiden oikeuksia turvaavana viranomaisena. Viraston tehtäviin kuuluisi lasten elämän kannalta keskeisiä tehtäväaloja, kuten sosiaali- ja terveydenhuolto sekä varhaiskasvatus-, koulutus- ja kulttuuritoimi. Lapsen oikeuksiin liittyviä kysymyksiä sisältyy kuitenkin myös muihin asiaryhmiin. Lapsiasiavaltuutettu painottaakin, että YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan 1 momentin mukainen velvollisuus ottaa ensisijaisesti huomioon lapset etu koskee *kaikkia* julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimia.

Esitysluonnoksen mukaan ”monialainen virastorakenne mahdollistaa eri toimialojen välisen vuorovaikutuksen, yhteensovituksen ja yhteistyön lisääntymisen. Virastolla on mahdollisuus poikkihallinnollisesti yhteen sovittaa esimerkiksi valvontatoimintaa niin strategisesti, operatiivisesti kuin prosessuaalisesti ja asiallisesti, eli hyödyntää esimerkiksi yhteisiä tarkastuskäyntejä ja käsitellä samassa menettelyssä saman valvottavan useampia asioita.” (s. 109). **Myös lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan tehtävien keskittäminen yhdelle valtakunnalliselle viranomaiselle luo aiempaa paremmat mahdollisuudet toimialarajat ylittävälle yhteistyölle ja poistaa tarpeettomia päällekkäisyyksiä.** Näitä tavoitteita konkretisoi ja tukee tärkeällä tavalla esitetty lupa- ja

valvontavirastosta annetun lain 7 §, jossa säädettäisiin lain tasolla velvollisuudesta valmistella yhdessä ja ratkaista yhtä aikaa asia, joka kuuluu kahdelle tai useammalle osastolle tai toimintayksikölle, jollei siitä aiheudu haitallista viivytystä.

Suomalainen hallintojärjestelmä on perinteisesti hyvin siiloutunut. Tämä näkyy lasten ja elämässä esimerkiksi siten, ettei mikään taho ota kokonaisvastuuta lapsen asioista, asioita siirrellään toimijalta toiselle tai kokonaiskuva lapsen tilanteesta jää muodostumatta. **On välttämätöntä, että uudessa virastossa toimialarajat ylittäviä yhteistyömuotoja kehitetään aktiivisesti ja innovatiivisesti ja että toiminnalle luodaan toimivat rakenteet.** Siirtymävaihe on erityisesti kriittinen uusien toimintatapojen ja asenteiden muodostumisen kannalta.

Esitysluonnoksen mukaan ehdotettavien muutosten voidaan arvioida vaikuttavan myönteisellä tavalla lapsiin ja nuoriin siltä osin kun sosiaali- ja terveystalvelujen viranomaisvalvonnasta ja siihen sisältyvästä ennakkolisesta valvonnasta sekä ohjauksesta vastaisi jatkossa yksi valtakunnallinen lupa- ja valvontavirasto (s. 144).

Lapsiasiavaltuutettu yhtyy tähän arvioon. On erittäin myönteistä, että Valviran ja aluehallintovirastojen päällekkäisyydet ja rinnakkaisuudet, jotka ovat käytännössä vaikeuttaneet valvonnan sujuvuutta ja vaikuttavuutta, saataisiin uudistuksella poistettua.

Lasten, nuorten ja lapsiperheiden palveluissa on Suomessa suuria alueellisia eroja, jotka uhkaavat lasten yhdenvertaisuuden toteutumista. Nämä erot tuodaan myös esitysluonnoksessa esiin ja arvioidaan, että valtakunnallinen yhdenmukainen ohjaus ja valvonta edistäisi palveluiden alueellista yhdenvertaisuutta (s. 144). Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että valtakunnallisella valvontaorganisaatiolla on lähtökohtaisesti hyvät mahdollisuudet vastata tähän epäkohtaan.

Suomalainen oikeusturvajärjestelmä on monimutkainen ja muodollinen ja siksi etenkin lapsille ja nuorille lähes mahdoton hallita. Järjestelmä hahmottuu vaikeasti myös aikuisille. Lapsiasiavaltuutetulle tulevista kansalaisyhteydenotoista käy vuodesta toiseen ilmi, ettei lasten huoltajillakaan ole riittävästi tietoa heidän käytettävissä olevista oikeusturvakeinoista ja -menettelyistä.¹

Oikeusturvajärjestelmän monimutkaisuus on tunnistettu myös esitysluonnoksen valmistelussa. Esimerkiksi kohdassa Lapsiin kohdistuvat vaikutukset (s. 144) todetaan seuraavasti: "Lasten asiat voivat myös olla moninaisia. Esimerkiksi lasten sosiaali- ja



terveydenhuollon asiat voivat liittyä myös varhaiskasvatukseen tai perusopetukseen. Kantelun tekeminen lapsen ja nuoren asiassa eri valvontaviranomaisiin edellyttää kantelun tekijältä monialaisessa asiassa enemmän tietoa, taitoa ja työtä, kun kantelijan on tunnistettava oikea viranomainen ja kohdennettava asiansa kullekin valvovalle viranomaiselle oikein.” Lapsiasiavaltuutettu yhtyy samassa kohdin esitettyyn arvioon, jonka mukaan kantelujen tekemisen voidaan arvioida tältä osin helpottuvan monialaisessa valtakunnallisessa virastossa.

Lapsiasiavaltuutettu muistuttaa, että lapsille asioiden joutuisalla käsittelyllä on erityistä merkitystä. Lapsen aikakäsitys eroaa oleellisella tavalla aikuisten aikaperspektiivistä, minkä mielessä pitämistä myös YK:n lapsen oikeuksien komitea on painottanut.² Esitysluonnoksen mukaan uudistuksen arvioidaan nopeuttavan kanteluasioiden käsittelyaikoja ja tasaavan niitä eri puolilla maata (s. 143). Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että tämä edellyttää esitettyjen rakenteellisten muutosten lisäksi myös riittäviä resursseja, lapsia koskevien asioiden priorisointia sekä eri. Lapsen asioita käsittelevillä henkilöillä tulee lisäksi olla erityistä lapsia koskevaa osaamista.

Uuden lupa- ja valvontaviraston tehtävistä ja toimivallasta on tiedotettava kansalaisia aktiivisesti. YK:n lapsen oikeuksien komitea on kiinnittänyt huomiota lasten oikeusturvan tilaan Suomessa. Kesäkuussa 2023 antamissaan loppupäätelmissä komitea suositteli vahvistamaan lapsille suunnattua tiedottamista, jotta kaikki lapset ovat tietoisia oikeudestaan tehdä kanteluja eri kantelumenettelyjä noudattaen, ja että he saavat tähän tarvittavan tuen, sekä varmistamaan, että kaikki tehdyt kantelut tutkitaan ja käsitellään lapsiystävällisellä tavalla.³ Viestinnässä on siten huomioitava erityisenä kohderyhmänä lapset ja nuoret. Lisäksi uuteen virastoon tulee perustaa lapsiystävälliset neuvontapalvelut sekä lapsille suunnatut kantelukanavat ja mahdollisesti tarvittavat lupapalvelut. Vain näin voidaan turvata myös lapsille ja nuorille tosiasiallinen oikeus oikeusturvaan.

Lopuksi lapsiasiavaltuutettu muistuttaa hallitusohjelmaan sisältyvästä linjauksesta vahvistaa valvontaviranomaisen toimivaltuuksia koulujen laillisuusvalvonnassa.⁴ Koulu muodostaa suuren osan suomalaisen lapsen arjesta, ja oppilaan koulunkäynnin ja hyvinvoinnin varmistamiseksi ongelmatilanteet tulee pystyä ratkaisemaan matalalla kynnyksellä viipymättä ja tehokkaasti. Nykymallissa valvonta perustuu opetuksen järjestäjän oma-valvontaan ja kanteluun perustuvaan, usein verraten hitaaseen,

laillisuusvalvontaan. Näitä keinoja ei voida pitää riittävinä turvaamaan oppilaiden oikeuksia.

Helsingissä 29.8.2024

Merike Helander
juristi

Reetta Peltonen
juristi

¹ <https://lapsiasia.fi/eduskuntakertomus>

² YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 14 (2013) lapsen oikeudesta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon (3 artikla, 1 kohta). CRC/GC/C/14, kohta 93. Saatavilla verkossa https://lapsiasia.fi/documents/25250457/37288006/CRC_C_GC_14_julkaisu.pdf/c9407429-51cc-308e-a490-dff4d8ef0087/CRC_C_GC_14_julkaisu.pdf?t=1465381208000.

³ YK:n lapsen oikeuksien komitean loppupäätelmät Suomen yhdistetyistä viidennestä ja kuudennesta raportista 2.6.2023, CRC/C/FIN/CO/5-6, kohta 11. Epävirallinen suomennos ulkoministeriön verkkosivulla https://um.fi/documents/35732/0/CRC_C_FIN_CO_5-6_fi+%281%29.pdf/f8e9c156-5172-0834-d6c7-201066cbc9f2?t=1691047057189.

⁴ Vahva ja välittävä Suomi. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023, s. 84.