

Lapsiasiavaltuutetun lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi

Viite: Talousvaliokunta tiistai 09.03.2021 klo 12.45 / HE 241/2020 vp / Kirjallinen lausunto

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 esitystä yleissopimuksen näkökulmasta.

Yhteenveto lapsiasiavaltuutetun kannanotoista

- Uudistuksen vaikutuksia arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota lasten oikeuksiin ja hyvinvointiin kohdistuviin suoriin ja välillisiin vaikutuksiin.
- Lapsiasiavaltuutettu edellyttää laaja-alaista, hallinnonrajat ylittävää lapsivaikutusten arviointia uudistuksen kaikissa vaiheissa ja sen jälkeen. Täytäntöönpanon systemaattinen ja jatkuva seuranta tiedon keruineen heti alusta alkaen varmistaa sen, että vaikutuksia voidaan tosiasiallisesti arvioida tutkittuun tietoon perustuen.
- Lapsiasiavaltuutettu pitää välttämättömänä, että valtion, hyvinvointialueiden ja kuntien talousarvioprosesseissa tehdään jatkossa lapsibudjetointia, joka perustuu kattavaan lapsivaikutusten arviointiin.
- Turvallisuuden edistäminen tulee nostaa säännösten tasolle hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen rinnalle.



- Lasten oikeusturva ja oikeusturvakeinot tulee varmistaa kaikissa lapsille ja perheille suunnatuissa palveluissa. Vaarana on, että ne entisestään heikkenevät ja ovat vaikeammin saavutettavissa.
- Palvelujen saatavuuden ja oikea-aikaisuuden kannalta niiden toteuttaminen lähellä palvelujen käyttäjiä, kuten lapsia ja perheitä, on keskeinen vaatimus. Toiminnan laatu lähipalveluissa on varmistettava. Lapsiasiavaltuutettu kiinnittää huomiota erityisesti lasten ja perheiden palvelujen yhteistyön muuttuviin raja- ja yhdyspintoihin. Palvelureformi edellyttää uusien toimintatapojen kehittämistä ja jatkuvaa arviointia. Lasten ja nuorten on voitava osallistua kehittämiseen ja arviointiin.
- Erityistä huomiota tulee kiinnittää haavoittuvassa asemassa oleviin lapsiryhmiin. Esimerkiksi tietoa ja osaamista vammaisuudesta ja vammaisten lasten tarvitsemista ja käyttämistä palveluista tulee parantaa. Paperittomien lasten hoidossa tulisi turvata välttämättömän hoidon lisäksi myös kiireetön hoito. Seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kuuluvien lasten ja nuorten tuen tarve on selvitettävä ja osaamista näiden lasten ja nuorten tukemiseksi on sosiaali- ja terveystalveluissa kehitettävä.
- Lapsiasiavaltuutettu pitää ensiarvoisen tärkeänä, että järjestämistavasta riippumatta lapset tavoittavat oppilashuollon henkilöt koulun/oppilaitoksen arjessa matalalla kynnyksellä ja aina tarvittaessa. Koulukuraattorien työnkuvaan esitetyt muutokset saattavat vaarantaa kuraattorien tekemän yhteisöllisen työn ja heikentää sen saatavuutta, jolloin kouluyhteisön arjessa kohdattavat ryhmätason ongelmat voivat jäädä vaille ratkaisua.
- Lapsiasiavaltuutettu pitää välttämättömänä, että lasten ja nuorten päihdepalvelujen (ml. vaativat palvelut) saatavuus ja laatu turvataan uudistuksen yhteydessä.
- Nuorisovaltuustojen perustaminen kuntien ohella myös hyvinvointialueille vahvistaa lasten ja nuorten osallistumista. Erityistä huomioita on kiinnitettävä lasten ja nuorten osallistumisoikeuksiin sekä heille viestintään huomioiden erilaiset ja erikäiset lapsiryhmät. Arkiset ja avoimet, osallistumisen tosiasiallisesti mahdollistavat kanavat ovat tärkeitä lapsille.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Lapsiasiavaltuutettu korostaa YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen mukaisten velvoitteiden täyttämistä kaikissa uudistuksen yksityiskohdissa ja vaiheissa.

Hallituksen esitys on erittäin laaja kokonaisuus, jossa on keskitytty pitkälti hallinnollisiin ja rakeenteellisiin kysymyksiin. Hallituksen esityksen mukaan uudistus koskettaisi kaikkia Suomessa asuvia lapsia, nuoria ja perheitä ja vaikutukset ulottuisivat yli miljoonan lapsen ja nuoren universaaleihin peruspalveluihin (s. 399). Tärkeä huomio on, että aikuisten peruspalveluiden toimivuus vaikuttaa merkittävästi lapsiin ja nuoriin. Sekä terveydenhuoltolaki (1326/2010) että sosiaalihuoltolaki (1301/2014) edellyttävät, että aikuisille suunnatuissa palveluissa on otettava huomioon heidän huollettavanaan olevat lapset. Uudistuksen vaikutuksia arvioitaessa on siten kiinnitettävä huomiota lasten oikeuksiin ja hyvinvointiin kohdistuviin suoriin ja välillisiin vaikutuksiin.

Hyvinvointialueiden vastuulle siirtyisivät neuvolan, opiskeluhoillon, perustason terveyden- ja sosiaalihoillon palvelut sekä lastensuojelu. Kuntien järjestämisvastuulle jäisivät varhaiskasvatus, perusopetus ja toisen asteen koulutus. Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen kuuluisi sekä kuntien että hyvinvointialueiden vastuulle. Esityksen mukaan uudistus ei muuttaisi lasten ja nuorten palvelujen sisältöä, mutta sillä olisi kuitenkin todennäköisesti myönteisiä vaikutuksia sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen toteuttamistapaan ja laatuun.

Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen säädettäisiin hyvinvointialueiden ja kuntien tehtäväksi (ehdotettu laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä, 6 § ja 7 §). Useassa kohtaa hallituksen esityksessä kirjoitetaan hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistämisestä ja todetaan sen olevan osa sosiaali- ja terveydenhuoltoa. Säännöstasolla ei mainita kuitenkaan turvallisuutta. Turvallisuuden edistäminen, kuten esimerkiksi väkivallan ehkäisy, on keskeinen osa lasten oikeuksien turvaamista. Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että tätä painottaisi selkeämmin se, että turvallisuuden edistäminen todettaisiin säännöstasollakin hyvinvoinnin ja terveyden rinnalla. Tämä vastaisi selkeämmin myös valtioneuvoston periaatepäätöstä hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistämisestä 2030.¹

¹ <https://stm.fi/-/hallitus-maaratietoiset-toimet-turvaavat-kestavan-hyvinvoinnin-kaikissa-elamanvaiheissa-vuoteen-2030-mennessa>

Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että hallituksen esityksen mukainen uudistus vaikuttaa hyvin monella tavalla YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksessa vahvistettujen lapsen oikeuksien toteutumiseen. Sopimuksen 4 artiklan mukaan sopimusvaltiot ovat sitoutuneet ryhtymään kaikkiin tarpeellisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin toimiin yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi. Kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu (3 artiklan 1 kohta). Nämä vaatimukset on otettava huomioon uudistuksen jokaisessa vaiheessa Yleissopimuksen mukaiset lasten oikeudet on juurrutettava osaksi kaikkien lasten arkea, riippumatta siitä, mitä palveluja lapsi käyttää tai kuka palveluja järjestää ja toteuttaa.

Lapsen oikeuksien toteutumisen arviointi ja varmistaminen

Hallituksen esityksen mukainen hallinnollinen ja rakenteellinen uudistus on toteutuessaan lapsille ja nuorille järjestettävien palvelujen laajamittainen ja -kantoinen muutos sekä hyvinvointialueiden että kuntien tasolla. Lapsiasiavaltuutettu pitää välttämättömänä, että uudistuksessa ja sen jälkeen varmistetaan lapsen oikeuksien toteutuminen kaikilla hallinnon tasoilla ja myös arjen toiminnassa. Tämä edellyttää laaja-alaista, hallinnonrajat ylittävää lapsivaikutusten arviointia uudistuksen kaikissa vaiheissa ja sen jälkeen. Täytäntöönpanon systemaattinen ja jatkuva seuranta tiedon keruineen ja heti alusta alkaen varmistaa sen, että vaikutuksia voidaan tosiasiallisesti arvioida tutkittuun tietoon perustuen.

Hallituksen esityksessä todetaan (s. 337), että asiakkaan asemaan ja oikeuksiin tai asiakkaan suojaan ei tulisi muutoksia. Asiakkaalla olisi käytettävissä nykytilaa vastaavat oikeusturvakeinot myös hyvinvointialueen palveluissa. Tämän tulee olla minimivaatimus, mutta se ei ole riittävää. Lasten oikeusturvassa on todettu puutteita muun muassa lastensuojelussa ja koulussa. Lapsiasiavaltuutettu muistuttaa, että sekä ennakkollista että jälkikäteistä oikeusturvaa ja oikeusturvakeinoja, niin sosiaalihuollossa, terveydenhuollossa kuin varhaiskasvatuksessa ja koulussa tulee kehittää edelleen. Oikeusturvakeinojen tulee olla perheiden saavutettavissa mutta myös lapsiystävällisiä ja lapsille tosiasiallisesti käytettävissä. Riskinä palvelureformissa on, että oikeusturvaan liittyvät palvelut siirtyvät kauemmaksi kansalaisten arjesta. Muun muassa sosiaali- ja potilasasiamiesten toiminta, resurssit ja saavutettavuus on varmistettava sekä kunta- että hyvinvointialueiden tasolla. Heidän palveluistaan on tiedotettava huomattavasti nykyistä tehokkaammin. Vastaavaa toimintaa olisi kehitettävä myös opetustoimeen. Lasten oikeusturvasta ja oikeusturvakeinoista tulisi säätää myös ennistä täsmällisemmin.

Lapsen oikeuksiin liittyvää osaamista on huomattavasti parannettava sekä valtakunnallisella tasolla että kunnissa ja jatkossa hyvinvointialueilla. On huolehdittava siitä, että hyvinvointialueilla ja kunnissa on riittävästi asiantuntijoita, jotka pystyvät edistämään lapsen oikeuksien toteutumista muun muassa kouluttamisen ja neuvonnan avulla. Käytännössä tämä tarkoittaa, että asiantuntijoina toimii myös lapsioikeusjuridiikkaan perehtyneitä lainoppineita. Kouluttamista ja neuvontaa tulee suunnata sekä hyvinvointialueiden ja kuntien työntekijöille että kansalaisille. Kyseiset asiantuntijat voivat olla tukena lapsivaikutusten arviointiin, lapsibudjettiin ja lasten osallistumiseen liittyvissä asioissa. Lisäksi asiantuntevista tarvitaan erilaisten valtakunnallisten strategioiden, kuten esimerkiksi kansallisen lapsistrategian, lapsiin kohdistuvan väkivallan ehkäisyn ohjelman ja mielenterveyden edistämisen ohjelmantäytäntöpanon tukemisessa.

Valtioneuvoston kanslia on asettanut kansallisen lapsistrategian yhteyteen 28.12.2020 – 31.5.2021 väliselle toimikaudelle työryhmän selvittämään, miten lapsibudjettointia koskevia menettelyjä ja osaamista kehitetään yli hallituskausien laajasti lapsistrategian toimeenpanovaiheessa.² Työryhmän tehtävänä on mm. valmistella konkreettinen esitys siitä, miten lapsibudjettointiosio otetaan käyttöön valtion talousarvioprosessissa. Työryhmä tekee myös ehdotuksen siitä, miten valtio voi edistää lapsiin kohdistuvien menojen kokonaisuuden saamista näkyväksi kunta-hyvinvointialue-valtio – kokonaisuudessa sekä miten valtio voi kannustaa eri toimenpidevaihtoehtojen lapsivaikutusten arviointiin, joka tukisi valtioneuvoston, hyvinvointialueiden ja kuntien päätöksentekoa 1.1.2023 jälkeen. Lapsiasiavaltuutettu pitää välttämättömänä, että valtion talousarvioprosessin ohella hyvinvointialueiden ja kuntien talousarvioprosesseissa tehdään jatkossa lapsibudjettointia.

YK:n lapsen oikeuksien komitea suositteli vuonna 2011 antamissaan päätelmissään (CRC/C/FIN/CO/4), että Suomi luo valtion tasolla lasten, nuorten ja perheiden asioita koskevien toimintapolitiikkojen tehokkaamman koordinoinnin ja seurannan, ottaa käyttöön lapsibudjettoinnin tarkoituksenaan seurata lasten tarpeisiin osoitettavien määrärahojen myöntämistä, järjestää erikseen kussakin kunnassa lasten tarpeisiin osoitettavien määrärahojen tehokkaan seurannan ja varmistaa määrärahojen asianmukaisen tason, tarjoaa kunnille riittävät resurssit erityisesti lapsen oikeuksien toteutumisen varmistamiseksi ottaen huomioon kunkin kunnan käytettävissä olevat resurssit. Komitea myös suositteli, että Suomi kehittäisi kattavan toimintapolitiikan ja toimintasuunnitelman yleissopimuksen täysimittaiseksi täy-

² <https://stm.fi/lapsistrategia>

täntöön panemiseksi. Toimintasuunnitelma olisi sidottava alakohtaisiin, kansallisiin ja kunnallisiin strategioihin ja talousarvioihin. Hallituskausittain laadittavat kansallisen lapsistrategian toimeenpanosuunnitelmat tulevat olemaan keskeisessä roolissa lapsibudjetoinnin näkökulmasta. Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että samaan aikaan on tärkeää pitää mielessä myös hallituskautta pidempi tähtäin, johon myös kansallisella lapsistrategialla nähdäksemme pyritään.

Lapsibudjetointia toteutetaan käytännössä sekä valtion että kuntien, ja jatkossa myös hyvinvointialueiden, talousarviopäätöksillä. Lapsibudjetointi on tärkeää toteuttaa kaikilla hallinnontasoilla aina, kun kyse on lapsiin suoraan tai välillisesti vaikuttavista päätöksistä. Tosiassiallisesti tämä tarkoittaa, että lapsibudjetointia tulee tehdä lähes poikkeuksetta kaikessa päätöksenteossa yli hallinnon rajojen. Julkisen talouden seuranta on kehitettävä siten, että lapsibudjetointi on selkeästi oma seurannan osa-alueensa.

Lapsibudjetoinnin tulee perustua tutkimustietoon ja laaja-alaiseen lapsivaikutusten arviointiin. Lapsiasiavaltuutettu korostaa, että lapsibudjetoinnissa on oltava mekanismeja, joilla lyhyelläkin ajanjaksolla pystytään reagoimaan tarvittaviin muutoksiin. Lasten aikaperspektiivi on hyvin erilainen kuin aikuisilla. Lasten näkökulmasta julkisen talouden usein hitaat ja raskaat menettelyt eivät ole toimivia ja hyväksyttäviä. Lapsibudjetoinnin on tuettava mahdollisimman hyvin tämän päivän lasten oikeuksien ja hyvinvoinnin toteutusta, mutta myös varmistaa tulevaisuuden lasten oikeudet ja hyvinvointi.

Hallinnollinen muutos ei johda automaattisesti toimintakulttuurin muutokseen

Lapsiasiavaltuutettu pitää hyvänä, että hallituksen esityksessä huomioidaan nyt se, että rakenteellisten ja hallinnollisten ratkaisujen ohella kyse on myös toimintakulttuurin eli yhteisössä historiallisesti ja kulttuurisesti muovautuneiden toimintatapojen muutoksesta. Samaan aikaan on huolehdittava palvelujen laadun ja sisällön kehittämistä ja parantamisesta sekä siitä, että hallinnolliset ja rakenteelliset ratkaisut tukevat tätä tavoitetta. Yhtenä tärkeänä osa-alueena on huolehdittava usein haastavistakin tietosuojaan liittyvistä kysymyksistä.

Lapsiasiavaltuutettu kiinnittää huomiota erityisesti lasten ja perheiden palvelujen muuttuviin yhteistyön raja- ja yhdyspintoihin. Palvelureformi edellyttää toimintatapojen jatkuvaa arviointia. Tähän työhön lasten ja nuorten on saatava osallistua.

Palveluja on kehitettävä lapsille, nuorille ja perheille saavutettaviksi ja oikea-aikaisiksi. On huomattava, että kaikkiin palveluihin ja toimintoihin ei ole olemassa valmiita hyviä käytäntöjä, joita voisi siirtää uuteen toimintaympäristöön sellaisenaan. Tuleva uudistus oli jo vuosina 2016-2019 toteutetun mittavan lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelman (LAPE) taustalla. LAPE-muutosohjelmassa kehittämistyötä tehtiin valtakunnallisesti usealla eri osa-alueella. Tämä jo tehty ja ansiokas työ on hyödynnettävä tehokkaasti tulevassa uudistuksessa.

Haavoittuvassa asemassa olevat lapset ja lapsiryhmät

Erityistä huomiota tulee kiinnittää haavoittuvassa asemassa oleviin lapsiryhmiin. Erimerkiksi paljon palveluja käyttävien vammaisten tai pitkäaikaissairaiden ja lastensuojelun piirissä olevien lasten kohdalla sektorirajat ylittävät yhteistyökäytännöt ovat merkittäviä lapsen hyvinvoinnin kannalta.

Hallituksen esityksessä korostetaan lasten ja perheiden palvelujen järjestämistä lähipalveluina. Palvelujen saatavuuden ja oikea-aikaisuuden kannalta niiden toteuttaminen lähellä palvelujen käyttäjiä, kuten lapsia ja perheitä, on keskeinen vaatimus. Toiminnan laatuun liittyviin tekijöihin, kuten henkilöstön riittävään osaamiseen ja koulutukseen lähipalveluissa, ei esityksessä kuitenkaan kiinnitetä huomiota. Lapsiasiavaltuutetun aiemmin esittämä kannanotto on siis tältä osin edelleen ajankohtainen: ”Lähipalveluissa on varmistettava riittävä perusosaaminen vammaisten lasten palveluiden toteuttamiseksi. Syrjivät käytänteet ja asenteet sekä ennakkoluulot johtuvat usein tietämättömyydestä ja osaamattomuudesta. Sen vuoksi on tärkeää panostaa henkilöstön kouluttamiseen, mutta myös avoimeen viestintään ja tiedottamiseen vammaisten lasten, heidän perheidensä ja yhteisön kaikkien jäsenten suuntaan. Tietoa ja osaamista on parannettava vammaisuudesta ja vammaisten lasten tarvitsemista ja käyttämistä palveluista sekä (vammaisten) lasten oikeuksista ja oikeusturvasta.”³ Edellä sanottu koskee myös muita haavoittuvassa asemassa olevia lapsiryhmiä.

Eräs erityisen haavoittuva ryhmä, jota lakiehdotuksessa ei ole huomioitu, on paperittomat lapset. Paperittomien ihmisten välttämätön hoito on turvattu hallitusohjelmassa ja paperittomien lasten pääsy myös kiireettömän hoidon piiriin olisi luontevaa toteuttaa uudistuksessa, jonka tavoitteena on muun muassa kaventaa hyvinvointi- ja terveyseroja, turvata yh-

³ Lapsiasiavaltuutetun lausunto selvityshenkilöiden raportista erityishuoltopiirien asemasta sote-uudistuksessa 1.10.2018, LAPS/63/2018.

denvertaiset ja laadukkaat sosiaali- ja terveystalvet, parantaa palveluiden saatavuutta ja saavutettavuutta, turvata ammattitaitoisen ja vastata yhteiskunnallisten muutosten mukaan tuomiin haasteisiin. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos on katsonut, että paperittomien henkilöiden palvelut tulisi turvata nykyistä laajemmin.⁴ Vähimmäisvaatimuksena olisi alaikäisten lasten hoidon turvaaminen. Ehdotetussa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 2 §:ssä (Määritelmät) ei paperittomia lapsia rinnasteta asukkaaseen tai asiakkaaseen. YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea on katsonut, että maassa oleskelevia paperittomia lapsia pitäisi kohdella yhdenvertaisesti, ja heillä tulisi olla mahdollisuus edulliseen terveydenhuoltoon.⁵ Myös YK:n lapsen oikeuksien komitea on painottanut, että lapsen oikeuden terveyteen toteutumiseksi ”toimenpiteitä tulisi kohdistaa epäedullisessa asemassa oleviin ja riitt m ttomi  palveluita tarjoavilla alueilla asuviin lapsiin. Valtioiden tulisi tunnistaa kansallisella ja tätä alemmill  tasoilla vaikuttavat tekijät, jotka tekevät lapsista haavoittuvia tai asettavat tietyt lapsiryhmät epäedulliseen asemaan. Nämä tekijät olisi otettava huomioon lasten terveyttä koskevia lakeja, määräyksiä, politiikkoja, ohjelmia ja palveluita kehitettäessä, ja tällöin tulisi pyrkiä oikeudenmukaisuuden varmistamiseen.”⁶

Toinen esimerkki haavoittuvassa asemassa olevista lapsista on seksuaali- tai sukupuolivähemmistöihin kuuluvat lapset. Yhdenvertaisen vaikutusarvioinnin kannalta on jossain määrin ongelmallista, että vaikutuksia seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin ei ole selvitetty, vaan on tyydytty toteamaan, että ”[s]osiaali- ja terveysministeriön asiantuntija-arvion mukaan uudistuksen vaikutuksista sukupuolivähemmistöihin ei ole tarpeeksi tutkimustietoa” (s. 418). Sosiaali- ja terveystalvetuissa ei ole riittävää osaamista seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kuuluvien lasten ja nuorten tuen tarpeesta. Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että uudistuksen vaikutuksista seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin tuotetaan tutkimustietoa, jotta vaikutusarviointia voidaan tehdä ja hyödyntää. Myönteistä kuitenkin on, että esityksessä huomioidaan eri vähemmistöryhmien, mukaan lukien seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen osallistumismahdollisuuksien turvaamisen tarve.

⁴https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/114941/THL_RAP2014_011web.pdf?sequence=3&isAllowed=y, s. 3 ja <https://thl.fi/fi/web/maahanmuutto-ja-kulttuurinen-moninaisuus/maahanmuutto-ja-hyvinvointi/paperittomat/paperittomien-terveystalvet-suomessa>.

⁵ E/C.12/GC/20, s. 9 kohta 30.

⁶ CRC/C/GC/15, s. 5 kohta 11.

Oppilas- ja opiskelijahuolto

Oppilaitosten oppilas- opiskelijahuolto (jälj. oppilashuolto) esitetään siirrettäväksi osaksi hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluja. Tähän sisältyvät opiskeluhuollon kuraattori- ja psykologipalvelut, kouluterveydenhuolto sekä toisen asteen opiskeluterveydenhuolto. Esityksen mukaan palvelut on edelleen tarkoitus toteuttaa lähipalveluina kouluissa ja oppilaitoksissa. Tämä katsotaan edellytykseksi yhteisöllisen opiskeluhuoltotyön toteuttamiselle sekä opiskeluhuollon yksilökohtaisten palvelujen saatavuudelle ja saavutettavuudelle.

Hallituksen esityksen vaikutusarvioinnissa (s. 337-339) on kuvattu muun muassa seuraavia myönteisiä vaikutuksia: oppilashuollon kokonaisuuden nykyistä parempi hallinta, joka mahdollistaisi kokonaisuuden kehittämisen tarkoituksenmukaisemmin oppilaiden ja opiskelijoiden tarpeita vastaaviksi; kuraattorien ja psykologien ja hyvinvointialueen muun sosiaali- ja terveydenhuollon välinen sujuva palveluketju vahvistuisi; kuraattorien ja psykologien ammatillisen osaamisen ja tuen järjestäminen paranisi; asiakas- ja potilastietojen käsittely tehostuisi ja sujuvoittaisi eri toimijoiden työtä; oppilashuollon resurssien kohdentaminen paremmin palvelujen tarvetta vastaavaksi. Riskinä ko. kohdassa nostetaan esiin hyvinvointialueen etääntymistä kuntien opetustoimesta ja oppilaitoksista. Riskin toteutuessa kuraattoreiden ja psykologien yhteistyö opetustoimen edustajien kanssa voi vaikeutua ja näiden palvelujen järjestäjien oppilaitosympäristön sekä oppilaiden ja opiskelijoiden tarpeiden tuntemus heiketä.

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että toimiva oppilashuolto voidaan ja tulee toteuttaa lasten hyvinvointia, terveyttä ja oikeuksia tukevana palveluna riippumatta siitä, onko palveluiden järjestäjänä hyvinvointialue vai kunta.

Lapsiasiavaltuutettu pitää ensiarvoisen tärkeänä, että lapset tavoittavat oppilashuollon henkilöt koulun/oppilaitoksen arjessa matalalla kynnyksellä ja aina tarvittaessa. Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, ettei oppilas- ja opiskelijahuolto ole kaikilta osin edelleenkään muodostunut vuoden 2014 uudistuksessa asetettuja tavoitteita vastaavaksi. Oppilas- ja opiskelijahuoltolain (1287/2013, 2 §) tarkoituksiksi säädettiin tuolloin: 1) opiskelijoiden oppimisen, terveyden ja hyvinvoinnin sekä osallisuuden edistäminen ja ongelmien syntymisen ehkäisy, 2) oppilaitosyhteisön ja opiskeluympäristön hyvinvoinnin, terveellisuuden ja turvallisuuden, esteettömyyden, yhteisöllisen toiminnan sekä kodin ja oppilaitoksen välisen yhteistyön edistäminen, 3) varhaisen tuen turvaaminen sitä tarvitseville, 4) opiskelijoiden tarvitsemien

opiskeluhoiltopalvelujen yhdenvertaisen saatavuuden ja laadun turvaaminen, 5) opiskeluhoillon toteuttamisen ja johtamisen vahvistaminen toiminnallisena kokonaisuutena ja monialaisena yhteistyönä. Vuonna 2018 toteutetussa toimeenpanon arvioinnissa tunnistettiin haasteita muun muassa poikkihallinnollisessa yhteistyössä, tiedonsiirrossa ja opiskeluhoiltoverkistereissä. Lisäksi arvioinnissa todettiin, että useat lain kauaskantoisimmat vaikutukset, kuten korjaavien toimenpiteiden, lastensuojelutarpeen ja mielenterveyspalvelujen tarpeen väheneminen, odottavat vielä toteutumistaan. Myöskään palvelujen yhdenvertainen saatavuus ei vielä ole toteutunut.⁷

Lapsiasiavaltuutettu painottaa, että järjestämistavasta riippumatta palvelujen tulee olla lasten ja nuorten saatavilla ja saavutettavissa. Palvelujen tulee oikea-aikaisesti, määrällisesti, sisällöllisesti ja laadullisesti vastata kulloistakin tarvetta. Palvelujen yhdenvertaisuus on varmistettava koko maan tasolla ja kouluissa on oltava riittävät henkilöstöresurssit oppilaiden tarpeisiin vastaamassa.

Lapsille ja nuorille saavutettavien lähipalvelujen merkitys nousee esiin esityksen mukaisessa koulukuraattoreiden työnkuvan muutoksessa. Koulukuraattori voisi jatkossa tehdä sosiaalihoiltoain mukaisia palvelutarpeen arviointeja ja päätöksiä, eikä oppilaiden tarvitsi enää tämän vuoksi hakeutua erikseen sosiaalihoillon palvelupisteisiin (s. 338). Vaikka taivoite (ns. luukulta-luukulle ohjaamisen väheneminen) on kannatettava, tällä voi olla lasten oikeuksien toteutumisen kannalta merkittäviä seurauksia.

Lapsiasiavaltuutettu esittää huolensa siitä, johtaako esitetty työ- ja toimenkuvan muutos siihen, että koulukuraattorit tekevät yhä enenevissä määrin yksilötyötä koulu yhteisön kannalta erittäin merkityksellisen ja tärkeän yhteisöllisen työn sijasta. Ilman tuntuvaa lisäystä koulukuraattoreiden resursseihin, voisi esitetty uudistus heikentää kyseisen palvelun saatavuutta. Tällöin oppilaiden ja koko koulu yhteisön kannalta kriittiset ”matalan kynnyksen” sosiaaliset ja yhteisölliset ongelmat, joita kouluarjessa päivittäin kohdataan, voivat jäädä vaille ratkaisua.

On myös otettava huomioon, että koulukuraattoreiden tieto- ja osaamis pohja ei tällä hetkellä ole välttämättä riittävä sosiaalihoiltoain mukaisten arviointien ja päätösten tekemiseen ja

⁷ Summanen, Anna-Mari – Rumpu, Niina – Huhtanen, Mari: Oppilas- ja opiskelijahuiltoain toimeenpanon arviointi esi- ja perusopetuksessa sekä lukiokoulutuksessa. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus, Julkaisut 4:2018, s. 5-6.

seurantaan. Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että tätä kuraattoreille tulevaa tehtävää ei hallituksen esityksessä ole käsitelty vaikutusarviointikohdassa olevaa viittausta lukuun ottamatta tarkemmin. Epäselväksi siten jää esimerkiksi se, miten varmistetaan tältä osin kuraattoreiden riittävä osaaminen ja miten tehtäväkuvan laajentaminen vaikuttaisi kuraattoreiden resursseihin.

Lasten ja nuorten mielenterveys- ja päihdepalvelut

Uudistuksen vaikutuksia lastensuojelun järjestämiseen käsitellään kohdassa 4.2.4.4.4.6. Kohdassa todetaan, että lastensuojelun avo-, sijais- ja jälkihuollon asiakkailta on usein laajoja ja monenlaisia perus- ja erityispalvelujen tarpeita. Ongelmia on erityisesti päihde- ja mielenterveyspalvelujen saatavuudessa. On erittäin tärkeää, että vaikutuksia lasten ja nuorten mielenterveyspalvelujen järjestämiseen on käsitelty esityksessä omana kohtanaan (4.2.4.4.4.5). Lasten ja nuorten mielenterveyspalveluiden järjestämistä, kytkemättä sitä lastensuojeluun, on esityksessä käsitelty, mutta päihdepalveluja ei vastaavalla tavalla käsitellä.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen julkaiseman ESPAD-tutkimuksen mukaan nuorten yleisimmin kokeilema tai käyttämä huume on kannabis. Kannabista elinaikanaan kokeilleiden poikien osuus on noussut pojilla vuoden 1995 viidestä prosentista 13 prosenttiin vuonna 2019. Tyttöillä vastaavat luvut olivat viisi ja yhdeksän prosenttia. Muiden huumeiden kohdalla ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia, mutta Kouluterveyskyselyn mukaan nuorten kokemus huumeiden saatavuudesta omassa lähiympäristössä on lisääntynyt ollen vuonna 2019 peruskoulun 8. ja 9. luokkalaisilla jo 48 prosenttia.⁸⁹ Viimeaikaiset uutiset osoittavat, että päihdepalvelujen saatavuus kunnissa vaihtelee tuntuvasti, eikä valvovilla viranomaisilla ole tietoa päihdepalvelujen laadusta ja saatavuudesta eri alueilla.¹⁰ Alkuvuodesta 2021 lausuntokierroksella olleessa luonnoksessa esitykseksi eduskunnalle lastensuojelun vaativaa sijaishuoltoa koskevaksi lainsäädännöksi nostettiin lasten ja nuorten päihdepalvelujen saatavuuden puute yhdeksi merkittävimmäksi palvelujärjestelmän kipukohdaksi.

⁸ <https://thl.fi/fi/tilastot-ja-data/tilastot-aiheittain/paihteet-ja-riippuvuudet/nuorten-paihteiden-kaytto-ja-rahapelaaminen-espada-tutkimus-2019>

⁹

https://sampo.thl.fi/pivot/prod/fi/ktk/ktk1/summary_trendi?alue_0=87869&mittarit_0=200537&mittarit_1=199990&mittarit_2=199320&sukupuoli_0=143993#

¹⁰ <https://yle.fi/uutiset/3-11766517>

Lasten päihde- ja mielenterveysongelmat kytkeytyvät usein toisiinsa ja voivat myös johtaa siihen, että tarvitaan lastensuojelun palveluja. On myös tilanteita, että lapsella tai nuorelle riittäisi matalan kynnyksen ja varhaisen vaiheen tai jo ennaltaehkäisevät päihdepalvelut es-tämään myöhemmän mielenterveyspalvelujen ja lastensuojelullisten toimenpiteiden tar-vetta. Päihdepalvelujen kehittäminen vastaamaan lasten ja nuorten tarvetta sekä niiden saatavuuden parantaminen olisi tärkeää varhaisen puuttumisen työtä. Pelkkä päihdevalistus oppilaitoksissa/oppilashuollossa ei ole riittävää.

Lasten ja nuorten osallistuminen

Esityksessä nostetaan esiin kuntien ja hyvinvointialueiden asukkaiden erilaiset osallistu-misjärjestelmät ja tavoite siitä, että ne muodostaisivat yhden saumattoman ja selkeän koko-naisuuden. Esityksessä korostetaan, että asukkaalta tämä edellyttäisi aktiivisuutta ottaa sel-vää asioista, mutta korostetaan myös hyvinvointialueen, palveluntuottajien sekä luottamus-henkilöiden ja viranhaltijoiden sote-valmiuksia ja osaamista osallistumisen ja vaikuttamisen sekä niitä tukevien menetelmien hyödyntämiseen. Lapsiasiavaltuutettu painottaa, että mai-nituilla toimijoilla tulee olla osaamista myös lapsiystävällisistä käytännöistä ja menetelmistä.

Hallituksen esityksessä todetaan (s. 359-360), että hyvinvointialueiden on panostettava osallistumisoikeuksien toteutumisen varmistamiseen sekä viestintään sen vastuulle kuulu-vista asioista että osallistumismahdollisuuksista, koska järjestelmän legitimitetti voi jäädä heikoksi, jos asukkaat eivät tunne sen toimintaa ja luota päätöksentekoon. Riskiksi tunniste-taan se, että hyvinvointialueiden ja kuntien palvelut ja osallistumisjärjestelmät muodostaisi- vat asukkaan ja kuntalaisen näkökulmasta epäselvän kokonaisuuden. Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan erityistä huomioita on kiinnitettävä lasten ja nuorten osallistumisoi- keuksiin sekä heille viestintään huomioiden erilaiset ja eri- ikäiset lapsiryhmät. Arkiset ja avoimet osallistumisen mahdollistavat kanavat ovat tärkeitä lapsille. Lapsilla ja nuorilla on oikeus saada tietoa käynnissä olevista asioista lapsiystävällisellä ja heidät helposti tavoitta- valla tavalla. Lasten osallistuminen toteutuu luontevimmin ja todennäköisesti tehokkaimmin paikoissa, joissa lapset muutenkin toimivat (varhaiskasvatus, koulu, harrastukset jne.), niiden ammattilaisten toimesta, jotka toimivat lasten kanssa arjessa. Lasten ja nuorten koh- dalla osallistumisen varmistaminen ei voi jäädä heidän oman aktiivisuutensa varaan.

Lasten ja nuorten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia takaamaan hyvinvointialue asettaisi nuorisovaltuuston, jonka tehtäväkenttänä olisivat kaikki toiminnot, joilla olisi mer- kitystä nuorten, heidän elinolosuhteidensa ja tarvitsemiensa palvelujen kannalta. Tiedonku-

lun varmistamiseksi nuorisovaltuuston edustajalle suunnitellaan myös läsnäolo- ja puheoikeutta hyvinvointialueen muissa toimielimissä. Nuorisovaltuustoja koottaessa olisi tärkeä huomioida eri lapsiryhmien osallistumismahdollisuudet. Hyvinvointialueiden nuorisovaltuustoon valittaisiin jäsenet kuntien nuorisovaltuustoista, jonka nähdään edistävän yhteistyötä nuorisovaltuustojen käsittelemissä kysymyksissä. Vaikka tätä voidaan pitää myönteisenä ratkaisuna, sen haasteena on, että se korostaa entisestään edustuksellista osallistumista laaja-alaisemman osallistumisen kustannuksella.

Hyvinvointialuetta koskevaan lakiin ehdotetussa 29 § säädettäisiin osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista, jossa korostettaisiin monipuolisia ja vaikuttavia osallistumisen mahdollisuuksia ja tuotaisiin esiin erilaisia keinoja, joita voidaan hyödyntää päätösvalmistelun eri vaiheissa. Lapsiasiavaltuutettu pitää hyvänä, että säännöksen perusteluissa on huomioitu lasten ja nuorten osallistumisoikeudet ja heidän osallistumisensa hyvinvointialueen toimintaan ja päätöksentekoon erilaisin, lasten ja nuorten ikätasoon sopivien osallistumis- ja vaikuttamistapojen keinoin. Erityisinä haasteina lasten osallistumisen toteutumisen näkökulmasta on tunnistettu haavoittuvassa asemassa olevien lasten, kuten pienten lasten, vammaisten lasten ja kieli- ja kulttuurivähemmistöihin kuuluvien lasten asema osallisuuden ja osallistumisen mahdollisuuksien toteutumisessa. Ikätason ohella on siten muistettava ottaa huomioon näiden lapsiryhmien erityiset piirteet ja tarpeet.¹¹

Jyväskylässä 4.3.2021

Elina Pekkarinen
Lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander
Lakimies

¹¹ Oikeusministeriö 2020. ”Kuullaan, mutta ei kuunnella”. Lasten osallistumisoikeudet Suomessa. Arviointiraportti. OM julkaisuja 2020:10.