

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi lapsiasiavaltuutetusta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki lapsiasiavaltuutetusta lasten aseman ja oikeuksien vahvistamiseksi yhteiskunnassa. Lapsiasiavaltuutetun toiminnan perustana olisi YK:n lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus. Lapsiasiavaltuutettu toimisi yhteistyössä muiden viranomaisten, asiantuntijoiden ja muiden lasten asemaa ja oikeuksia edistävien toimijoiden kuten järjestöjen kanssa.

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä olisi lapsen edun ja oikeuksien edistäminen yleisellä hallinnon, yhteiskuntapolitiikan ja lainsäädännön tasolla sekä YK:n lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen toteutumisen edistäminen. Lasten omien mielipiteiden nostaminen julkiseen keskusteluun ja lapsen oikeuksista tiedottaminen myös lapsille itselleen kuuluisivat valtuutetun keskeisiin tehtäviin.

Lapsiasiavaltuutettu voisi tehdä lasten asemaa ja yhteiskunnassa esiintyviä epäkohtia koskevia aloitteita. Muina vaikuttamiskeinoina valtuutettu käyttäisi ensisijassa suosituksia, ohjeita ja neuvoja.

Lapsiasiavaltuutettu olisi toimissaan riippumaton ja hänellä olisi käytettävissään laaja asiantuntemus eri hallinnonaloilta. Valtuutetulla olisi oma toimisto. Lapsiasiavaltuutetun virka ja lapsiasiavaltuutetun toimisto sijoitettaisiin sosiaali- ja terveysministeriön yhteyteen. Liittyminen sosiaali- ja terveysministeriön hallintoon toisi viran hoitamiseksi luonteavat yhteydet lasten hyvinvoinnin kehittämistyön keskeisiin toimijoihin. Lapsiasiavaltuutetun lisäksi toimistossa olisi valtion talousarvion rajoissa tarpeellinen määrä esittelijöinä toimivia virkamiehiä ja muuta henkilökuntaa.

Valtuutetun tueksi perustettaisiin laaja-alainen erilaista asiantuntemusta edustava neuvottelukunta, jossa myös kansalaisjärjestöillä olisi vahva edustus.

Esitys liittyy valtion vuoden 2005 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä syyskuuta 2005.

YLEISPERUSTELUT

1. Johdanto

Eduskunta edellytti lapsipoliittiseen selonteeseen (VNS 2/1995 vp) antamassaan vastauksessa (EK 3/1996 vp), että talousarvion ja lainsäädännön valmistelussa hallitus huolehtii lasten, nuorten ja lapsiperheiden aseman oikeudenmukaisesta kehittämisestä. Lisäksi eduskunta hyväksyi selonteon johdosta sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnön (StVM 3/1996 vp) mukaisen lausunnon.

Mietinnössään sosiaali- ja terveysvaliokunta asettui tukemaan selonteon ehdotusta yleisellä toimenkuvalla varustetun lapsiasiaval-

tuutetun viran perustamisesta. Valiokunnan mukaan valtuutetulla tulee olla mahdollisuudet vaikuttaa lainsäädäntöön ja yleisiin yhteiskunnassa vallitseviin asenteisiin ja toimintatapoihin siten, että lasten asema ja oikeudet tulevat otetuiksi huomioon lainsäädännössä ja yhteiskunnallisessa päätöksenteossa. Valtuutetulle on myös taattava riittävät voimavarat ja mahdollisuudet laajasti vaikuttaa lasten asemaa koskevaan valmisteluun ja päätöksentekoon kaikilla yhteiskuntaelämän alueilla.

Lapsiasiavaltuutetun viran perustamista on käsitelty myös Suomen vuonna 1994 Yhdis-

tyneille Kansakunnille antamassa määräaikaisraportissa lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 59-60/1991) toteuttamisesta Suomessa. Tammikuussa 1996 antamissaan ensimmäistä raporttia koskevissa päätelmissä YK:n lapsen oikeuksien komitea suositti riippumattoman seurantamekanismin, esimerkiksi lapsiasiavaltuutetun viran perustamista Suomeen. Lokakuussa 2000 komitea antoi päätelmänsä Suomen toisesta määräaikaisraportista. Niissä se toistamiseen esitti huolensa siitä, että Suomesta puuttuu taho, joka keskittyisi lapsiasioihin hallituksen sisällä ja mekanismit, joiden avulla koordinoitaisiin laajakantoisia lapsia koskevia ohjelmia sekä valvottaisiin, miten lapsen oikeuksien sopimusta toteutetaan.

Myös Euroopan Neuvosto on viime vuosina useammassa eri yhteydessä ottanut kantaa lapsen etuja edistävien kansallisten elinten, kuten riippumattoman lapsiasiavaltuutetun, nimittämiseen.

Lapsiasiavaltuutetun viran perustaminen sisältyy pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelmaan. Sosiaali- ja terveysministeriö on asettanut maaliskuussa 2003 Suomen lapsiasiain toimikunnan, jonka tehtävänä on toimia YK:n yleiskokouksen lasten erityisistunnossa hyväksytyyn loppuasiakirjan edellyttämänä kansallisena lasten asioita edistävänä elimenä. Toimikunta on kiirehtinyt keväällä 2004 tekemässään kannanotossa lapsiasiavaltuutetun viran perustamista. Ehdotettu laki on valmisteltu toimikunnan muistioon (Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2004:7) sisältyvien ehdotusten pohjalta virkatyönä sosiaali- ja terveysministeriössä.

2. Nykytila

2.1. Lainsäädäntö ja käytäntö

Lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus

Lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus hyväksyttiin Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokouksessa vuonna 1989. Suomessa se on saatettu voimaan vuonna 1991. Yleissopimukseen sisältyvät lasten asemaa ja oikeuksia määrittävät säännökset tulee ottaa huomioon kaikessa lapsia koskevassa lainsäädännössä ja päätöksenteossa.

Lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen keskeinen periaate on, että lasten etu tulee aina asettaa ensisijalle, kun tehdään heitä koskevia viranomaispäätöksiä, lakeja tai yhteiskuntapoliittisia ratkaisuja. Tämä edellyttää, että kaikkia päätöksiä ja toimia, jotka koskevat yksittäistä lasta tai lapsiväestöä, tarkastellaan myös lasten näkökulmasta ja perustellaan, miksi ja miten lapsen edun periaate siinä toteutuu.

Lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen tavoitteet on kansainvälisessä keskustelussa tiivistetty kolmeen ydinkäsitteeseen, jotka velvoittavat sopimusvaltiota turvaamaan lapsille ja nuorille:

1) osuuden yhteiskunnan voimavaroista (*provision*) siten, että yhteiskunnan voimavarojen jakopolitiikassa turvataan lasten ja nuorten oikeudet mahdollisimman täysimääräisesti,

2) oikeuden suojeluun ja huolenpitoon (*protection*) siten, että yhteiskunta ottaa vastuun lapsen ja nuoren hyvinvoinnista tilanteissa, joissa vanhempien voimavarat eivät riitä sitä turvaamaan sekä

3) oikeuden osallistua ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti itseään koskevaan päätöksentekoon ja yhteiskuntapolitiikkaan (*participation*). Tämä merkitsee, että lapset ja nuoret ovat itsenäisiä subjekteja. Heitä tulee kohdella yksilöinä, joilla on omat, vanhemmistaan ja perheestään riippumattomat oikeutensa ja tarpeensa.

Jaottelua voidaan käyttää arvioitaessa, miten sopimuksen sisältämät velvoitteet on käytännössä toteutettu tai tulisi toteuttaa lasten elinympäristössä, yhteiskuntaelämässä ja -politiikassa, hallinnossa ja sen palveluyksiköissä, tuomioistuimissa ja lainsäädännössä. Lähtökohtana on, että nämä oikeudet toteutuvat koko lapsiväestön ja myös jokaisen lapsen elämässä.

Yleissopimuksen täytäntöönpanoa valvoo YK:n lapsen oikeuksien komitea. Sopimusvaltiot ovat velvollisia raportoimaan määräajoin komitealle niistä lainsäädännöllisistä, oikeudellisista ja hallinnollisista toimenpiteistä, joilla yleissopimuksessa tunnustettuja oikeuksia on pantu täytäntöön. Raportointi suoritetaan viiden vuoden välein. Raportin käsittelyn yhteydessä komitea kuulee hallituksen edustajia ja kansalaisjärjestöjä. Raport-

tin käsittelyn päätteeksi komitea hyväksyy yleissopimuksen täytäntöönpanoa koskevat maakohtaiset päätelmänsä ja suosituksensa.

Lapsiasiavaltuutetun viran perustamista on käsitelty Suomen vuonna 1994 Yhdistyneille Kansakunnille antamassa ensimmäisessä määräaikaisraportissa lapsen oikeuksien yleissopimuksen toteuttamisesta Suomessa. Tammikuussa 1996 antamissaan ensimmäistä raporttia koskevissa päätelmissä YK:n lapsen oikeuksien komitea suositti riippumattoman seurantamekanismin, esimerkiksi lapsiasiavaltuutetun viran perustamista Suomeen.

YK:n Lapsen oikeuksien komitea antoi Suomen toista määräaikaisraporttia koskevissa päätelmissään lokakuussa 2000 suosituksen siitä, että Suomen tulisi lapsen oikeuksien toteuttamisen koordinaation parantamiseksi perustaa lapsiasioiden keskittyvä taho hallituksen sisälle ja luoda koordinaatiomekanismeja eri ministeriöiden sekä keskushallinnon ja paikallistason viranomaisten väliselle yhteistyölle. Komitea antoi suosituksen myös siitä, että Suomen tulisi vakavasti harkita itsenäisen kansallisen lapsiasiavaltuutetun viran perustamista muiden Pohjoismaiden myönteisten kokemusten pohjalta.

Suomen kolmas määräaikaisraportti annettiin kesäkuussa 2003. Siinä todetaan lapsiasiavaltuutetun virasta käydyn keskustelun saavuttaneen merkittävän rajapyykin keväällä 2003, jolloin tehtävässään aloittanut hallitus päätti perustaa lapsiasiavaltuutetun viran ja merkitsi tavoitteen hallitusohjelmaansa.

Lapsen oikeuksia koskevaan yleissopimukseen liittyvästä raportoinnista vastaa ulkoasiainministeriö. Ulkoasiainministeriö tiedottaa myös määräaikaisraporteista ja YK:n lapsen oikeuksien komitean niistä antamista päätelmissä. Lasten oikeuksia koskevan yleissopimuksen sisällöstä on tiedottanut muun muassa sosiaali- ja terveysministeriö, joka on laatinut sopimusta koskevia esitteitä.

Sosiaali- ja terveysministeriön maaliskuussa 2003 kahden vuoden määräajaksi asettama Suomen lapsiasiain toimikunta toimii lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen tavoitteiden toteutumiseksi muun muassa toimimalla YK:n lasten oikeuksien erityisistunnon edellyttämänä kansallisena elimenä ja valmistelemalla Suomen kansallista toimintaohjelmaa Lapsille sopiva maailma. Toimintaoh-

jelmaan liittyen toimikunta laatii tiedotussuunnitelman sekä Lapsille sopiva maailma -ohjelman että yleissopimuksen tunnetuksi tekemiseksi.

Lasten asemaa ja oikeuksia koskeva lainsäädäntö Suomessa

Lapsia koskevaa tai vaikutuksiltaan lapsiin ulottuvaa lainsäädäntöä on lähes kaikilla hallinnonaloilla. Keskeinen lapsioikeudellinen periaate kaikessa lapsia koskevassa lainsäädännössä on lapsen edun ensisijaisuus. Lasten asemaa, lapsen etua ja oikeuksia sekä hyvinvointia koskevat asiat ulottuvat miltei kaikille yhteiskuntasektoreille.

Keskeisimmät lasten asemaa ja oikeuksia määrittävät säännökset sisältyvät edellä mainittuun lapsen oikeuksia koskevaan yleissopimukseen, joka tulee ottaa huomioon kaikessa lapsia koskevassa lainsäädännössä ja päätöksenteossa. Kansallisessa lainsäädännössämme lasten asemaa ja oikeuksia koskevia säännöksiä on sisällytetty esimerkiksi Suomen perustuslakiin (731/1999), lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annettuun lakiin (361/1983), lastensuojelulakiin (683/1983), nuorisotyölakiin (235/1995), perusopetuslakiin (628/1998) sekä lasten päivähoitosta annettuun lakiin (36/1973).

Suomen perustuslaissa ilmaistut perusoikeudet koskevat myös lapsia. Lapsen oikeuksia itsenäisenä yksilönä korostetaan erityisesti perustuslain yhdenvertaisuutta koskevassa 6 §:ssä. Kyseisen pykälän 3 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti, yksilöinä ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Tasa-arvoisuus on turvattava sekä lasten kesken että lasten ja aikuisten välillä. Syrjintä muun muassa sukupuolen ja iän perusteella on kielletty.

Perustuslain 19 §:n mukaan julkisen vallan on tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Yhteiskunnalle on asetettu perustuslaissa myös sosiaali- ja terveystaloudellista, asumista, perustoimeentulon turvaa, lasten ilmaista peruskoulutusta ja lapsiperheiden taloudellista tukea koskevia velvoitteita. Lisäksi yhteis-

kunnan on edistettävä vähemmistökieliin ja -kulttuureihin kuuluvien, kuten saamelaisten, romanien ja maahanmuuttajien kulttuurista identiteettiä.

Laissa lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta määritellään lapsen huollon tarkoituksiksi turvata lapsen tasapainoinen kehitys ja hyvinvointi lapsen yksilöllisten tarpeiden ja toivomusten mukaisesti. Huollon tulee turvata myönteiset ja läheiset ihmissuhteet erityisesti lapsen ja hänen vanhempiensa välille.

Lapselle tulee turvata hyvä hoito ja kasvatusta sekä lapsen ikään ja kehitystasoon nähden tarpeellinen valvonta ja huolenpito. Lapselle on pyrittävä antamaan turvallinen ja virikkeitä antava kasvuympäristö sekä lapsen taipumuksia ja toivomuksia vastaava koulutus. Lasta tulee kasvattaa siten, että lapsi saa osakseen ymmärtämystä, turvaa ja hellyyttä. Lasta ei saa alistaa, kurittaa ruumiillisesti eikä kohdella muulla tavoin loukkaavasti. Lapsen itsenäistymistä sekä kasvamista vastuullisuuteen ja aikuisuuteen tulee tukea ja edistää.

Lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevaa lakia sovellettaessa oikeusprosessissa edellytetään, että tuomioistuimen on asiaa ratkaistessaan otettava huomioon lapsen etu. Lapsen oma mielipide ja toivomukset on myös huomioitava lapsen iän ja kehitystason mukaisesti.

Lastensuojelulaissa todetaan, että lapsella on oikeus turvalliseen ja virikkeitä antavaan kasvuympäristöön, tasapainoiseen ja monipuoliseen kehitykseen sekä etusija erityiseen suojeluun. Lastensuojelussa on otettava ensisijaisesti huomioon lapsen etu.

Lastensuojelulaki edellyttää sosiaalilautakunnan ja kunnan muiden viranomaisten seuraavan ja kehittävän lasten ja nuorten kasvuoloja sekä poistavan kasvuolojen epäkohdat ja ehkäisevän niiden syntymistä. Palvelujen kehittämisessä on erityisesti huolehdittava siitä, että niiden avulla tuetaan huoltajia lasten kasvatuksessa, ja että erityistä huomiota kiinnitetään lasten ja nuorten tarpeisiin ja toivomuksiin.

Lastensuojelulaissa on säännöksiä myös lapsen kuulemisesta. Lisäksi lapsen kuulemisesta säädetään myös muun muassa sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa (812/2000) ja hallintolaissa

(434/2003). Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa on lisäksi muita erityisesti lapsia koskevia säännöksiä. Näitä ovat muun muassa säännökset alaikäisen asiakkaan asemasta ja lasta koskevien tietojen antamisesta.

Nuorisotyölain tarkoituksena on parantaa nuorten elinoloja, tukea heidän kasvuun ja luoda edellytyksiä nuorten kansalaistoiminnalle sekä edistää sukupolvien, sukupuolten ja Suomen alueiden välistä tasa-arvoa, suvaitsevaisuutta ja kulttuurien moninaisuutta ja tukea kestävästä kehitystä.

Perusopetuslain mukaan opetuksen tavoitteena on tukea oppilaiden kasvua ihmisyyteen ja eettisesti vastuukykyiseen yhteiskunnan jäsenyyteen sekä antaa heille elämässä tarpeellisia tietoja ja taitoja. Opetuksen tulee edistää sivistystä ja tasa-arvoisuutta yhteiskunnassa sekä oppilaiden edellytyksiä osallistua koulutukseen ja muutoin kehittää itseään elämänsä aikana. Aamu- ja iltapäivätoiminnan tavoitteena on tukea kodin ja koulun kasvatustyötä sekä lapsen tunne-elämän kehitystä ja eettistä kasvua. Lisäksi aamu- ja iltapäivätoiminnan tulee edistää lasten hyvinvointia ja tasa-arvoisuutta yhteiskunnassa sekä ennaltaehkäistä syrjäytymistä ja lisätä osallisuutta.

Lasten päivähoidosta annetun lain mukaan päivähoiton tavoitteena on tukea päivähoitossa olevien lasten koteja näiden kasvatustehtävässä ja yhdessä kotien kanssa edistää lapsen persoonallisuuden tasapainoista kehitystä. Jokaisella lapsella on oikeus tuettuun varhaiskasvatukseen. Päivähoidon tulee omalta osaltaan tarjota lapselle jatkuvat, turvalliset ja lämpimät ihmissuhteet, lapsen kehitystä monipuolisesti tukevaa toimintaa sekä lapsen lähtökohdat huomioon ottaen suotuisa kasvuympäristö.

Lapsen iän ja yksilöllisten tarpeiden mukaisesti päivähoiton tulee yleinen kulttuuri-perinne huomioon ottaen edistää lapsen fyysisistä, sosiaalisista ja tunne-elämän kehitystä sekä tukea lapsen esteettistä, älyllistä, eettistä ja uskonnollista kasvatusta. Edistäessään lapsen kehitystä päivähoiton tulee tukea lapsen kasvua yhteisvastuuseen ja rauhaan sekä elinympäristön vaalimiseen.

Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävät lapsen oikeuksien valvonnassa

Lasten oikeuksien toteutumisen kannalta keskeisin valvova viranomaisena on nykyisin eduskunnan oikeusasiamies.

Oikeusasiamies valvoo riippumattomana viranomaisena laillisuutta julkisen vallan käytössä ja julkisten tehtävien hoitamisessa. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä oikeusasiamiehen tehtäväksi tuli myös perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen huomioon ottaminen tätä tehtävää hoitaessaan. Oikeusasiamiehen keskeisin tehtävä on kansalaisten tekemien kanteluiden ratkaiseminen. Oikeusasiamies voi puuttua lainvastaiseen tai muuten moitittavaan kohteluun myös omasta aloitteestaan. Oikeusasiamiehellä on oikeus tehdä valtioneuvostolle aloitteita lainsäädännössä havaitsemiensa puutteiden korjaamiseksi.

Oikeusasiamiehen toiminnassa on erityistä huomiota kiinnitetty lapsen oikeuksien valvontaan. Lasten asemaa laillisuusvalvonnassa vahvistettiin uuden apulaisoikeusasiamiehen viran perustamisen yhteydessä vuonna 1998 siten, että lapsen oikeuksia koskeva asiaryhmä koottiin yhdeksi asiakokonaisuudeksi. Lapsen oikeuksien asiaryhmä on nykyisin eräs oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan painopistealueista. Oma-aloitteiseen laillisuusvalvontaan on panostettu erityisesti lapsen oikeuksien valvonnassa tekemällä muun muassa tarkastuksia alan viranomaistoimintaan.

Erilaiset asiamiesjärjestelmät Suomessa

Pääasiassa jälkikäteistä laillisuusvalvontaa harjoittavien niin kutsuttujen ylimpien laillisuusvalvojien eli edellä mainitun eduskunnan oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin lisäksi yksilöiden oikeusturvan varmistamiseksi Suomeen on luotu erilaisia asiamiesjärjestelmiä.

Julkisella sektorilla on nykyään valtakunnan tasolla viisi niin kutsuttua erityisasiamiehen virkaa: tasa-arvovaltuutettu, vähemmistövaltuutettu, kuluttaja-asiamies, tietosuojavaltuutettu ja konkurssiasiamies. Kaikkien erityisasiamiesten virat on perustettu

niistä annetuilla laeilla. Valtakunnan tasolla toimivien erityisasiamiesten tehtävänä on muun muassa edistää lakien toteutumista omilla sektoreillaan ja antaa ohjeita lakien soveltamiseksi. Erityisasiamiesten toimenkuvaan kuuluu myös yhteiskuntapolitiikkaan vaikuttaminen kuten esimerkiksi tasa-arvovaltuutetulla ja vähemmistövaltuutetulla.

Mannerheimin lastensuojeluliitossa on toiminut 1980-luvulta lähtien lapsiasiamies, joka ei kuitenkaan ole ollut muihin asiamiehiin verrattavassa asemassa. Mannerheimin lastensuojeluliiton lapsiasiamies ei ole ollut viranomaisena eikä hän ole hoitanut julkista tehtävää, vaan ollut yksityisen järjestön palkkaama työntekijä. Lapsiasiamiehen tehtävänä on ollut pääasiassa oikeudellinen neuvontatyö, mutta hän on toiminut myös lainsäädäntöhankkeiden aikaansaamiseksi. Liiton lapsiasiamiestoiminta on lopetettu kuluvana vuonna.

Järjestön palkkaamana valtakunnallisena asiamiehenä toimii myös päihdeasiamies, joka on päihdeasiakkaiden edunvalvoja. Päihdeasiamies auttaa päihdepalveluihin liittyvissä asioissa. Asiamies on riippumaton palvelujen tuottajista. Sijoituspaikkana on asiakasjärjestö A-Kiltojen Liitto ry. Toiminta rahoitetaan Raha-automaattiyhdistyksen tuella.

Valtakunnallisten asiamiesten lisäksi alueellisella tasolla on olemassa erilaisia lakiin perustuvia asiamiesjärjestelmiä kuten kuntatason potilas- ja sosiaaliasiamiehet. Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa säädetään kunnan nimittämästä sosiaaliasiamiehestä. Sosiaaliasiamiehen tehtävänä on neuvoa kyseisen lain soveltamiseen liittyvissä asioissa, avustaa muistutusten tekemisessä, tiedottaa asiakkaan oikeuksista ja toimia muutoinkin asiakkaan oikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi sekä seurata asiakkaiden oikeuksien ja aseman kehitystä kunnassa. Kahdella tai useammalla kunnalla voi olla myös yhteinen sosiaaliasiamies.

Terveyspalveluissa toimivat potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (785/1992) mukaiset potilasasiamiehet, joiden tehtävänä on potilaan avustaminen hänen hoitoonsa liittyvien oikeuksien yhteydessä. Jokaisen terveydenhuollon toimintayksikön on nimettävä potilasasiamies, joka voi kuitenkin samalla

olla useamman toimintayksikön yhteinen. Potilasasiamiehen tehtävänä on neuvoa potilaita lain soveltamiseen liittyvissä asioissa, tiedottaa potilaan oikeuksista, avustaa hoitoonsa tyytymättömiä potilaita tarvittaessa muistutuksen, kantelun tai korvaushakemuksen tekemisessä sekä toimia muutenkin potilaan oikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi.

Lisäksi kunta voi itsehallintonsa nojalla perustaa erilaisia asiamiehen tehtäviä. Tampereen kaupunki on ensimmäisenä kuntana Suomessa perustanut erityisen kunnallisen lapsiasiamiehen toimen vuoden 2003 alusta lukien. Lapsiasiamies koordinoi kaupungin lapsiasiamiestoimintaa eli eri toimijoiden muodostamaa yhteistyöverkostoa, joka edistää lasten ja nuorten asemaa. Toiminnan taustalla on muun muassa YK:n lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus sekä sen pohjalta tehty, kaupunginvaltuuston vuonna 2000 hyväksymä Tampereen lapsipoliittinen ohjelma. Lapsiasiamiestoimintaa ohjaa ja tukee ohjausryhmä, jossa on edustajat kaupungin kaikilta toimialoilta ja sen lisäksi Lasten Parlamentin ja Nuorisofoorumin valitsemat lasten ja nuorten edustajat.

Tampereen kaupungin lapsiasiamies pitää huolta siitä, että kaupunki ottaa huomioon myös lapset ja nuoret. Käytännössä lapsiasiamies edistää lasten ja nuorten asemaa tiedottamalla ja seuraamalla lasten ja nuorten hyvinvoinnin kehitystä ja raporttoimalla siitä, kehittämällä kanavia lasten ja nuorten mielenpitojen ja tarpeiden kuulemiseksi, koordinoimalla lasten ja nuorten hyväksi tehtävää työtä kuten muun muassa kaupungin lapsipoliittista ohjelmaa sekä edistämällä yhteistyötä kaupungin ja järjestöjen kesken.

Sen sijaan Tampereen kaupungin lapsiasiamies ei käsittele lapsia tai nuoria koskevia oikeudellisia asioita eikä korvaa vakiintuneita valitus-, neuvonta- ja vaikuttamisväyliä.

Järjestöt lasten aseman ja oikeuksien edistäjänä

Suomessa lapsiasiatyötä ovat tehneet lukuisat lapsijärjestöt, jotka kiinnittävät tiedotusvälineiden sekä hallinnon ja poliittisten päätäjien huomiota lasten asemassa havaittuihin

epäkohtiin ja lasten tarpeisiin. Tehtävä on tyypillisesti lasten ja lapsiperheiden asioiden ajamista. Mannerheimin lastensuojeluliitto on myös organisoinut valtakunnallisen lasten palvelevan puhelimen sekä edellä mainitun asianajajatyypillisesti toimivan juristin, lapsiasiamiehen.

Kansalaisjärjestöt ovat toimineet aktiivisesti lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen tunnetuksi tekemiseksi. Seuraamalla sopimuksen määräysten toteutumista ja ylläpitämällä julkista keskustelua ne ovat tehokkaalla tavalla tuoneet lapsen oikeuksien peruskysymyksiä yleiseen tietoisuuteen. Tiedotusvälineitten osalta on ollut viime vuosina havaittavissa kasvavaa kiinnostusta lapsen oikeuksiin liittyvien kysymysten käsittelyyn julkisuudessa kansalaiskeskustelun aikaansaamiseksi.

Lapsiasiamiesjärjestelmät muissa Pohjoismaissa

Suomea lukuun ottamatta muissa Pohjoismaissa on olemassa lapsiasiamiesjärjestelmät. Yhteistä Pohjoismaiden lapsiasiamiesjärjestelmille on, että virat ovat lakisääteisiä, hallituksesta riippumattomia ja pääsääntöisesti valtion budjettivaroilla rahoitettuja. Lapsiasiamiehet ovat velvollisia tekemään vuosittaiset toimintakertomukset. Lapsiasiamiesten tehtävissä on myös paljon yhteneväisyyksiä, kuten lasten edun ja oikeuksien toteutumisen edistäminen YK:n lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen mukaisesti, lainsäädäntöön, politiikkaan ja käytännön toimenpiteisiin vaikuttaminen, yhteiskunnalliseen keskusteluun osallistuminen ja lasten asioiden esillä pitäminen sekä lasten ja nuorten mielipiteiden kuuleminen ja välittäminen päätöksentekoon.

Norja. Norjassa säädettiin maailman ensimmäinen lapsiasiamiehen (*Barneombudet*) viran perustava laki vuonna 1981. Valtioneuvosto nimittää Lapsiasiamiehen ja toimikausi on neljä vuotta. Lapsiasiamiehellä on apunaan 15 henkilön sihteeristö, jolle sosiaaliministeriö laatii säännöt. Budjetti vuodelle 2003 oli 875 000 euroa. Lapsiasiamies laatii vuosittain raportin toiminnastaan sosiaaliministeriölle.

Ruotsi. Ruotsissa Lapsiasiamiehen (*Bar-nombudsman*) virka perustettiin vuonna 1993. Hallitus nimittää Lapsiasiamiehen ja toimikausi on kuusi vuotta. Lapsiasiamiehen tehtävänä on toisaalta lasten ja nuorten etujen ajaminen, toisaalta viranomaisvastuu lapsen oikeuksien sopimuksen toimeenpanosta ja seurannasta.

Lapsiasiamiehen virasto valvoo lasten ja nuorten oikeuksia ja etua YK:n lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen pohjalta. Viraston tehtävänä on järjestää sopimukseen liittyvää koulutusta, tiedottaa sopimuksesta ja seurata sen noudattamista yhteiskunnassa. Lapsiasiamies tekee esimerkiksi hallitukselle lainmuutosehdotuksia sekä pyrkii saamaan valtion viranomaiset, kunnat ja maakäräjät ottamaan toiminnassaan huomioon lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen.

Lapsiasiamiehen tehtävänä on myös julkiseen keskusteluun osallistuminen, mielipiteenmuokkaus ja päättäjien ja kansalaisten asenteisiin vaikuttaminen lapsiin ja nuoriin liittyvissä asioissa. Lapsiasiamiehen virasto ei kuitenkaan valvo muiden viranomaisten toimintaa, eikä se lain mukaan myöskään saa puuttua yksittäistapauksiin.

Lapsiasiamies pitää yhteyttä lapsiin ja nuoriin kuullakseen heidän mielipiteitään ja ajatuksiaan muun muassa tekemällä säännöllisesti vierailuja kouluihin ja yhdistyksiin, sekä kirjeitse, puhelimitse ja lapsiasiamiehen www-sivujen välityksellä. Pari kertaa vuodessa virasto käyttää apunaan yhteysluokkia, joille se toimittaa kysymyksiä vastattaviksi. Lapsiasiamiehellä on lisäksi omia lapsi- ja nuorisoneuvostoja.

Lapsiasiamies antaa hallitukselle vuosittain raportin, jossa käsitellään lasten ja nuorten tilannetta sekä heidän mahdollisuuksiin ja ongelmiin Ruotsissa.

Lapsiasiamies on hallituksesta riippumaton, mutta se toimii hallinnollisesti sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä. Lapsiasiamies laatii oman toimintasuunnitelmansa, antaa lausuntoja ja voi myös kritisoida hallitusta ja valtiopäiviä. Lapsiasiamiehen valtaoikeuksia muihin viranomaisiin, kuntiin ja lääneihin vahvistettiin vuonna 2002. Lapsiasiamiehen toimistossa työskentelee 25 henkeä. Lapsiasiamies antaa vuosittain hallitukselle toiminnastaan raportin. Vuodelle 2004 toi-

minnan budjetti on 2 104 000 euroa.

Islanti. Islannissa Lapsiasiamiehen (*Umboðsmaður barna*) viran perustava laki annettiin 1 päivänä tammikuuta 1995. Toimikausi on viisi vuotta. Lapsiasiamiehen nimitetään pääministeri ja lapsiasiamies on viranomaisohjannasta riippumaton. Lapsiasiamiehellä on apunaan lakiasioiden asiantuntija ja toimistopäällikkö. Toiminnan budjetti vuodelle 2004 on 228 000 euroa. Lapsiasiamies laatii vuosiraportin toiminnastaan pääministerille.

Tanska. Tanskassa Kansallista Lapsiasiain neuvostoa (*Børnerådet*) koskeva laki astui voimaan vuoden 1998 alussa. Neuvosto on hallituksesta riippumaton, mutta toimii sosiaaliministeriön hallinnon alaisena. Neuvosto koostuu puheenjohtajasta ja kuudesta jäsenestä. Sosiaaliministeriö nimeää puheenjohtajan ja kaksi jäsentä, neljä jäsentä nimitään lapsiasiajärjestöjen ehdotusten perusteella. Neuvoston toimikausi on neljä vuotta. Neuvosto on kokoonpanoltaan moniammatillinen edustaen lasten kasvun ja kehityksen eri alojen asiantuntemusta. Se laatii omat toimintäsääntönsä, jotka sosiaaliministeriö hyväksyy. Neuvostolla on käytännön tehtävien hoitamista varten pysyvä seitsemän hengen sihteeristö. Vuonna 2002 neuvoston kokonaisbudjetti oli 542 081 euroa. Neuvosto antaa vuosittain toiminnastaan raportin, joka jaetaan laajasti alan viranomais- ja järjestökentälle.

2.2. Nykytilan arviointia

Lasten asemaa ja oikeuksia koskevat asiat ulottuvat lähes kaikille yhteiskuntasektoreille ja niihin liittyviä toimintoja on muun muassa usean eri ministeriön alaisuudessa. Suomesta puuttuu taho, joka keskitetysti kiinnittäisi lapsen oikeuksiin huomiota uusia lakeja säädettäessä, seuraisi kattavasti lapsiväestöön kohdistuvaa yhteiskuntapoliittista, hallinnollista ja oikeudellista päätöksentekoa sekä arvioisi kokonaisvaltaisesti niiden vaikutuksia lasten ja nuorten asemaan ja oikeuksiin.

Lasten aseman ja oikeuksien toteutumisen edistäminen voidaan organisoida eri tavoin. Vaihtoehtoina on muun muassa hallinnon sisäinen lapsiasiamiesinstituutio esimerkiksi potilasiamiehen ja sosiaaliamiehen ta-

paan tai hallinnosta riippumaton valtiollinen instituutio, jonka tehtävät ja itsenäisyys suhteessa hallintoon ja päättäjiin turvataan lailla, kuten tasa-arvovaltuutettu. Näyttäisi todennäköiseltä, että vahvimmat toimintamahdollisuudet saisi valtakunnallinen instituutio, jolle turvattaisiin lailla riippumaton asema, toimivaltuudet ja tehtävät. Eri organisointimuodot ja toiminnan erilaiset tavoitteet ovat kuitenkin tarpeen rinnakkain eivätkä siten sulje pois toisiaan.

Kokemukset eri maista viittaavat siihen, että lapsiasiamiestoiminta voi olla luonteeltaan vaikuttamista yhteiskuntapolitiikkaan ja lainsäädäntöön taikka asianajaja- tai asiamiestyyppistä, jolloin pyritään turvaamaan yksittäisten lasten etua ja oikeuksia erilaisissa ongelmatilanteissa. Näitä tavoitteita ei ole helppo yhdistää saman tahon tehtäviksi, koska ne edellyttävät erilaisia toimintamuotoja. Lasten oikeuksien toteutumisen valvonta kuuluu erityisesti eduskunnan oikeusasiamiehen tehtäviin. Oikeusasiamiehen toiminta on pitkälti yksittäistapauksiin liittyvää jälkikäteistä valvontaa. Oikeusasiamiehen ja lapsiasiavaltuutetun tehtävät täydentäisivät toisiaan. Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä olisi edistää koko lapsiväestön etuja ja oikeuksia ja tuoda näitä näkökulmia yhteiskuntapoliittiseen keskusteluun ja päätöksentekoon. Kiinnittäessään huomiota lapsiin kohdistuviin epäkohtiin lapsiasiavaltuutettu toimisi yhteiskunnan kaikilla sektoreilla.

YK:n lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen toteuttaminen käytännössä edellyttää, että se tunnetaan. Sopimukseen onkin kirjattu velvoite saattaa sen periaatteet ja määräykset sekä seurantaraportit niin aikuisten kuin lastenkin tietoon tarkoituksenmukaisesti ja aktiivisesti. Lapsiasiavaltuutetun tärkeänä tehtävänä olisi tiedottaa lapsen oikeuksista niin viranomaistahoille kuin yleisemminkin yhteiskunnassa ja erityisesti lapsille itselleen.

Lapsikeskeinen ajattelu- ja toimintamalli, joka kunnioittaa lasten ja nuorten tarpeita ja mielipiteitä, on vaativa haaste koko hallinnolle ja päätöksentekokoneistolle. Lasten ottamiselle aktiivisesti mukaan yhteiskunnan suunnitteluun ja päätöksentekoon ei ole vielä Suomessa löydetty yleistä toteutusmallia. Monissa maissa lapsiasiamiehet ovat kanava,

joiden kautta lasten ja nuorten viestit ja toiveet välittyvät päätöksentekijöille.

3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Lapsiasiavaltuutetun viran perustaminen

Lasten aseman ja oikeuksien huomioon ottamisen varmistamiseksi lainsäädännössä ja yhteiskunnallisessa päätöksenteossa ehdotetaan perustettavaksi lapsiasiavaltuutetun virka. Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä tulisi olemaan yhteiskuntapolitiikkaan vaikuttaminen siten, että lapsiväestön edut ja oikeudet tulevat riittävästi huomioon otetuiksi.

Lapsiasiavaltuutetun toiminnan perustana olisi Yhdistyneiden Kansakuntien lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus. Lapsiasiavaltuutettu olisi keskeinen lasten oikeuksia koskevan yleissopimuksen toteutumista edistävä viranomaisena.

Ehdotuksen tavoitteena on tehostaa lapsen aseman ja oikeuksien toteutumista eri hallinnonalojen lainsäädännössä ja lisätä ja parantaa toimia lasten asemaa ja oikeuksia edistävien toimintatapojen edistämiseksi yhteiskunnassa. Erityisesti hoitavana viranomaisena lapsiasiavaltuutettu voisi edistää aktiivisesti lasten asemaa ja oikeuksia.

Lapsiasiavaltuutetun asema

Lapsiasiavaltuutetulla tulisi olla itsenäinen ja mahdollisimman riippumaton asema, jotta hän voisi suorittaa tehtävänsä itsenäisesti. Toisaalta tehtävän hoitamisen kannalta olisi tärkeää, että lapsiasiavaltuutetulla olisi läheiset yhteydet keskeisiin yhteistyötahoihin. Yleensä vastaavat valtakunnalliset elimet on sijoitettu sen hallinnonalan yhteyteen, joka pääasiassa vastaa kyseessä olevaan hallinnonalaan liittyvistä kysymyksistä.

Lapsiasiavaltuutetun virka ja lapsiasiavaltuutetun toimisto ehdotetaan perustettavaksi sosiaali- ja terveysministeriön yhteyteen. Lasten asemaa ja lasten oikeuksien huomioon ottamista sekä lasten ja nuorten hyvinvoinnin turvaamista koskevien asioiden valmisteluvastuu kuuluu pääasiassa sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan.

Liittyminen sosiaali- ja terveysministeriön hallintoon toisi lapsiasiavaltuutetun viran hoitamiseksi luontevat yhteydet lasten hyvinvoinnin kehittämistyön keskeisiin toimijoihin. Valtuutettu olisi toiminnallisesti itsenäinen viranomaislainen, joka liittyisi ministeriöön hallinnollisesti ja toimintamäärärahojen kautta. Ehdotettua vastaava hallintomalli on tällä hetkellä esimerkiksi tasa-arvovaltuutetun viran osalta.

Tehtävän rajaukset

Ehdotus lapsiasiavaltuutetun viran perustamiseksi ei puutu muiden viranomaisten toimivaltaan ja tehtäviin. Lapsiasiavaltuutetun tehtävä täydentäisi nykyistä järjestelmää. Verrattuna eduskunnan oikeusasiamiehen tehtäviin lapsiasiavaltuutetun tehtävät painottuisivat jälkikäteen lasten oikeuksien toteutumisen valvonnan sijasta vaikuttamiseen ennalta muun muassa vasta suunnitteilla oleviin lainsäädäntöhankkeisiin ja muihin lapsen asemaa koskeviin uudistuksiin.

Lapsiasiavaltuutetun tehtävä painottuisi erityisesti yleisen tason vaikuttamiseen. Lapsiasiavaltuutettu ei suorittaisi jälkikäteistä yksittäistapauksellista valvontaa, vaan siitä vastaisi jatkossakin nykykäytännön mukaisesti muun muassa eduskunnan oikeusasiamies.

Lapsiasiavaltuutetun tehtävät

Lapsiasiavaltuutettu olisi keskeinen lasten oikeuksien toteutumista edistävä viranomaislainen. Lapsiasiavaltuutetun tehtävät täydentäisivät muiden viranomaisten tehtäviä lapsen aseman ja oikeuksien edistämiseksi.

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä olisi lapsen edun ja oikeuksien sekä YK:n lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen toteutumisen edistäminen ja niiden tunnetuksi tekeminen. Lapsiasiavaltuutettu seuraisi lasten ja nuorten hyvinvointia ja elinolosuhteita sekä arvioisi lainsäädännön ja yhteiskunnallisen päätöksenteon vaikutuksia lapsiin.

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä olisi tehdä aloitteita sekä antaa suosituksia, ohjeita ja neuvoja, joiden tavoitteena on edistää lapsen edun ensisijaisuutta yhteiskunnassa. Aloitteet voisivat koskea ehdotuksia lainmuutoksiksi epäkohtien poistamiseksi ja lasten aseman

parantamiseksi kaikilla yhteiskunnan alueilla.

Valtuutetun tulisi kehittää lasten asemaa edistäviä yhteistyömuotoja muun muassa keskus- ja paikallishallinnon ja muiden toimijoiden kuten järjestöjen yhteistyöhön.

Lapsiasiavaltuutetun tulisi pitää yhteyksiä lapsiin ja nuoriin ja välittää heiltä saamaansa tietoa päätöksentekoon.

Lapsiasiavaltuutetun tehtäviin sisältyisi monenlaista tiedottamista. Valtuutetun tulisi välittää lapsia koskevaa tietoa lapsille, lasten parissa työskenteleville, viranomaisille ja suurelle yleisölle. Lisäksi lapsiasiavaltuutettu huolehtisi yhteydenpidosta pohjoismaisiin kollegoihinsa ja osallistuisi toimialaansa kuuluvaa kansainvälistä yhteistyöhön myös esimerkiksi YK:n ja Euroopan unionin piirissä.

Varsinaisen toiminnan painopisteen määrittely lapsiasiavaltuutetun kulloisenkin vuoden osalta toimintasuunnitelmassaan.

Tehtäviin ei kuuluisi yksittäistapausten käsittelyä. Lapsiasiavaltuutettu voisi kuitenkin ottaa yksittäistapausten perusteella yleisellä tasolla kantaa lapsen edun ja oikeuksien toteutumiseen. Kannanoton tulisi kaikissa tapauksissa painottaa kysymyksiin, joilla on periaatteellinen ja yleinen merkitys.

Lapsiasiavaltuutettu antaisi vuosittain valtioneuvostolle kertomuksen, joka sisältäisi arvion lasten oikeuksien toteutumisesta ja lasten hyvinvoinnin ja elinolojen kehityksestä sekä lainsäädännössä havaituista puutteista.

Muina keinoina lapsiasiavaltuutetulla olisi ensisijassa tiedolla ohjaaminen. Valtuutetun tulisi epäkohtia havaitessaan ensisijassa ohjein ja neuvoin pyrkiä vaikuttamaan siihen, että kyseessä oleva epäkohta poistuisi. Lapsiasiavaltuutetulla ei olisi valitus- ja kanteluviranomaisille kuuluvia päätöksentekotai muita yksilötapausten käsittelyyn liittyviä valtuuksia.

Lapsia koskevaa ja lapsiin vaikuttavaa lainsäädäntöä valmisteltaessa lapsiasiavaltuutetulle olisi tarpeen varata tilaisuus tulla kuulluksi. Valtuutettu voisi osallistua lainsäädäntöä valmistelevien työryhmien työhön. Lisäksi lapsiasiavaltuutettu voisi antaa tarvittaessa asiantuntijalausuntoja eri viranomaisten käyttöön lapsen asemaan liittyvissä kysymyksissä. Lapsiasiavaltuutetulla ei olisi eh-

dotonta velvoitetta lausunnon antamiseen vaan hän toimisi toimistonsa voimavarojen puitteissa.

Lapsiasiavaltuutetun kuten muidenkin viranomaisten tulisi asian kuulussa toisen viranomaisen tehtäväalueeseen ohjata asia eteenpäin.

Lapsiasiavaltuutetulla olisi oikeus saada muilta viranomaisilta tehtäviensä hoidon kannalta tarpeellisia tietoja maksutta. Tietojensaantioikeus kattaisi viranomaisten hallussa olevat julkiset asiakirjat, kuten erilaiset suunnitelmat ja julkaisut. Tarkoituksena olisi, että lapsiasiavaltuutettu voisi saada asiakirjat mahdollisimman varhaisessa vaiheessa jo esimerkiksi ennen niiden julkaisemista tai yleiseen jakeluun toimittamista. Lapsiasiavaltuutetun tiedonsaantioikeus ei syrjäyttäisi salassapitosäännöksiä.

Viranomaisyhteistyö ja neuvottelukunta

Lapsiasiavaltuutetun tehtävän hoitaminen edellyttäisi kiinteää yhteistyötä muiden viranomaisten kanssa. Lapsiasiavaltuutetun tehtävän perustaminen ei poistaisi usean eri viranomaisen toimivaltaan liittyvää ongelmaa, mutta helpottaisi osaltaan niiden välistä yhteistyötä.

Viranomaisten kesken tapahtuvien yhteyksien lisäksi on tärkeää, että lapsiasiavaltuutetulla on toimivat yhteydet eri sidosryhmiin kuten järjestöihin. Mahdollisuuksien mukaan myös paikallistason toimijoiden näkemyksiä tulisi kuulla.

Lapsiasiavaltuutetun avuksi ehdotetaan perustettavaksi laaja-alainen neuvottelukunta, jossa myös kansalaisjärjestöillä olisi vahva edustus. Neuvottelukunnasta säädettäisiin erillisellä valtioneuvoston asetuksella. Neuvottelukunta rakentaisi tarpeellista yhteistyöverkkoa sekä kotimaisiin että kansainvälisiin toimijoihin. Neuvottelukunnan tehtävänä olisi vaikuttaa aktiivisesti siihen, että asenteita yhteiskunnassa kehitetään ja lapsen oikeuksista levitetään tietoa.

Resurssit

Lapsiasiavaltuutetulla olisi oma toimisto sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä. Vuonna 2005 lapsiasiavaltuutetun toimistoon

on tarkoitus perustaa osastosihteerin virka. Vuoden 2006 alusta toimistoon perustettaisiin asiantuntijatehtäviä varten esittelijätason virka.

Ottaen huomioon lapsiasiavaltuutetun toimialaan kuuluvien asioiden ulottumisen lähes kaikille yhteiskuntasektoreille valtuutetulla tulisi olla käytettävissä tehtäviensä asianmukaiseksi ja tehokkaaksi hoitamiseksi riittävät resurssit. Näin ollen lapsiasiavaltuutetun tulisi laajalti hyödyntää olemassa olevaa asiantuntijaverkostoa ja tehdä yhteistyötä muun muassa eri viranomaisten, tutkijoiden, järjestöjen ja muiden toimijoiden kanssa.

Valtuutetun olisi saatava jatkossa tuekseen paitsi lapsia ja lapsipolitiikkaa koskevaa myös useiden muiden eri alojen asiantuntemusta. Asiantuntijatuken turvin voitaisiin muun muassa seurata tehokkaasti lasten näkökulmasta yhteiskunnallista kehitystä, lapsia koskevia etuuksia, palveluita, lainsäädäntöä ja sen soveltamiskäytäntöjä sekä niiden kokonaisvaikutuksia lapsiin. Asiantuntijat myös avustaisivat valtuutettua havaitsemaan muutostarpeita sekä tekemään tarvittaessa ehdotuksia eri alojen lainsäädännön ja toimintakäytäntöjen muutoksiksi sekä muun muassa tutkimus- ja kehittämisohjelmiksi. Myös yhteydenpito eri tahoihin sekä lapsen oikeuksia koskeva tiedotustoiminta vaatisi resursseja.

Jatkossa selvitetään erikseen sekä sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan että muiden hallinnonalojen eri viranomaistahojen kanssa, miten niiden panosta voitaisiin hyödyntää lapsiasiavaltuutetun toiminnassa. Tavoitteena on, että lapsiasiavaltuutetun työn tueksi tarvittavat sektoriasiantuntijat olisi mahdollista siirtää määräajaksi työskentelemään lapsiasiavaltuutetun toimistossa.

4. Esityksen vaikutukset

4.1. Taloudelliset vaikutukset

Lapsiasiavaltuutetun toimiston toiminnan on tarkoitus alkaa 1 päivänä syyskuuta 2005. Lapsiasiavaltuutetun palkkausperusteeksi ehdotetaan valtion palkkaluokkaa A 30 vastaavaa palkkaa. Samanaikaisesti perustettavaksi ehdotetun osastosihteerin palkkaukseksi eh-

dotetaan valtion palkkaluokkaa A 16 vastavaa palkkaa. Lisäksi vuoden 2006 alusta ehdotetaan perustettavaksi ylitarkastajan valtion palkkaluokan A 25 mukainen virka.

Vuoden 2005 osalta lapsiasiavaltuutetun palkkaamisesta henkilöstösivukuluineen aiheutuisi noin 28 000 euron ja osastosihteerin osalta noin 10 000 euron määräraharahatarve. Asiantuntijapalkkioita varten tulisi varata noin 5 000 euron määräraha. Muita toimintamenoja kuten toimintavarustusta, vuokria, matkakuluja ja muita menoja varten tarvittaisiin vuonna 2005 arviolta yhteensä 61 000 euron määräraha. Yhteensä palkkaus- ja toimintamenot vuoden 2005 osalta olisivat siten noin 104 000 euroa.

Vuoden 2006 osalta kustannukset nousisivat, koska on kyse kokonaisesta toimintavuodesta. Vuonna 2006 palkkausmenoihin henkilöstösivukuluineen arvioidaan tarvittavan lapsiasiavaltuutetun osalta 88 000 euroa, ylitarkastajan osalta 54 000 euroa ja osastosihteerin osalta 32 000 euroa. Asiantuntijapalkkioiden arvioidaan olevan noin 25 000 euroa. Lisäksi muihin toimintamenoihin kuten toimintavarustukseen, vuokriin, matkakuuluihin ja muihin menoihin tulisi varata yhteensä noin 86 000 euroa. Vuoden 2006 osalta palkkaus- ja toimintamenot olisivat siten yhteensä noin 285 000 euroa.

Ehdotetut määrärahat varattaisiin valtion talousarvioon sosiaali- ja terveysministeriön palkkaus- ja toimintamenomomenteille.

4.2. Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset

Lapsiasiavaltuutetun tarkoituksena on tehostaa toimintaa lapsen asemaa koskevissa asioissa. Tehtävän perustaminen ei vaikuttaisi muiden vastaavissa asioissa toimivaltaisten viranomaisten tehtäviin vaan täydentäisi muiden viranomaisten toimintaa. Tehtävän hoitaminen edellyttäisi lapsiasiavaltuutetulta tiivistä yhteistyötä eri viranomaisten kesken hallinnon eri tasoilla, myös muun muassa kuntien viranomaisten kanssa.

Lapsiasiavaltuutetun ja toimiston perustamiseksi tarvittavat virat ja määrärahat on tarkoitus saada hallinnonalan voimavaroja uudelleen kohdentamalla.

4.3. Vaikutukset eri kansalaisryhmien asemaan

Lakiehdotuksen tavoitteena on edistää lasten asemaa ja oikeuksia yhteiskunnassa ja tuoda lasten ääni kuuluviin yhteiskunnallisessa päätöksenteossa.

5. Asian valmistelu

5.1. Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti maaliskuussa 2003 Suomen lapsiasiain toimikunnan, jonka tehtävänä on toimia YK:n yleiskokouksen lasten erityisistunnossa hyväksytyyn loppuasiakirjan Lapsille sopiva maailma (*A World Fit for Children*) edellyttämänä kansallisena lasten asioita edistävänä elimenä. Toimikunnan määräaika päättyy 31 päivänä maaliskuuta 2005. Toimikunnan eräänä keskeisenä tehtävänä on ollut tehdä esitys kansallisesta pysyväisluontoisesta lapsi- ja perheasioita koordinoivasta rakenteesta.

Toimikunnan puheenjohtajana on toiminut kansanedustaja Eva Biaudet. Toimikunnassa on ollut edustajia sosiaali- ja terveysministeriöstä, ulkoasiainministeriöstä, oikeusministeriöstä, opetusministeriöstä, työministeriöstä, ympäristöministeriöstä, Etelä-Suomen lääninhallituksesta, Itä-Suomen lääninhallituksesta, Oulun lääninhallituksesta, Lapin lääninhallituksesta, Sosiaalialan tutkimus- ja kehittämiskeskus Stakesista, Suomen Kuntaliitosta, Lastensuojelun Keskusliitosta, Mannerheimin Lastensuojeluliitosta, Ensi- ja turvakotien liitosta, Pelastakaa Lapset ry:stä, Suomen Nuorisoyhteistyö Allianssi ry:stä, Väestöliitosta, Samfundet Folkhälsanista, Suomen YK-liitosta, Suomen Unicef-yhdistys ry:stä, Suomen evankelisluterilaisesta kirkkohallituksesta ja Suomen Ortodoksisesta kirkollishallituksesta.

Toimikunta antoi kesäkuussa 2004 lapsi- ja perheasioiden koordinoitua koskevan esityksensä (Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2004:7). Toimikunta korosti esityksessään sitä, että lasten hyvinvoinnista huolehtiminen kuuluu kaikille hallinnonaloille. Tämän vuoksi lapsi- ja perheasioiden koordinaatiota valtion hallinnossa tulisi vahvistaa. Toimikunta esitti riippumattoman lap-

siasiaivaltuutetun viran perustamista ja valtuutetun tehtävistä säätämistä lailla. Valtuutetun tehtävänä olisi edistää koko lapsiväestön etuja ja oikeuksia ja tuoda näitä näkökulmia yhteiskuntapoliittiseen keskusteluun ja päätöksentekoon. Lasten omien mielipiteiden nostaminen julkiseen keskusteluun ja lapsen oikeuksista tiedottaminen lapsille itselleen kuuluisivat myös valtuutetun keskeisiin tehtäviin.

Toimikunnan esityksen mukaisesti lapsiasiaivaltuutetun tehtävä perustettaisiin joko valtioneuvoston kanslian tai sosiaali- ja terveysministeriön yhteyteen. Lapsiasiaivaltuutetulla tulisi olla käytettävissään toimisto. Valtuutetun toimiston pysyväksi henkilöstöksi toimikunta esitti toiminnan käyntiin saattamiseksi valtuutetun lisäksi kolmea esittelijää ja yhtä toimistosihiteeriä. Näiden lisäksi eri ministeriöiden tulisi vuosittain osoittaa valtuutetun käyttöön asiantuntijoita projekti-tehtäviin. Valtuutetun työn tueksi asetteisiin laaja-alainen neuvottelukunta, jossa myös

kansalaisjärjestöillä olisi vahva edustus. Lapsiasiaivaltuutetun toimiston henkilöstön riittävyys ja ministeriöiden kanssa tehtävän projektiyhteistyön toimivuus olisi toimikunnan mukaan arvioitava viimeistään kolmen vuoden kuluttua valtuutetun toimiston työn käynnistymisestä.

Lakiehdotus perustuu Suomen lapsiasiaivaltuutetun toimikunnan ehdotukseen lapsiasiaivaltuutetun viran perustamisesta. Esitys on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriössä virkatyönä.

6. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

6.1. Riippuvuus muista esityksistä

Esitys liittyy valtion vuoden 2005 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotuksen perustelut

1 §. *Toimiala.* Tarkoitus on, että lapsiasiaivaltuutetun virka täydentäisi muiden lapsen asemaa ja oikeuksia edistävien viranomaisten tehtäviä. Mikäli käytännössä näyttäisi syntyvän päällekkäisyyttä eduskunnan oikeusasiamiehen tai muiden viranomaisten tehtävien kanssa, kyseisten viranomaisten tulisi tilanteen niin vaatiessa neuvotella menettelytavoista tarkoituksenmukaisen ja joustavan käytännön luomiseksi.

Lapsiasiaivaltuutettu ehdotetaan perustettavaksi sosiaali- ja terveysministeriön yhteyteen vastaavasti kuin nykyinen tasa-arvovaltuutettu. Ministeriön yhteydessä toimiminen tarkoittaa toiminnallisesti itsenäistä yksikköä, joka hallinnollisesti ja toimintamäärärahojen osalta olisi osa ministeriötä. Sosiaali- ja terveysministeriössä tasa-arvovaltuutetun toimisto toimii tällä hetkellä ministeriön yhteydessä ja vastaavasti vähemmistö-

valtuutetun toimisto ja valtakunnansovittelijan toimisto toimivat työministeriön yhteydessä.

Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin kelpoisuusvaatimuksista ja nimittämisestä. Tarkoitus on, että lapsiasiaivaltuutetun nimitäisi tehtävänsä valtioneuvosto määräajaksi. Määräaika olisi viisi vuotta. Valtuutetulta edellytettäisiin soveltuvaa ylempää korkeakoulututkintoa sekä hyvää perehtyneisyyttä viran tehtävälleen ja käytännössä osoitettua johtamistaitoa.

2 §. *Tehtävät.* Pykälän 1 momentissa todettaisiin lapsiasiaivaltuutetun hoitavan tehtävänsä yhteistyössä muiden viranomaisten ja toimialansa muiden toimijoiden kuten järjestöjen kanssa.

Pykälän 2 momentissa on lueteltu lapsiasiaivaltuutetun tehtävät. Kulloisetkin painopistealueet määrittäisi lapsiasiaivaltuutettu tilanteen ja tarpeiden mukaan vuosittaisessa toimintasuunnitelmassaan.

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä olisi arvioida lapsen edun ja oikeuksien toteutumista ja seurata lasten ja nuorten elinolosuhteita. Lisäksi valtuutettu seuraisi lainsäädäntöä, tiedotusvälineitä ja eri viranomaisten käytäntöjä. Seuranta olisi osa valtuutetun virkatyötä, jota täydentäisivät myös toimeksiantojen pohjalta tehtävät tutkimukset ja selvitykset. Seurantaraportit julkistettaisiin tavoitteena tuottaa aineistoa myös julkiseen keskusteluun. Seurantaan kuuluisivat myös yhteydet kansainvälisiin järjestöihin ja niiden toimintaan osallistuminen.

Lapsiasiavaltuutetun tulisi olla aloitteellinen lapsia koskevan yhteiskunnallisen päätöksenteon kehittämisessä ja lasten asemaa ja oikeuksia edistävien käytäntöjen levittämisessä. Muutoin valtuutetun käytössä olevat keinot olisivat ensisijassa niin kutsuttuja pehmeitä keinoja eli suosituksia, ohjeita ja neuvoja.

Tarkoituksena olisi, että valtuutettu toimisi mielipidevaikuttajana osallistumalla julkiseen keskusteluun ja yhteiskunnassa käytävään arvokeskusteluun. Lapsiasiavaltuutettu voisi edistää lasten asemaa rakentamalla verkostoja ja yhteyksiä eri toimijoiden kesken, yhteensovittamalla toimenpiteitä ja jakamalla tietoa. Toiminnan kohteena olisi viranomaisten lisäksi koko maassa asuva väestö. Lapsiasiavaltuutetun tulisi myös pitää yhteyttä kansalais- ja muihin järjestöihin sekä edistää eri järjestöjen välistä yhteistyötä ja niiden suhteita viranomaisiin.

Valtuutetun tulisi myös pitää yhteyttä lapsiin ja luoda kanavia lasten mielipiteiden esille tuomiseen.

Valtuutetun tehtäviin kuuluisi antaa tietoa kansallisesta ja kansainvälisestä tilanteesta sekä niistä toimista, joilla niin yksittäiset kansalaiset kuin viranomaisetkin voisivat edistää lasten oikeuksien toteutumista. Tietoa tuotettaisiin päätöksenteon pohjaksi poliittisille päättäjille ja viranomaisille, mutta myös järjestöille, suurelle yleisölle ja tiedotusvälineille. Tiedotus voisi käsittää muun muassa tiedotteet, raportit, julkaisut, tiedotustilaisuudet ja seminaariesiintymiset. Valtuutetun tehtävien tärkeä osa olisi lapsen oikeuksia koskevaan yleissopimukseen liittyvä tiedottaminen ja muu sopimuksen toteutumisen edistäminen.

Lapsiasiavaltuutettu ei ottaisi yksittäisiä henkilöitä ja tapauksia koskevia asioita käsiteltäväkseen. Valtuutettu voisi ohjata asian eteenpäin. Sen sijaan valtuutettu voisi harkintansa mukaan antaa suosituksia, ohjeita ja neuvoja niin viranomaisille, joukkoviestimille kuin yksityishenkilöillekin.

Lapsiasiavaltuutettu ei voisi tehdä yksittäistapauksia koskevia päätöksiä, muuttaa muiden viranomaisten päätöksiä taikka määrätä rangaistuksia. Valtuutettu olisi hallinto-
viranomainen, joten valtuutetun antama ratkaisu ei saisi oikeusvoimaa vaan olisi luonteeltaan asiantuntijalausunto kuten tasa-arvovaltuutetunkin lausunto.

3 §. *Toimintakertomus ja toimintasuunnitelma.* Lapsiasiavaltuutettu laatii vuosittain toimialtaan kertomuksen. Kertomuksen on tarkoitus sisältää arvio lasten oikeuksien toteutumisesta ja lasten hyvinvoinnin ja elinolojen kehityksestä sekä lainsäädännössä havaituista puutteista.

Kertomus annettaisiin valtioneuvostolle toimintavuotta seuraavan kalenterivuoden maaliskuun loppuun mennessä. Tällöin kertomuksen sisältämät huomiot ja ehdotukset voitaisiin ottaa huomioon ministeriöissä seuraavan vuoden toiminnan ja talousarvion valmistelussa.

Lisäksi valtuutettu laatii vuosittain toiminnastaan toimintasuunnitelman. Toimintasuunnitelmassa kuvattaisiin kunkin vuoden tehtävien painopistealueet.

Toimintakertomuksesta ja toimintasuunnitelmasta on tarkoitus säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

4 §. *Neuvottelukunta.* Lapsiasiavaltuutetun tukena toimisi neuvottelukunta, jossa olisivat edustettuina eri viranomaiset, joiden toimivaltaan lapsen asemaan ja oikeuksiin liittyvät kysymykset kuuluvat. Neuvottelukuntaan kuuluisi myös laaja järjestöjen edustus. Neuvottelukunnasta säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

5 §. *Toimisto.* Lapsiasiavaltuutetulla olisi toimisto vastaavasti kuin tasa-arvovaltuutetulla. Toimisto sijaitisi sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä. Toimistossa olisi henkilökuntaa valtion talousarvion rajoissa. Alkuvaiheessa toimistoon palkattaisiin pysyvästi osastosihteeri ja vuoden 2006 alusta esittelijätasoinen henkilö.

6 §. *Oikeus saada tietoja.* Lapsiasiavaltuutetun tehtävän menestyksellinen hoitaminen edellyttää, että valtuutetulla on riittävät tietojensaantioikeudet. Lapsiasiavaltuutetulla olisi oikeus saada muilta viranomaisilta tehtäviensä hoidon kannalta tarpeellisia tietoja makсутta. Tietojensaantioikeus kattaisi viranomaisten hallussa olevat julkiset asiakirjat, kuten erilaiset suunnitelmat ja julkaisut. Tarkoituksena olisi, että lapsiasiavaltuutettu voisi saada asiakirjat mahdollisimman varhaisessa vaiheessa jo esimerkiksi ennen niiden julkaisemista tai yleiseen jakeluun toimittamista. Lapsiasiavaltuutetun tiedonsaantioikeus ei syrjäyttäisi salassapitosäännöksiä.

Lakiin ei ehdoteta otettavaksi erityistä säännöstä lapsiasiavaltuutetun ja hänen toimistonsa henkilöstön salassapito- ja vaitiolovelvollisuudesta, koska asia on kattavasti säännelty viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetulla lailla (621/1999).

7 §. *Tarkemmat säännökset.* Pykälän mukaan lain täytäntöönpanosta voitaisiin antaa tarvittaessa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

8 §. *Voimaantulo.* Pykälä sisältää tavanomaisen voimaantulosäännöksen.

2. Tarkemmat säännökset ja määräykset

Tarkoitus on, että tarkempia säännöksiä ja määräyksiä lapsiasiavaltuutetun ja hänen toimistonsa esittelijöinä toimivien virkamiesten kelpoisuusvaatimuksista ja nimittämisestä tai ottamisesta, toimintakertomuksesta ja toimintasuunnitelmasta, neuvottelukunnasta sekä tarvittaessa ehdotetun lain täytäntöönpanosta annetaan valtioneuvoston asetuksella.

3. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä syyskuuta 2005.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Lakiehdotus

Laki

lapsiasiavaltuutetusta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Toimiala

Lasten aseman ja oikeuksien huomioon ottamisen varmistamiseksi lainsäädännössä ja yhteiskunnallisessa päätöksenteossa on sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä lapsiasiavaltuutettu.

Lapsiasiavaltuutetun kelpoisuusvaatimuksista ja nimittämisestä säädetään valtioneuvoston asetuksella.

2 §

Tehtävät

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on yhteistyössä muiden viranomaisten sekä toimialansa järjestöjen ja vastaavien muiden toimijoiden kanssa edistää lapsen edun ja oikeuksien toteutumista.

Tehtävässään lapsiasiavaltuutetun tulee:

1) arvioida lapsen edun ja oikeuksien toteutumista ja seurata lasten ja nuorten elinolosuhteita;

2) seurata lainsäädäntöä ja yhteiskunnallista päätöksentekoa sekä arvioida niiden vaikutuksia lasten hyvinvointiin;

3) olla aloitteellinen yhteiskunnallisen päätöksenteon kehittämiseksi lapsia koskevissa asioissa sekä antaa suosituksia, ohjeita ja neuvoja, joiden tavoitteena on edistää lapsen edun ensisijaisuutta yhteiskunnassa;

4) pitää yhteyksiä lapsiin ja nuoriin ja välittää heiltä saamaansa tietoa päätöksentekoon;

5) kehittää yhteistyömuotoja eri toimijoiden välille;

6) välittää lapsia koskevaa tietoa lapsille, lasten parissa työskenteleville, viranomaisille sekä muulle väestölle; sekä

7) edistää eri tavoin Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokouksen hyväksymän lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 59-60/1991) toteutumista.

3 §

Toimintakertomus ja toimintasuunnitelma

Lapsiasiavaltuutetun on vuosittain annettava valtioneuvostolle kertomus toimialaltaan sekä laadittava toimintasuunnitelma.

Toimintakertomuksesta ja toimintasuunnitelmasta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

4 §

Neuvottelukunta

Lasten aseman ja oikeuksien sekä niitä koskevan viranomaisten yhteistyön edistämistä varten lapsiasiavaltuutetun apuna toimii neuvottelukunta, jonka asettamisesta ja kokoonpanosta, tehtävistä sekä työskentelytään säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

5 §

Toimisto

Lapsiasiavaltuutetulla on toimisto. Toimistossa on talousarvion rajoissa tarpeellinen määrä esittelijöinä toimivia virkamiehiä ja muuta henkilökuntaa.

6 §

Oikeus saada tietoja

Lapsiasiavaltuutetulla on oikeus saada muilta viranomaisilta maksutta tehtäviensä hoidon kannalta tarpeellisia tietoja, jollei salassapitosäännöksistä muuta johdu.

7 §

Tarkemmat säännökset

Tarkempia säännöksiä tämän lain täytäntöönpanosta annetaan tarvittaessa valtioneuvoston asetuksella.

8 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä syyskuuta 2005.

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Helsingissä 14 päivänä syyskuuta 2004

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Peruspalveluministeri *Liisa Hyssälä*