

LAPS/84/2023, 13.2.2024

Lapsiasiavaltuutetun lausunto oikeusministeriölle valmiuslain varautumisvelvollisuutta koskevasta muistiosta sekä valmiuslain yleisistä kehittämistarpeista

Viite: VN/5137/2022

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 valmiuslain varautumista koskevaa muistiota sekä valmiuslain yleisiä kehittämistarpeita yleissopimuksen näkökulmasta.

Keskeinen sisältö

Valtioneuvosto asetti 6.10.2022 työryhmän valmistelemaan valmiuslain kokonaisuudistusta. Työryhmän tehtävänä on arvioida valmiuslain ajantasaisuus, toimivuus ja kehittämistarpeet sekä valmistella uudistuksen tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavat säädösehdotukset. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle viimeistään syysistuntokaudella 2025.

Valmiuslakityöryhmän yhtenä tehtävänä on selvittää ja arvioida valmiuslain käyttöönoton kannalta keskeisen varautumisvelvollisuuden sääntelyn täsmentämistarpeet sekä laatia sitä koskevat tarpeelliset säännösehdotukset. Valmistelussa on lisäksi selvitettävä, voidaanko valmiuslain velvoitteet normaalioloissa (varautuminen) ja sen käyttöönottilanteissa (kriisijohtaminen) täsmentää toiminnalliseksi kokonaisuudeksi. Valmiuslakityöryhmä on tässä tarkoituksessa laatinut muistion, joka sisältää alustavat ehdotukset valmiuslain varautumisvelvollisuutta koskevan sääntelyn kehittämiseksi. (s. 2–3).

Yhteenveto lapsiasiavaltuutetun kannanotoista

- Varautumisessa on oleellista tunnistaa lasten ja nuorten tarpeet mahdollisimman laaja-alaisesti. Alaikäiset tulee huomioida erityisenä, aikuisväestöstä erillisenä

ihmisryhmänä läpi yhteiskunnan eri toimintojen. Lisäksi on aina huolehdittava erityisryhmien, kuten vammaisten lasten, erityisten tarpeiden turvaamisesta.

- Lapsiasiavaltuutettu kannattaa valmiuslakityöryhmän alustavia ehdotuksia ja jakaa muistiossa esitetyn näkemyksen valmiuslain merkityksestä varautumisen kehittämistä ohjaavana sääntelynä.
- Lapsiasiavaltuutettu esittää harkittavaksi laintasoista velvoitetta huomioida lapset ja nuoret valmiussuunnitelmissa erityisenä väestöryhmänä.
- Osana valmiuslain kokonaisuudistusta tulee laatia kattava lapsivaikutusten arviointi, jossa muutosten lapsivaikutuksia arvioidaan tutkittuun tietoon perustuen, konkreettisesti kuvaten sekä eri vaihtoehtoja punniten.

Yleistä lasten ja nuorten huomioimisesta kriiseihin varautumisessa

Huolellinen, lapsen erityiset tarpeet huomioiva varautuminen on lasten hyvinvoinnin ja oikeuksien turvaamisessa avainasemassa. Lapset ovat ikänsä ja kehitystasonsa vuoksi eriarvoisessa asemassa suhteessa aikuisiin, ja he tarvitsevat selviytyäkseen paljon aikuisten apua ja tukea.

Lapsiasiavaltuutettu teki vuonna 2021 kannanoton kriiseihin varautumiseen lasten näkökulmasta¹. Kannanoton taustalla oli havainto lasten heikosta huomioimisesta kriisitilanteihin varautumisessa. Näin, vaikka lapset ovat ikänsä ja kehitystasonsa vuoksi aikuisia haavoittuvammassa asemassa ja oikeudellisesti erityisen suojelun piirissä. Riittämätön varautuminen voi muodostaa vakavan riskin lasten hyvinvoinnille kriisitilanteiden aktualisoituessa. **Kannanotossaan lapsiasiavaltuutettu suositteli varautumisen välitöntä päivittämistä lasten tarpeet silmällä pitäen.**

Varautumisessa on oleellista tunnistaa ja huomioida lasten ja nuorten tarpeet mahdollisimman laaja-alaisesti. Lasten ja nuorten palvelujen, kuten opetuksen, turvaaminen kriisioloissa on ensiarvoisen tärkeää, muttei riittävää. Alaikäiset tulee huomioida erityisenä, aikuisväestöstä erillisenä ihmisryhmänä läpi yhteiskunnan eri toimintojen. Lapsista merkittävä osa on luku- ja kirjoitustaidottomia ja liikuntakyvyttömiä, ja siksi täysin aikuisten avun varassa. Etenkin pienet lapset tarvitsevat erityistä ravintoa ja heille

mitoitettuja apuvälineitä ja varusteita. Lapset huomioon ottava varautuminen on välttämätöntä senkin vuoksi, että kyse ei ole pienestä joukosta, vaan sadoistatuhansista ihmisistä. Lisäksi varautumisessa on aina pidettävä huoli siitä, että kriiseissä tunnistetaan ja turvataan eri erityisryhmien, kuten vammaisten lasten, erityiset tarpeet.

Lapsiasiavaltuutetun huomiot valmiuslain varautumisvelvollisuutta koskevasta muistiosta

Kuten muistiossakin todetaan, on sekä kansallinen että kansainvälinen toiminta- ja turvallisuusympäristö muuttunut vuoden 2012 valmiuslain voimaantumisen jälkeen perustavanlaatuisesti erityisesti covid-19-pandemian ja Venäjän hyökkäyssodan seurauksena. Lapsiasiavaltuutetun julkaiseman lapsibarometrin mukaan pelot ovat lasten keskuudessa yleisiä ja he tarvitsevat turvallisuudentunteen vahvistamiseksi aikuisten huomiota ja tukea. Pelkoja aiheuttavat arkiset asiat, kuten pimeys ja painajaiset, mutta myös luonnonilmiöt, toisten käytös ja pahan tapahtuminen.² Myös nuorilla on huolia, heillä epävarmuutta aiheuttavat lisääntyvässä määrin ilmastonmuutos ja ympäristön tila³, maailmanpoliittinen tilanne ja kansainvälinen terrorismi⁴. Mediatilaa hallitsevat ajankohtaisesti maahantulon välineellistämistä koskevat kysymykset. Varautumisen merkitys on siis korostunut entisestään.

Jo kohdatuissa kriiseissä on havaittu, että lasten tapa reagoida, etsiä tietoa ja hakea tukea poikkeavat aikuisten tavoista. Erilaiset onnettomuudet, kriisit ja poikkeusolot vaikuttavat erityisen voimakkaasti lapsiin, ja heidän erityiset tarpeensa tulisi huomioida erikseen. Onkin valitettavaa, ettei valmiuslakityöryhmän muistiossa ole lainkaan käsitelty lapsia ja nuoria erityistä huomiota edellyttävänä ihmisryhmänä. Positiivista on kuitenkin lausunnon pyytäminen näin varhaisessa vaiheessa valmistelua. Muistiossa on tuotu selkeästi esille sen sisältävän vain alustavia ehdotuksia, jotka on laadittu jatkovalmistelun kannalta tarpeellisen palautteen saamiseksi. Lapsiasiavaltuutettu pitää erittäin tärkeänä, että lasten ja nuorten erityisasema huomioidaan jatkovalmistelussa, ottamalla muun muassa tässä lausunnossa esitettävät näkökohdat huomioon.

Lapsiasiavaltuutetun näkemyksiä valmiuslakityöryhmän alustaviin ehdotuksiin

Ehdotukset 1 ja 5

Julkishallinnon yleisestä varautumisvelvollisuudesta säädetään valmiuslaissa. Lisäksi velvollisuudesta varautua erilaisiin kriisi- ja häiriötilanteisiin säädetään varsin laajasti hallinnonalakohtaisessa lainsäädännössä, sillä valmiuslain säännökset eivät sellaisenaan riitä kattamaan kaikkia yhteiskunnallisen varautumisen tarpeita. Valmiuslain yleistä varautumisvelvollisuutta koskevaa 12 §:ä työryhmä kuvaa tavoiteluontoiseksi säännökseksi, joka ohjaa kaikkea julkishallinnon toimintaa sekä korostaa yhteiskunnallisen kriisinkestävyyden ja varautumisen merkitystä. Valmiuslakityöryhmä pitää varautumisvelvollisuuden yleistä sääntelyä valmiuslaissa merkityksellisenä ja tärkeänä, ja katsoo, että **yleisestä varautumisvelvollisuudesta on myös jatkossa tarpeen säätää valmiuslaissa (ehdotus 1)**. (s. 4–5 ja 24–25)

Valmiuslakityöryhmän näkemyksen mukaan myös uuden valmiuslain tulee nojautua perusteiltaan voimassa olevan valmiuslain 3 luvun lähtökohtiin yleisen varautumisvelvollisuuden sääntelystä. **Yleistä varautumisvelvollisuutta koskevan säännöksen aineellista sisältöä on kuitenkin työryhmän mukaan syytä täsmentää säätämällä tietyistä varautumisvelvollisuuteen kuuluvista vähimmäistoimenpiteistä (ehdotus 5)**. Nykyisen valmiuslain 12 § on sanamuodoltaan hyvin väljä, jättäen käytännön varautumistoimet ja niiden laajuuden hyvin laajasti varautumisvelvollisten omaan harkintaan. Säännöksessä ei valmiussuunnitelman lisäksi määritellä konkreettisia varautumistoimia, joskin lain esityöt sisältävät tätä koskevia esimerkkejä. Muistion mukaan sinänsä tarpeellinen joustavuus on johtanut kirjaviin käytäntöihin ja vaihtelevaan varautumisen tasoon. Vaikka yleistä varautumisvelvollisuutta ei ole mahdollista tai tarpeellistakaan säätää merkittävästi voimassa olevaa säännöstä yksityiskohtaisemmaksi sen koskiessa laajasti kaikkia hallinnonaloja ja hyvin erilaisia toimijoita, velvollisuuden aineellista sisältöä olisi syytä täsmentää säätämällä siihen kuuluvista vähimmäistoimenpiteistä. Eräs tällainen olisi säätää lailla valmiussuunnitelman vähimmäissisällöstä, eli niistä perusasioista, jotka jokaisen varautumisvelvollisen olisi valmiussuunnitelmassaan huomioitava. (s. 24, 27–28).

Lapsiasiavaltuutettu kannattaa valmiuslakityöryhmän edellä mainittuja ehdotuksia ja jakaa muistiossa esitetyn näkemyksen valmiuslain merkityksestä varautumisen

kehittämistä ohjaavana sääntelynä. Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan yleislakina toimiva valmiuslaki olisi myös oikea paikka korostaa lasten erityisaseman huomioimista varautumisessa.

Valmistellessaan varautumista koskevaa kannanottoaan lapsiasiavaltuutettu tarkasteli erilaisia varautumis- ja valmiussuunnitelmia ja kiinnitti huomiota siihen, että lasten erityisasema on vain harvoin huomioitu riittävästi. Lapsia ei joko huomioida varautumissuunnitelmissa lainkaan, tai heidät huomioidaan lähinnä koulutuspalvelujen tai joidenkin muiden lasten ja nuorten palvelujen kohdalla. Myös yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa, joka muodostaa keskeisen perustan yhteiskunnalliselle varautumiselle, lasten erityiset tarpeet mainitaan lähinnä opetuksen yhteydessä.

Lapsiasiavaltuutettu esittääkin harkittavaksi laintasoista velvoitetta huomioida valmiussuunnitelmissa lapset ja nuoret erityisenä väestöryhmänä. Vähintään lasten ja nuorten huomioiminen tulisi varmistaa sisällyttämällä velvoite lainkohdan yksityiskohtaisiin perusteluihin. Lisäksi perusteluissa tulisi avata, mitä velvoite konkreettisesti tarkoittaa ja edellyttää.

Muut ehdotukset

Valmiuslakityöryhmän mukaan varautumista koskevaa **poikkihallinnollista ja toimialojen välistä yhteistyötä tulisi edistää säännöspäätteisesti** (ehdotus 8). Tämä voisi tapahtua työryhmän mukaan säätämällä ministeriöille velvollisuus huolehtia toimialallaan varautumisen ohjauksesta, yhteensovittamisesta ja valvonnasta tarvittavissa määrin yhteistyössä/yhteistoiminnassa muiden ministeriöiden kanssa.

Lapsen oikeuksien toteutumista uhkaa normaalioloissakin vakavalla tavalla tehtävien ja vastuiden siiloutuminen eri hallinnonaloille sekä moniammatillisen yhteistyön erilaiset ongelmat. Siten esitys on lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan ehdottomasti kannatettava. Myös ehdotuksen perusteluissa esitetty pohdinta tarpeesta osoittaa jonkin viranomaisen tai toimielimen nimenomaiseksi tehtäväksi tukea valtioneuvostoa ja/tai varautumisvelvollisia varautumisen ja yhteentoimivuuden edistämiseksi kuulostaa erittäin kannatettavalta. (s. 29). Tällöin on tärkeää, että kyseisellä toimijalla on tarvittava osaaminen kriiseihin varautumiseen myös lasten ja nuorten näkökulmasta.

Lapsiasiavaltuutettu kannattaa myös ehdotusta **korostaa julkishallinnon velvollisuutta huolehtia varautumisesta ostopalvelutilanteissa säännöspäätteisesti** (ehdotus 3).

Merkittävä osa lasten ja nuorten palveluista toteutetaan tänä päivänä ostopalveluina. **Myös valmiuslain yleisen varautumisvelvollisuuden ulottumista poikkeusolojen lisäksi tätä lievempiin häiriötilanteisiin (ehdotus 7) pidetään johdonmukaisena ja siten kannatettavana muutoksena.**

Huomioita valmiuslain kokonaisuudistukseen

YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 3 (1) artiklan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Lapsen oikeuksien yleissopimus antaa lapselle siten oikeuden siihen, että hänen etunsa arvioidaan ja otetaan huomioon kaikissa häntä koskevissa toimissa tai päätöksissä. Valmiuslain kokonaisuudistamisen yhteydessä tämä tarkoittaa velvollisuutta laatia **kattava lapsivaikutusten arviointi, jossa arvioidaan muutosten vaikutuksia tutkittuun tietoon perustuen, konkreettisesti kuvaten ja eri vaihtoehtoja punniten.** Huolellinen lapsivaikutusten arviointi on tehtävä kaikista eri etenemisvaihtoehdoista sekä erityisesti valittavasta sääntelyehdotuksesta.

Vaatus lapsivaikutusten arvioinnista perustuu lapsen oikeuksien sopimukseen. Lapsen oikeuksien komitea on todennut, että *"[s]en varmistaminen, että lapsen etu otetaan ensisijaisesti huomioon kaikissa lapsia koskevissa toimissa (3 artiklan 1 kohta) ja että yleissopimuksen kaikkia määräyksiä kunnioitetaan lainsäädännön ja politiikkojen suunnittelussa ja toteuttamisessa kaikilla hallintotasoilla, edellyttää jatkuvaa lapsivaikutusten arviointia (jonka avulla voidaan ennustaa kaikkien ehdotettujen lakien, politiikkojen tai määrärahojen vaikutus lapsiin ja heidän oikeuksistaan nauttimiseen) sekä lapsivaikutusten jälkiarviointia (täytäntöönpanon todellisten vaikutusten arviointia).⁵*

Lapsivaikutusten arviointi on siten väline lapsen edun huomioimiseen osana laadukasta lainsäädäntötyötä. Sen avulla on mahdollista tunnistaa valmistelussa ne kohdat, joissa tulee huomioida lapsiin ja nuoriin liittyvät erityiskysymykset. On tärkeä muistaa, että lainsäädäntömuutosten vaikutuksia on arvioitava suhteessa lapsiin eri ikäryhmissä, minkä lisäksi vaikutuksia tulisi arvioida erityisen haavoittuvassa asemassa olevien lapsien, kuten kodin ulkopuolelle sijoitettujen ja vammaisten lasten, näkökulmasta. Valittavien lainsäädäntöratkaisujen on oltava ensisijaisesti lapsen edun mukaisia. Yleissopimuksen täytäntöönpanoa ja toteutumista valvovan YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan lapsen

etu toteutuu, kun kaikki yleissopimuksessa taatut lapsen oikeudet toteutuvat.⁶

Lapsivaikutusten arvioinnin tehtävänä on siten varmistaa, että sääntely turvaa lapsen oikeuksien toteutumisen mahdollisimman täysimääräisesti.

Lapsivaikutusten arviointia laatiessa lapsiasiavaltuutettu kehottaa hyödyntämään lapsen oikeuksien komitean antamia yleiskommentteja ja erityisesti lapsen edun huomioimista koskevaa yleiskomenttia nro 14, joka sisältää tärkeää tietoa lapsivaikutusten arvioinnissa huomioon otettavista seikoista. Lapsiasiavaltuutettu on käännettänyt yleiskommentit suomeksi, ja ne löytyvät lapsiasiavaltuutetun sivuilta osoitteesta: <https://lapsiasia.fi/yleiskomentit>. Lisäksi keskeinen asiakirja on osana kansallisen lapsistrategian toimeenpanoa laadittu *Lapsivaikutusten arvioinnin käsikirja lainvalmistelijoille*⁷, jossa käsitellään myös lasten ja nuorten kuulemista osana lainvalmistelua.

Lopuksi lapsiasiavaltuutettu haluaa muistuttaa, miten tärkeä on tunnistaa lapset omien oikeuksiensa haltijoiksi juuri kriisi- ja poikkeusoloissa. Viime vuosien kriisit ovat jälleen osoittaneet, että kynnyksestä puuttua perus- ja ihmisoikeuksiin pitää olla erityisen tarkka poikkeusoloissa. Lasten kohdalla kriisitilanteissa voi olla houkutusta livetä vanhakantaiseen ajatustapaan, jossa lapset nähdään aikuisten jatkumoina, eikä lapsen oikeuksien juridista merkitystä ymmärretä ja/tai oteta todesta. Tällainen toiminta tarkoittaa kuitenkin pois päin katsomista juuri niistä henkilöistä, jotka ovat kriiseissä kaikkein haavoittuvimmassa asemassa ja siksi kaikkein vahvimman suojan tarpeessa.

Jyväskylässä 13.2.2024

Elina Pekkarinen
Lapsiasiavaltuutettu

Reetta Peltonen
Juristi

¹ <https://lapsiasia.fi/-/kannanotto-kriiseihin-varautuminen>.

² Lapsibarometri 2022: ”Jos joku on mun lähellä, silloin mä en pelkää” – lasten näkemyksiä turvallisuudesta. Terhi Tuukkanen (2022) Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisuja 2022:9. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-334-6>

³ <https://tietoanuorista.fi/wp-content/uploads/2022/03/FI-Infografiikka-Nuorisobarometri-2021.pdf>



⁴ <https://tietoanuorista.fi/wp-content/uploads/2019/03/nuorisobaro2018-infografiikka-nettifinal.pdf>

⁵ Yleiskommentti nro 5 yleisistä täytäntöönpanotoimista CRC/GC/2003/5, kohta 45.

⁶ Yleiskommentti nro 14 lapsen oikeudesta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon CRC/GC/C/14, kohta 4.

⁷ Iivonen, Esa ja Pollari, Kirsi: Lapsivaikutusten arvioinnin käsikirja lainvalmistelijoille. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2021:5. Verkossa osoitteessa: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163343>.