



Valtiovarainministeriölle

Viite: VM149:00/2013 / 17.1.2014

Asia: Lapsiasiavaltuutetun lausunto hallituksen esitysluonnokseen kuntarakennelain muuttamisesta

Hallituksen esitysluonnoksen keskeiset ehdotukset ja tavoitteet

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan, että valtioneuvoston toimivaltaa päättää kaupunkiseutuperusteet täyttävien kuntien yhdistymisestä viime kädessä vastoin kunnan valtuuston tahtoa laajennettaisiin, jos kuntajaon yleisten edellytykset täytyessä lisäksi kuntajakoselvittäjän esitys saisi enemmistön kannatuksen kansanäänestyksessä ja muutokseen olisi alueen kehittämiseen tai taloudelliseen eriytymiskehitykseen liittyviä painavia syitä. Ministeriö voisi myös tiettyjen edellytysten täytyessä asettaa erityisen kuntajakoselvityksen.

Esityksen tavoitteina on kilpailukyvyn ja elinvoiman vahvistaminen, yhdyskuntarakenteen hallinnan sekä maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnittelun edistäminen toiminnallisesti yhtenäisillä kaupunkiseuduilla. Tavoitteena on myös mm. vahvistaa asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Lausunnon tiivistelmä

Lapsiasiavaltuutettu ei katso tarpeelliseksi ottaa kantaa siihen, ovatko kuntien ns. pakkoliitokset tarpeellisia hallituksen esityksen tavoitteiden toteuttamiseksi. Lapsiasiavaltuutettu kuitenkin huomauttaa, mikäli ehdotettuihin pakkoliitoksiin mennään, tulee menettelyissä huomioida paremmin lasten ja nuorten osallisuus kuntalaisina ja vahvistaa rakenteita, joilla osallistumisoikeus todellisuudessaakin toteutuisi riittävällä tavalla. Osallisuus edellyttää mahdollisuutta ilmaista mielipiteensä, saada se huomioiduksi ja myös sitä, että lapset ja nuoret saavat riittävästi tietoa heille ymmärrettävällä tavalla, jotta he voivat muodostaa mielipiteensä ja ilmaista sen.

Lisäksi lapsiasiavaltuutettu kiinnittää huomioita siihen, että kuntaliitoksia selvittäessä on huomioitava ensisijaisesti lapsen etu eli se, miten eri vaihtoehdot vaikuttavat lasten ja nuorten elämään ja arkeen kunnassa. Selvityksissä tulee toteuttaa ratkaisujen lapsivaikutusten ennakointi. Kuntaliitoksilla tavoitellaan säästöjä pitkällä aikavälillä, mutta päätöksiä tehtäessä olisi arvioitava myös liitosajankoh-

tana vaikutuksia kunnan lapsiin ja nuoriin. On tärkeää myös ehkäistä sukupolvien välistä eriarvoisuutta sekä lyhyellä että pitkällä tähtäimellä.

Lapsiasiavaltuutettu viittaa myös lapsiasiainneuvottelukunnan 7.3.2013 antamaan lausuntoon valtiovarainministeriölle kuntarakennelaista, joka löytyy verkosta <http://www.lapsiasia.fi/nyt/lausunnot/lausunto/-/view/1852144>. Lausunnossa esitetyt seikat ovat monelta osin huomioitavia asioita myös tämän hallituksen esitysluonnoksen valmistelussa. Lausunnossa otettiin tuolloinkin kantaa lasten ja nuorten näkökulmasta mm. osallisuuteen, palveluiden saatavuuteen ja ehdotusten vaikutusarviointiin.

Perustelut lapsiasiavaltuutetun kannanotoille

Lapsiasiavaltuutettu arvioi hallituksen esitysluonnosta YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen (SopS 59-60/1991) näkökulmasta.

Lapsen oikeuksien yleissopimuksen mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu (3 art). Kaikilla lapsilla on oikeus yhdenvertaiseen kohteluun (2 art).

Sopimus takaa myös jokaiselle lapselle oikeuden osallistua, vaikuttaa ja tulla kuulluksi ikänsä ja kehitystasonsa edellyttämällä tavalla (12 art). Erityisesti lapselle on annettava mahdollisuus tulla kuulluksi häntä koskevissa oikeudellisissa ja hallinnollisissa toimissa, joko suoraan tai edustajan tai asianomaisen toimielimen välityksellä.

Arvio hallituksen esitysluonnoksesta

Vaikutusarviointi

Lakiesityksen tarkoituksena on taata kaikille kuntalaisille tasa-arvoiset palvelut. Kuntauudistukseen liittyvien lasten ja nuorten kannalta myönteisiä mahdollisuuksia, mutta myös riskejä, kuten ”Vaikutukset lapsiin ja nuoriin” -kohdassa arvioidaan. Mahdollisuudet liittyvät etenkin erityispalveluiden parempaan saatavuuteen ja joukkoliikenteen toimivuuteen suuremmissa yksiköissä. Riskinä on palveluiden etääntyminen ja lähipalveluverkon harveneminen. On myönteistä, että esitysluonnokseen on sisällytetty arvio sen vaikutuksista lapsiin ja nuoriin.

Esitysluonnoksessa on nuorille tärkeistä palveluista käsitelty lähinnä joukkoliikennettä. Sen sijaan muiden lapsille ja nuorille tärkeiden palvelujen, kuten esimerkiksi päiväkotit, koulu (perusopetus, toinen aste), terveyspalvelut, vapaa-ajan palvelut ja kirjasto, nykytilan arviointia tai oletettuja vaikutuksia siihen ei sisälly. Vaikutusarviointi olisi helpompaa ja luultavasti todenmukaisempaa, jos nykytilan arviointi olisi kattavampi. Kokonaisuuden arviointia vaikeuttaa myös se, että sosiaali- ja terveyspalveluiden rakenteista päätetään erikseen.

Esitysluonnoksessa vaikutusarviointi on nyt hyvin yleisellä tasolla, joten sen perusteella ei voi tehdä kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä. Lisäksi on huomioitava, että muut esitysluonnokseen sisältyvät vaikutusarviointit voivat myös vai-

kuttaa suoraan tai välillisesti lapsiin ja nuoriin, joten arvioinnin tekeminen ikäryhmittäin olisi tarpeellinen monissa kohdin erikseen.

Vaikutukset ovat myös suuresti riippuvaisia siitä, tehdäänkö kullakin kaupunkiseudulla arviointia päätösten lapsivaikutuksista ja otetaanko sitä huomioon ja arvioidaanko asiaa lapsen edun kannalta. Kussakin liitostilanteessa tehtävää vaikutusarviointia tulisikin hallituksen esitysluonnoksessa korostaa enemmän.

Eri kaupunkialueilla vaikutukset voivat myös olla erilaisia kuntien erilaisten lähtökohtien takia. Tiedossa on, että nyt esillä olevista liitoskunnista ainakin Kempeleessä, Muuramessa ja Pirkkalassa on toteutettu lasten ja nuorten palveluita koavaa ns. elämänkaariajattelua tai muita innovatiivisiakin ratkaisuja. Liitoksissa haasteena voi olla se, miten näiden kuntien hyvät saavutukset lasten ja nuorten kannalta saadaan mahdollisessa uudessa suuressa kunnassa säilytettyä.

Käytännön esimerkkinä vaikutuksista lapsiin ja nuoriin lapsiasiavaltuutettu nostaa kouluverkon muutokset yhdistyvissä kunnissa. Lapsen tai nuoren näkökulmasta on erittäin merkityksellistä mitä koulua hän käy ja millaiseksi koulumatka hänelle muodostuu. Koulumatkan kestoon vaikuttaa mm. toimivat liikenneyhteydet. Jos kuntarakenteen muutoksesta on seurauksena jonkun koulun lakkauttaminen, jonka seurauksena osa lapsista joutuu muuttamaan koulua, on samanaikaisesti myös varmistettava, että liikenneyhteydet mahdollistavat käytännössäkin lasten tarpeet huomioiden (matka ei ole liian pitkä eivätkä odotusajat muodostu kohtuuttomiksi) heidän siirtymisensä uuteen kouluun. Lisäksi on olennaista, että muut tärkeät palvelut (kirjasto, hammaslääkäri, nuorisotilat, liikuntapalvelut) olisivat lähellä koulua.

Lasten ja nuorten osallisuus

Lapsiin ja nuoriin kohdistuvassa vaikutusarvioinnissa todetaan, että nuorten osallistumisrakenteita voi olla helpompi järjestää suuremmalla väestöpohjalla ja että nuorisovaltuuston toiminta- ja vaikuttamismahdollisuuksiin voidaan uusissa kuntarakenteissa kiinnittää erityistä huomiota. Toisaalta lasten ja nuorten kannalta tärkeät asiat usein liittyvät heidän lähiyhteisöihinsä. Hyvin suurissa kuntakokonaisuuksissa voi olla tarpeellista organisoida lasten ja nuorten vaikuttamista myös alueittain. Lisäksi kohdassa ”vaikutukset kunnalliseen demokratiaan” todetaan, että kuntaliitoksien perusteella valtuutettujen ja muiden luottamushenkilöiden määrä vähenee luottamushenkilöpaikkojen vähetessä, joka voi johtaa siihen, että edustavuuden varmistaminen yleisesti kunnan eri osista tulee haasteellisemmaksi.

Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että kunnilla on nykyisellään hyvin vaihtelevia käytäntöjä siitä, miten nuorisovaltuustot toimivat. Osassa kuntia ne toimivat lähinnä nuorisotyön ja vapaa-aikatoimen asioissa ja osassa kuntia laajemmin kunnan asioihin vaikuttamisessa. Paljon vaihtelua on myös siinä, miten nuorisovaltuustojen edustajat ovat päässeet osallistumaan lautakuntatyöhön. Nuorisovaltuustojen rooli lautakuntatyössä tulisi ehdottomasti vakiinnuttaa ja mahdollistaa säännönmukaisesti niissä lautakunnissa, joissa käsitellään lapsia ja nuoria koskevia asioita.

Uudet kuntarakenteet eivät saa estää tai vaikeuttaa nuorten osallistumisoikeuden toteutumista. On myös tärkeää taata, ettei uudistus tuota eriarvoisuutta eri

kunnissa asuvien lasten ja nuorten välille. Jo etukäteen olisi tärkeää miettiä, miten lasten ja nuorten vaikuttajaryhmien osalta toimitaan, kun kunnat yhdistyvät. Lasten ja nuorten osallistumis- ja vaikuttamisjärjestelmien suunnittelu tulee olla osa selvitystyötä kun kuntien yhdistymistä suunnitellaan.

Lapsiasiavaltuutettu pitää puutteena sitä, että kuntia tai kuntajakoselvitysten selvitysmiehiä ei esityksessä veloiteta selvittämään lasten ja nuorten mielipiteitä kuntauudistusasioissa. Alle 18-vuotiaiden lasten ja nuorten mielipiteiden selvittäminen on erityisen tärkeää, koska he eivät voi äänestämällä vaikuttaa asiaan.

Yhdistyvien kuntien nuorisovaltuustoja tulee informoida selvitystyöstä ja pyytää nuorisovaltuustojen edustajia mukaan selvitystyöhön. Nuorilla tulee olla mahdollisuus kertoa, mitkä palvelut ovat heidän kannaltaan yhdistymisessä erityisen merkittäviä. Nuoret osaavat myös ennakoida parhaiten muutosten vaikutuksia nuoriin. Tämä on perusteltua myös nuorisolain velvoitteiden täyttämiseksi. Nuorisolain 8 § mukaan nuorille tulee järjestää mahdollisuus osallistua paikallista ja alueellista nuorisotyötä ja -politiikkaa koskevien asioiden käsittelyyn ja nuoria tulee kuulla heitä koskevissa asioissa. Nuorisolakiin olisi syytä viitata hallituksen esityksen perusteluissa.

Lasten ja nuorten mielipide tulisi selvittää samanaikaisesti, kun muitakin kuntalaisia kuullaan. Lapset ja nuoret eivät ole vielä äänestysikäisiä, eivätkä voi siten osallistua kansanäänestykseen. Myös kansanäänestyksen yhteydessä olisi kuitenkin tärkeää varata myös lapsille ja nuorille mahdollisuus ilmaista mielipiteensä heille sopivalla tavalla, erityisesti lapsia ja nuoria koskevista asioista, jotka kuntaliitokseen liittyvät. Mahdollista olisi myös toteuttaa alle 18-vuotiaille oma äänestys esim. koulutyön yhteydessä.

Lapsiasiavaltuutettu teki soittokierroksen nykyisille valtiovarainministeriön nimeämille kuntaselvitysmiehille. Tämä osoitti, että he ovat kiinnostuneita lasten ja nuorten näkökulmasta. On kuitenkin välttämätöntä myös valtiovarainministeriötä vaikuttaa siihen, että nuorten vaikuttajaryhmiä, hyödynnetään jatkossa osana selvitystyötä.

Kunnissa on arvioitava uudistusten ja kuntaliitosten lapsivaikutukset

Lapsiasiavaltuutettu muistuttaa myös kannanotosta, jonka lapsiasiavaltuutettu sekä lapsiasiainneuvottelukunnan kuntajaosto valmisteli yhdessä kuntaliitoksia kotikunnissaan viime vuosien aikana kokeneiden nuorten kanssa syksyllä 2011. Kannanotto luovutettiin ministeri Virkkuselle. Kannanotossa linjataan lasten ja nuorten ohjeet päättäjille kuntaliitosten valmisteluun, toimeenpanoon ja seurantaan.

Koko kannanoton " Lapset ja nuoret mukaan kuntauudistuksen ja kuntaliitosten suunnitteluun - Päätösten lapsivaikutuksia on ennakoitava" voi lukea verkosta <http://www.lapsiasia.fi/nyt/aloitteet/aloite/-/view/1841610>. Verkkosivuilta löytyy myös kannanotosta julkaistu esite <http://www.lapsiasia.fi/julkaisut/julkaisu/-/view/1853225>.

Kannanoton tärkein viesti oli, että kuntien tulee selvittää kuntaliitosten ja muiden palvelurakenteiden muutosten lapsivaikutukset ennen päätöksentekoa. THL on julkaissut kuntapäätäjille ohjeita päätösten lapsivaikutusten arvioinnista, verkossa <http://www.julkari.fi/handle/10024/80048>. Valtiovarainministeriön tulee omassa ohjeistuksessaan ja informaatioissaan kuntapäätäjille korostaa lapsivaikutusten arvioinnin tärkeyttä.

Lapsille ja nuorille tiedottaminen

Lapset ja nuoret kuntalaisina tarvitsevat yhtäläillä kuin aikuisetkin tietoa kunta-uudistusasioista. Ilman tietoa on mahdotonta muodostaa mielipidettään ja ottaa kantaa asioihin.

Lapsille ja nuorille tulisi tiedottaa asioista heidät tavoittavalla ja ymmärrettävällä tavalla. Tiedottamisessa tulisi kiinnittää huomioita myös siihen, että herättää lasten ja nuorten kiinnostuksen. Sen tulisi koskea lapsille ja nuorille tärkeitä asioita ja sisältää myös tietoa siitä, miten lapset ja nuoret voivat aidosti osallistua ja vaikuttaa. Tiedottaminen koulussa ja osana koulutyötä on erityisen tehokasta ja tarpeellista. Kuntien päättäjiä tulee rohkaista menemään kouluihin ja pitämään kyselytunteja ja muutoin kertomaan lapsille ja nuorille, mitä kunnassa on liitosten ja palveluiden muutosten osalta meneillään.

Jyväskylässä 31.3.2014

Maria Kaisa Aula
Lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander
Lakimies

Terhi Tuukkanen
Ylitarkastaja