

Opetus- ja kulttuuriministeriölle

Viite: Lausuntopyyntö nuorisolain uudistamisesta (OKM:n työryhmämuistioita ja selvityksiä 2015:15)

Asia: Lapsiasiavaltuutetun lausunto nuorisolain uudistamista koskevan työryhmän esityksestä

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on arvioida ja edistää lapsen oikeuksien toteutumista Suomessa. Työn perustana on YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59 ja 60/1991), joka on lailla voimaan saatettu ihmis-oikeussopimus. Lapsiasiavaltuutettu arvioi opetus- ja kulttuuriministeriön asettaman työryhmän muistiota lapsen oikeuksien yleissopimuksen näkökulmasta.

Työryhmän keskeiset ehdotukset

Opetus- ja kulttuuriministeriön asettama työryhmä esittää, että uuden nuorisolain tavoitteina olisi edistää nuorten osallisuutta ja vaikutusmahdollisuuksia sekä kykyä ja edellytyksiä toimia yhteiskunnassa, tukea nuorten kasvua, itsenäistymistä, yhteisöllisyyttä sekä niihin liittyvien tietojen ja taitojen oppimista samoin kuin nuorten harrastamista ja toimintaa kansalaisyhteiskunnassa, edistää nuorten yhdenvertaisuutta, tasa-arvoa ja oikeuksien toteutumista sekä parantaa nuorten kasvu- ja elinoloja. Nuorisolaissa säädetään valtion ja kunnan vastuista koskien nuorisotyötä ja nuorisopolitiikkaa.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Perustelut lapsiasiavaltuutetun kannanotoille

Lapsen oikeuksien yleissopimus koskee kaikkia alle 18-vuotiaita, ellei lapseen soveltuvien lakien mukaan lapsi ole saavuttanut täysi-ikäisyyttä aikaisemmin (1 artikla). Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 4 artiklan mukaan sopimusvaltiot ovat sitoutuneet ryhtymään kaikkiin tarpeellisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin toimiin yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi.

Lapsen oikeuksien yleissopimusta tulee tulkita kokonaisuutena. Yleissopimuksen täytäntöönpanoa ja toteutumista valvovan YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan lapsen etu toteutuu, kun kaikki yleissopimuksessa taatut lapsen oikeudet toteutuvat.¹

Lapsen oikeuksien komitea on määritellyt seuraavat artiklat perustavanlaatuisiksi yleisperiaatteiksi koko lapsen oikeuksien yleissopimuksen täytäntöönpanossa:



- **lapsen edun ensisijaisuus** kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia (3(1) artikla)
- lapsen **oikeus syrjimättömyyteen** ilman minkäänlaista lapsen, hänen vanhempiensa tai muun laillisen huoltajansa ominaisuuteen tai muuhun seikkaan perustuvaa erottelua (2 artikla)
- lapsen **oikeus osallistua**, vaikuttaa ja tulla kuulluksi ikänsä ja kehitystasonsa edellyttämällä tavalla, erityisesti lapselle on annettava mahdollisuus tulla kuulluksi häntä koskevissa oikeudellisissa ja hallinnollisissa toimissa joko suoraan tai edustajan tai asianomaisen toimielimen välityksellä (12 artikla)
- lapsen **oikeus elämään sekä henkiinjäämiseen ja kehittymiseen** mahdollisimman täysimääräisesti (6 artikla)

Muita nuorisolain kannalta keskeisiä artikloja ovat:

- lapsen oikeus lepoon, leikkiin ja vapaa-aikaan sekä vapaaseen osallistumiseen taide- ja kulttuurielämään (31 artikla)

Lapsivaikutusten arviointi

Työryhmän muistiossa lapsivaikutusten arviointi on hyvin vähäistä. Vaikutusarvioinnissa ei ole riittävästi analysoitu esimerkiksi alle 7-vuotiaiden rajautumista pois nuorisopolitiikan määrittelystä. Tätä ei ole tehty myöskään nuorisotyötä ja lapsijärjestöjen avustamista koskien.

Lapsen edun mukaiset ratkaisut edellyttävät, että muutosten ja muiden toimien vaikutuksia lapsiin arvioidaan. YK:n lapsen oikeuksien komitea on todennut, että "[j]otta täytäntöönpanotoimenpiteiden osalta voitaisiin taata, että lapsen etu otetaan ensisijaisesti huomioon lainsäädännössä sekä politiikkojen suunnittelussa ja toteuttamisessa kaikilla hallitustasoilla, tarvitaan jatkuvaa lapsen oikeuksiin kohdistuvien vaikutusten arviointia, jonka avulla voidaan ennustaa kaikkien ehdotettujen lakien, politiikkojen tai määrärahojen vaikutusta lapsiin ja heidän oikeuksistaan nauttimiseen, sekä täytäntöönpanon todellisten lapsen oikeuksiin kohdistuvien vaikutusten jälkiarviointia".²

Lapsivaikutusten arviointi tulisi olla esitysluonnoksessa omana erillisenä kohtanaan. Otsikko 4.3 (Muut yhteiskunnalliset vaikutukset) olisi muutettavissa koskettamaan esityksen vaikutuksia lapsiin ja nuoriin.

Lapsivaikutusten arvioinnissa tulisi huomioida mahdolliset vaikutukset lapsiin sekä suoraan että välillisesti. Lapsiasiavaltuutettu korostaa, että lapsivaikutusten arviointi on aina tehtävä kokonaisuutena.

Arvio työryhmän ehdotuksista

Nuorisolain ikämäärittely ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma

Lapsiasiavaltuutettu ei pidä perusteltuna esitystä rajata nuorisolain ikämäärittelystä pois alle 7-vuotiaat lapset. Työryhmä on käsitellyt ikämäärittelyä vain kunnallisen nuorisotyön näkökulmasta, eikä ole ottanut huomioon ikämäärittelyn rajaavan osan lapsista pois valtion nuorisopolitiikan kehittämisohjelmasta, jota on vakiintuneesti kutsuttu lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelmaksi.

YK:n lapsen oikeuksien komitea korostaa, ettei lapsiin liittyen tulisi asettaa kategorisia ikärajoja, vaan valtioiden on YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen toimeenpanossa kiinnitettävä huomiota lapsen kasvun ja kehityksen tuessa koko elämänkaareen. Työryhmän linjaus rajata pienimmät lapset pois vaikuttanee kunnissa tehtäviin rajauksiin muun muassa lapsi- ja nuorisopolitiittisissa ohjelmissa.

Esitetty ikärajamuutos toimii kuntien valtionosuuden laskentaperusteena ja se otetaan huomioon muun muassa nuorisojärjestöjen avustuksissa (s. 43). Työryhmän kanta on valitettava ottaen huomioon Suomessa toimivien lapsijärjestöjen osaamisen sekä merkityksen muun muassa kerhotoiminnan järjestämisessä.

Työryhmä toteaa, että alaikärajan muuttaminen ei estäisi nuorisojärjestöjä tarjoamasta harrastuksia alle 7-vuotiaille. Esitetty rajausta vaikuttaa kuitenkin kuntien avustuskäytänteisiin, jolloin alle 7-vuotiaille tarjottava toiminta voi vähentyä merkittävästikin. Työryhmä toteaa (s. 39), että ikärajaa koskevalla lakimuutoksella ei ole merkittävää vaikutusta nuorisotyön varsinaiseen kohderyhmään. Työryhmä toteaa (s. 19), että nuorisojärjestöjen jäsenenä ei pääsääntöisesti ole alle 7-vuotiaita ja että niissä nuorisojärjestöissä, joissa jäsenenä on tai joiden toimintaan osallistuu lapsia, alle 7-vuotiaiden osuus on pieni. Työryhmä ei ole esittänyt selkeitä tilastoja muutoksen arviointiin, mitä lapsiasiavaltuutettu pitää merkittävänä puutteena.

Lapsen oikeuksien sopimuksen 31 artiklassa taataan lapsen oikeus lepoon ja vapaa-aikaan, hänen ikänsä mukaiseen leikkimiseen ja virkistystoimintaan sekä vapaaseen osallistumiseen kulttuurielämään ja taiteisiin. Sopimusvaltioiden tulee kunnioittaa ja edistää lapsen oikeutta osallistua kaikkeen kulttuuri- ja taide-elämään ja kannustavat sopivien ja yhtäläisten mahdollisuuksien tarjoamista kulttuuri-, taide-, virkistys- ja vapaa-ajantoimintoihin. Lapsen oikeuksien komitea on korostanut virkistystoiminnan merkitystä: *"[L]eikki ja virkistystoiminta ovat välttämättömiä lasten terveydelle ja hyvinvoinnille, ja ne edistävät luovuuden, mielikuvituksen, itseluottamuksen, minäpystyvyyden sekä fyysisten, sosiaalisten, kognitiivisten ja emotionaalisten vahvuuksien ja taitojen kehittymistä. Ne tukevat kaikkia oppimisen osa-alueita ja ovat tapa osallistua jokapäiväiseen elämään"*.³

Työryhmän muistiossa todetaan (s. 30), että nykyisen nuorisolain mukaan nuoria ovat 0–28-vuotiaat. Muistiossa ei avata nykyisen nuorisolain hallituksen esityksen (HE 28/2005) perusteluja, jotka ovat päinvastaiset nyt ehdotetulle muutokselle: *"Nuorilla tarkoitetaan ehdotetussa nuorisolaissa alle 29-vuotiaita. Kukin toimijaryhmä voi määritellä ikärajan piiristä oman kohderyhmänsä. Tiukat lapsi- ja nuori-määrittelyt ovat ongelmallisia, koska lainsäädännölliset määrittelyt vaihtelevat huomattavasti ja ne eroavat usein arkipäivän käsityksistä lapsuudesta ja nuoruudesta."*

Lapsiasiavaltuutettu esittää, että luonnoksen nuorisolaiksi 3 §:n 1 momentin 1 kohdan ikämäärittelyyn tuodaan mukaan lapsi-käsite: *"Tässä laissa tarkoitetaan lapsilla ja nuorilla ...vuotiaita"*. Lapsiasiavaltuutettu esittää, että alle 7-vuotiaat pidetään mukana lapsi- ja nuorisopolitiikan sekä järjestöjen valtionavustamisen sisällöissä. Lapsiasiavaltuutettu esittää, että 5 §:ssä säädetään vakiintuneen tavan mukaan lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelmasta.

Lapsiasiavaltuutettu pitää vakavana ongelmana, mikäli lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma tyypistyy jatkossa ohjelmaksi, joka ei tunnista lapsen varhaisen kasvun, kehityksen ja oppimisen merkitystä ihmisen koko elämänkaareessa. Lapsiasiavaltuutettu pitää tehtyä esitystä valitettavana, koska nuorisokulttuurilliset ilmiöt ovat nähtävissä yhä varhemmin lasten elämässä. Esimerkiksi kiusaamiseen, kuluttajuuteen, pelikulttuureihin liittyvät ilmiöt hahmottuvat lasten elämässä ennen koulun aloitusikää osana tietoverkoissakin tapahtuvaa vuorovaikutusta. Työryhmän esitys rajata nuorisotyö ja nuorisopolitiikka käytännössä peruskoulun aloitusikään jää vaille perusteluja.

Työryhmä toteaa (s. 45), että *"...opetusministeriö valmistelisi [kehittämis]ohjelman yhteistyössä asianosaisten muiden ministeriöiden kanssa. Näitä ministeriöitä olisivat lähinnä sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, ympäristöministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö ja oikeusministeriö."* Lapsiasiavaltuutettu esittää tässä yhteydessä mainittavaksi sisäministeriön (kotouttamistoiminta). Lapsiasiavaltuutettu pitäisi perustellumpana olla mainitsematta ministeriöitä erikseen.

Lasten ja nuorten osallisuus

Lapsiasiavaltuutettu pitää hyvänä, että työryhmä tunnistaa nuorisovaltuustojen riittämättömyyden takamaan osallisuuden toteutumisen jokaisen lapsen ja nuoren kohdalla. On hyvä, että esityksessä mainitaan nuorten mahdollisuus osallistua paikalliseen, alueelliseen ja valtakunnalliseen nuorisopolitiikkaan ja nuorisotyön käsittelyyn (s. 36), vaikka valtiolla on jo nykyisin velvollisuus kuulla lapsia muun muassa lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämissuunnitelman valmistelussa YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen perusteella. Sellaiseen uuteen 5 §:ään tehty lisäys ”*Valmistelussa tulee kuulla nuoria ja nuorisotyön ja -politiikan keskeisiä tahoja.*” ei ole sellaisenaan uusi. Silti työryhmä toteaa, että ”...*nuorten osallisuutta vahvistaisi se, että valtion tulisi lain 5 §:n mukaan kuulla nuoria valtion nuorisopolitiikan ohjelman valmistelussa.*” Työryhmä viitanee tässä 18–29-vuotiaisiin.

Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan työryhmän esitys säätää 22 §:ssä (Erinäiset säännökset) lasten ja nuorten osallistumisesta, vaikuttamisesta ja kuulemisesta jättää tämän tärkeän säännöksen irralliseksi. Lapsiasiavaltuutettu esittää, että 22 §:n sisältö tuodaan lain yleisiin säännöksiin sen ollessa keskeinen tarkastelun näkökulma koko säädökseen. Lisäksi on tarpeen täsmentää esityksen perusteluissa, mitä ”...*mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa...*” käytännössä tarkoittaa. Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, ettei työryhmä nosta esille monissa kunnissa edelleen olevaa lasten parlamenttitoimintaa käsitellessään nuorten osallisuutta (s. 32-33).

Lapsuus- ja nuorisotutkimuksen asema

YK:n lapsen oikeuksien sopimus ja sen soveltamista tukevat YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentit korostavat lapsen edun huomioon ottamisessa tietoon perustuvaa lapsipolitiikkaa. Lapsiasiavaltuutettu esittää, että lain tavoitteissa ja/tai määritelmässä nostetaan keskeiseksi lähtökohdaksi tietoon perustuva lapsi- ja nuorisopolitiikka sekä nuorisotyö. Tätä osaltaan perustelee Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen ylläpitämät Lasten hyvinvoinnin kansalliset indikaattorit, joissa on jokaisesta kunnasta noin 40 indikaattoria lasten ja nuorten hyvinvoinnista (www.sotkanet.fi). Tämän ohella lapsiasiavaltuutettu korostaa lapsuus- ja nuorisotutkimuksen itsenäisyyttä ja tutkimuksellista autonomiaa arvioida kuntien, tulevien itsehallintoalueiden ja valtion lapsi- ja nuorisopolitiikkaa sekä nuorisotyötä.

Lapsi- ja nuorisojärjestöjen valtionavustaminen sekä asiantuntijaelimet

Työryhmä esittää, että avustustoimikunta antaa lausunnon nuorisoalan järjestöjen valtionavustusten jaosta. Muutos on merkittävä, koska nykyisen nuorisolain mukaan arviointi- ja avustustoimikunta tekee *esityksen* valtakunnallisten nuorisojärjestöjen ja valtakunnallisten nuorisotyön palvelujärjestöjen valtionavustusten jaosta. Työryhmä toteaa yksityiskohtaisissa perusteluissaan (s. 46) uudesta 7 §:stä, että ”...*pykälä vastaisi pääosin voimassa olevan lain 6 §:ää*”. Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan työryhmän tekemä ehdotus toimikunnasta lausunnonantajana on merkittävä muutos ja kaventaa huomattavasti asiantuntijaelimen itsenäisyyttä ja riippumattomuutta.

Lapsiasiavaltuutettu ilmaisee huolensa lapsijärjestöjen asemasta osana valtionavustusvalmistelua asetelmassa, mikäli ikämäärittely muuttuu rajaten pois alle 7-vuotiaat lapset ja valtionavustuksia valmistelevalle asiantuntijaelimen toimivaltaa kavennetaan.

Työryhmä toteaa (s. 33), että ”*Valtion nuorisoasiain neuvottelukunnalle... on ollut mahdollista valtioneuvoston toimeenpaneman nuorisopolitiikan kokonaisarviointia. Tämä tavoite ei ole ollut mahdollista nuorisotyön osalta, koska toimialan arviointi on nuorisoalan järjestöjen osalta säädetty arviointi- ja avustustoimikunnan tehtäväksi.*” Lapsiasiavaltuutettu pitää työryhmän tulkintaa yllättävänä, sillä arviointi- ja avustustoimikunnan tehtävä rajautuu valtionavustuksia koskevaan valmisteluun ja valtion nuorisoasiain neuvottelukunnan tehtävä nykyisessä nuorisolaissa sisältää mahdollisuuden kokonaisarviointiin ilman mitään erityisempiä rajoituksia.

Erinäisiä huomiota

Lapsiasiavaltuutettu olisi pitänyt tärkeänä tunnistaa koulut yhtenä nuorisotyön toteuttamisympäristönä. Kouluissa nuorisotyön asema ja mahdollisuus toimia on vielä hajanainen ja vaatisi näin ollen erityistä huomiota.

Lapsiasiavaltuutettu kiinnittää huomiota säädösvalmistelussa esitettyjen muutosten täsmälliseen ja selkeään vaikutusarviointiin. Muun muassa esitykset muuttaa asiantuntijaelinten nimet (valtion nuorisoasiain neuvottelukunta muotoon valtion nuorisoneuvosto sekä arviointi- ja avustustoimikunta muotoon avustustoimikunta) jätetään perustelematta.

Jyväskylässä 30.11.2015

Tuomas Kurttila
Lapsiasiavaltuutettu

Terhi Tuukkanen
Ylitarkastaja

¹ http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fGC%2f14_&Lang=en

² CRC/GC/C/14 (2013), kohta 35.

³ CRC/C/GC/17