|  |
| --- |
| Opetus- ja kulttuuriministeriölleDnro 53/040/2014 |

#### Lastensuojelun Keskusliiton lausunto Nuorisolain uudistaminen -työryhmämuistion esityksestä uudeksi nuorisolaiksi

Lastensuojelun Keskusliitto kiittää mahdollisuudesta lausua Nuorisolain uudistaminen -työryhmämuistion esityksestä uudeksi nuorisolaiksi. Työryhmä esittää nuorisolakia uudistettavaksi siten, että ehdotettu laki korvaisi nykyisen nuorisolain vuodelta 2006. Esityksen pohjana olevan työryhmämuistion mukaan uuden lain tavoitteina olisi edistää nuorten osallisuutta ja vaikuttamismahdollisuutta sekä kykyä ja edellytyksiä toimia yhteiskunnassa, tukea nuorten kasvua, itsenäistymistä, yhteisöllisyyttä sekä niihin liittyvää tietojen ja taitojen oppimista samoin kuin nuorten harrastamista ja toimintaa kansalaisyhteiskunnassa, edistää nuorten yhdenvertaisuutta, tasa-arvoa ja oikeuksien toteutumista sekä parantaa nuorten elinoloja. Lain keskeisiä uudistuksia ovat muun muassa laissa olevan nuorten ikämääritelmän tarkistaminen (nykyisen lain ikähaarukasta 0-28 vuotta ikähaarukkaan 7-29 vuotta) sekä se, että lakiin lisättäisiin säännökset lain soveltamisalasta, mahdollisuudesta perustaa etsivää nuorisotyötä varten rekisteri, valtionavustuksen myöntämisestä nuorisoalan osaamiskeskuksien ja nuorten työpajojen toimintaan sekä mahdollisuudesta tehdä huumausainetestauksia nuorten työpajoilla. Valtion vastuuta nuorisopolitiikasta ja kunnan nuorisotyötä ja –politiikkaa koskevia säännöksiä uudistettaisiin.

Lastensuojelun Keskusliitto kiinnittää lausunnossaan huomiota erityisesti seuraaviin näkökohtiin.

**Nuoren määritelmä**

Lastensuojelun Keskusliitto katsoo, että lakiesityksen nuoria koskevan määritelmän ikärajan nostaminen nykyisestä 0 vuodesta 7 vuoteen ei ole perusteltua. YK:n Lapsen oikeuksien sopimuksen mukaan kaikki alle 18-vuotiaat ovat lapsia, joten lakiesityksen määritelmä ei ole linjassa Lapsen oikeuksien sopimuksen määritelmän kanssa. Lastensuojelun Keskusliitto katsoo, että myös alle 7-vuotiaiden lasten osallisuus ja kuuleminen tulee turvata lailla Lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artiklan mukaisesti. Mikäli alaikärajaa nostetaan, on riskinä, ettei alle 7-vuotiaiden osallisuutta ja kuulemista turvata riittävästi. Lisäksi joissakin kunnissa nuorisotyön toimintoja järjestetään myös alle 7-vuotialle, joten he olisivat uuden lain myötä vaarassa jäädä näiden toimintojen ulkopuolelle.

**Kunnan vastuu 8 §**

Esityksen mukaan nuorisotyö ja –politiikka kuuluisivat edelleen kunnan tehtäviin. Lakiesityksessä 8 § korvaisi nykyisen lain 7 §:n. Esityksen mukaan kunnan tulisi jatkossa paikalliset olosuhteet huomioon ottaen luoda edellytyksiä nuorisotyölle ja –toiminnalle järjestämällä nuorille suunnattuja palveluita ja tiloja sekä tukemalla nuorten kansalaistoimintaa. Tämän tarkemmin ei säädettäisi, mitä tehtäviä tai toimenpiteitä kunnan nuorisotyöhön ja –politiikkaan kuuluisi.

Esityksessä on myönteistä se, että kunnat voisivat jatkossa huomioida paremmin alueelliset olosuhteet ja erityispiirteet, kuten kunnan väestörakenteen ja vähemmistöjen osuuden. Vaarana kuitenkin on, että normiohjauksen purkaminen saattaa johtaa siihen, että lain määrittelemästä minimistä tulee kunnan toiminnassa maksimi, toisin sanoen kunnat pyrkisivät säästämään nuorisotyön ja –politiikan kustannuksissa järjestämällä vain välttämättömimmät toiminnot. Nykyisessä laissa nuorisotyön ja –politiikan sisällöt on kuvattu varsin tarkkaan ja kuntia on velvoitettu järjestämään laajasti erilaisia nuorten palveluita. Normiohjauksen vähentyessä riskinä on nuorten eriarvoistuminen riippuen siitä, miten heidän kotikuntansa vastaa nuorisotyön ja –politiikan järjestämiseen. Tämä voi johtaa ristiriitaiseen lopputulokseen ottaen huomioon, että esityksen mukaan uuden lain tarkoituksena on nimenomaisesti nuorten eriarvoistumisen vähentäminen. Nuorisotyön ja –politiikan resursseja allokoitaessa tulisi huomioida väestöpohja eli nuorten osuus kunnan koko väestöstä.

**Etsivä nuorisotyö 10 §**

Pykälässä säädettäisiin etsivästä nuorisotyöstä, sen tehtävästä ja toteuttamisesta kunnissa. Etsivän nuorisotyön tehtävänä on tavoittaa tuen tarpeessa oleva nuori ja auttaa hänet sellaisten palvelujen ja muun tuen piiriin, joilla edistetään hänen kasvuaan ja itsenäistymistään sekä pääsyään koulutukseen ja työmarkkinoille.

Voimassa olevan lain mukaan kunta ei ole velvollinen järjestämään etsivää nuorisotyötä, vaan tehtävä on kunnalle vapaaehtoinen. Etsivää nuorisotyötä on toteutettu viime vuosina monissa kunnissa ja erilaisten kokeilujen ja hankkeiden myötä nuorten pariin jalkautuva työ on todettu erittäin tehokkaaksi tavaksi ehkäistä nuorten syrjäytymistä. Lapsen oikeuksien sopimuksen 28 artiklassa säädetään lapsen oikeudesta opetukseen ja koulutukseen. Sopimuksen 4 artiklassa puolestaan säädetään sopimuksen täytäntöönpanosta seuraavasti: ”Sopimusvaltiot ryhtyvät kaikkiin tarpeellisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin toimiin tässä yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi. Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteuttamiseksi sopimusvaltiot ryhtyvät mahdollisimman täysimääräisesti tällaisiin toimiin käytettävissä olevien voimavarojensa mukaan ja tarvittaessa kansainvälisen yhteistyön puitteissa.” Lastensuojelun Keskusliitto toivoo, että nuorten syrjäytymisen ehkäisemiseksi etsivä nuorisotyö voitaisiin säätää lain nojalla kaikkia kuntia velvoittavaksi toiminnaksi. Tämä ei toisi merkittävästi taloudellista lisäkuormitusta kunnille, koska tälläkin hetkellä etsivää nuorisotyötä toteutetaan valtaosassa Suomen kuntia.

**Rekisteri viranomaisten yhteistyötä varten etsivässä nuorisotyössä 12 §**

Pykälässä säädettäisiin kunnan oikeudesta ylläpitää rekisteriä, johon etsivälle nuorisotyölle luovutettavia tietoja voidaan merkitä. Pykälä on uusi. Rekisterin tarkoitus olisi helpottaa muiden viranomaisten ja tietyin edellytyksin myös rekisteröityjen yhdistysten, säätiöiden tai muiden yhteisöjen mahdollisuutta luovuttaa tietoja nuoresta etsivän nuorisotyön käyttöön. Sen sijaan etsivässä nuorisotyössä kerätyt tiedot nuoresta eivät välittyisi näiden tahojen tietoon. Rekisteri mahdollistaisi varhaisen tuen tarpeen kartoittamisen aikaisemmassa vaiheessa esimerkiksi siten, että harrastustoimintaa tarjoavat tahot voisivat helpommin ilmaista huolensa nuoresta. Rekisteri helpottaisi myös viranomaisten keskinäistä yhteistyötä ja tiedon kulkua yksittäisen nuoren asioissa siten, että rekisteriin kirjatut tiedot välittyisivät etsivän nuorisotyön lisäksi sille viranomaiselle, joka on luovuttanut saamaa nuorta koskevia tietoja rekisteriin. Rekisterin perustamista voidaan pitää kannatettavana uudistuksena juuri viranomaisyhteistyön ja varhaisen tuen mahdollistamisen näkökulmasta.

**Nuorisoalan järjestöjen valtionapukelpoisuus 15 §**

Pykälässä säädettäisiin nuorisoalan järjestöjen valtionapukelpoisuudesta. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että valtionapukelpoiseksi voidaan hyväksyä sellainen nuorisoalan järjestö, joka toteuttaa ehdotetun lain 2 §:ssä säädettyjä velvoitteita ja näkökohtia sekä jonka tarkoituksena on nuorisotyön tai nuorisotoiminnan edistäminen tai joka tarjoaa palveluja muille nuorisoalan järjestöille, kunnille tai muille nuorisoalan yhteisöille.

Voimassa olevassa laissa valtionavustuksen saamisen edellytyksenä on järjestön valtakunnallisuus. Tämä edellytys ehdotetaan esityksessä poistettavaksi, jotta voidaan ottaa paremmin huomioon nuorten alueellinen sijoittuminen. Lastensuojelun Keskusliitto pitää tätä muutosta myönteisenä ja arvioi sen parantavan paikallisten ja pienten järjestöjen asemaa sekä monipuolistavan nuorisojärjestöjen kenttää ja tätä kautta lisäävän paikallista osallisuutta ja kansalaisyhteiskunnan vahvistumista.

**Huumausainetestaus nuorten työpajatoiminnassa 27 §**

Pykälä on uusi. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on katsonut, että huumausainetestauksen edellytyksistä nuorille suunnatuissa työpajoissa tulisi säätää lailla. Uudessa säännöksessä säädettäisiin huumausainetestauksesta, jota koskevat säännökset vastaisivat käytännössä yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain säännöksiä. Huumausainetestauksen tavoitteena on työturvallisuuden parantaminen nuorten työpajassa. Pykälää ja siihen liittyvää 28 §:ää arkaluonteisten tietojen käsittelystä voidaan pitää myönteisinä muutoksina siinä mielessä, että ne turvaavat jatkossa lasten ja nuorten oikeuksia. Uudistukset ovat myönteisiä myös yksityisyyden suojan ja työturvallisuuden kannalta. Pykälä vastaa Lapsen oikeuksien sopimuksen 16 artiklan säännöstä, jonka mukaan lapsen yksityisyyteen, perheeseen, kotiin tai kirjeenvaihtoon ei saa puuttua mielivaltaisesti tai laittomasti eikä hänen kunniaansa tai mainettansa saa laittomasti halventaa.

Toisaalta huumausainetestaus ei saa jäädä irralliseksi toimenpiteeksi, vaan työpajoissa tulee olla vahvistettu päihdeohjelma niiden nuorten tueksi, joilla todetaan päihteidenkäyttöä. Nuorten riittävästä hoitoonohjauksesta tulee huolehtia.

**Nuorten osallistuminen, vaikuttaminen ja kuuleminen**

Esityksen mukaan lain 22 §:ssä säädettäisiin nuorten osallistumisesta, vaikuttamisesta ja kuulemisesta. Pykälän 1 momentissa viitattaisiin kuntalain (410/2015) 26 §.ään, jossa säädetään nuorten mahdollisuudesta osallistua ja vaikuttaa nuorisovaltuustossa tai vastaavassa nuorten vaikuttajaryhmässä. 2 momentissa säädettäisiin, että siltä osin kuin nuorten osallisuudesta ei muualla ehdotetussa laissa tai muualla laissa säädettäisi nuorten osallistumisesta, vaikuttamisesta tai kuulemisesta, nuorille tulisi järjestää mahdollisuus osallistua tai vaikuttaa paikallista, alueellista ja valtakunnallista nuorisotyötä ja –politiikkaa koskevien asioiden käsittelyyn tai heitä tulisi muutoin kuulla mainituissa asioissa. Esityksessä todetaan, että säännöksen tarkoituksena olisi täydentää ehdotetun nuorisolain, kuntalain ja perusopetuslain osallisuuden edistämistä koskevia säännöksiä.

Nuorten kuulemisestä säädettäisiin esityksen mukaan myös 5 § 3 momentissa koskien valtion nuorisopolitiikan valmistelua. Pykälän mukaan nuoria tulisi kuulla nuorisopolitiikan valmistelussa suoraan esimerkiksi sähköisiä välineitä käyttäen.

Lasten ja nuorten osallistumiseen, vaikuttamismahdollisuuksiin ja kuulemiseen on alettu viime vuosina kiinnittää aiempaa enemmän huomiota, mikä näkyy ilahduttavalla tavalla myös lainsäädännössä. Esityksen 5 § 3 momentti sekä 22 § ovat askel oikeaan suuntaan. YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artiklan mukaan jokaisella lapsella, joka kykenee muodostamaan omat näkemyksensä, on oikeus niiden vapaaseen ilmaisemiseen kaikissa häntä koskevissa asioissa. Lapsen näkemykset on otettava huomioon hänen ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti. Tämä oikeus kuuluu sekä yksittäiselle lapselle että lapsiryhmille.

Vaikka lasten osallisuuden lisäämiseksi on tehty sekä valtionhallinnossa että kunnissa paljon työtä, on lasten osallisuusmahdollisuuksien ja –kanavien parantamiseksi vielä paljon työsarkaa. Lapsille on olemassa edelleen valitettavan vähän yhteiskunnallisen osallistumisen ja vaikuttamisen paikkoja. Erilaiset edustukselliset elimet, kuten nuorisovaltuustot, edustavat vain pientä osaa Suomessa asuvista lapsista ja nuorista. Vaarana on, että suuri osa lapsista ei saa ääntään esille. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää heikommassa asemassa olevien lasten ja nuorten (kuten vähemmistöjen, turvapaikanhakijoiden, vammaisten ja haavoittavissa oloissa kasvavien) osallisuuteen, joiden osallisuus on selvitysten mukaan heikompaa kuin muiden lapsien.

Esityksessä ei tuoda esiin konkreettisia keinoja ja väyliä, joiden kautta lapset ja nuoret pääsevät aidosti osallistumaan ja vaikuttamaan eikä sitä, miten lapsia ja nuoria aiotaan kuulla. Vaarana on, että säännöksen ylimalkainen sanamuoto ei todellisuudessa lisää lasten ja nuorten kuulemista.

Lasten ja nuorten osallisuuden ja kuulemisen vahvistamiseksi olisi suositeltavaa, että nuorten edustus varmistettaisiin nuorisolain kannalta keskeisissä toimielimisissä niin valtakunnallisella kuin alueellisella tasolla, toisin sanoen valtion nuorisoneuvostossa ja avustustoimikunnassa sekä kuntien ohjaus- ja palveluverkostoissa tai vastaavissa asiantuntijaryhmissä. Lisäksi lasten ja nuorten osallisuudelle tulisi luoda selkeitä ja tehokkaita väyliä esimerkiksi verkkovaikuttamisen kautta.

**Lapsivaikutusten arviointi**

Työryhmän esityksessä ei ole erikseen mainittu lapsivaikutusten arviointia. Työryhmämuistoon on kirjattu nuorisolain uudistamisen taloudelliset vaikutukset, vaikutukset viranomaisten toimintaan sekä muut yhteiskunnalliset vaikutukset. Lain muiden yhteiskunnallisten vaikutusten osalta työryhmä esittää, että lakiesitys vahvistaisi yhdenvertaisuutta ja sukupuolten välistä tasa-arvoa. Työryhmä esittää edelleen, että esitys vahvistaisi nuorten osallisuutta yhteiskunnassa. Etsivää nuorisotyötä koskevilla lakimuutoksilla puolestaan ehkäistäisiin nykyistä paremmin nuorten syrjäytymistä, koska lakimuutokset mahdollistaisivat syrjäytymisvaarassa olevien nuorten tavoittamisen nykyistä aikaisemmassa vaiheessa. Nämä vaikutukset ovat toteutuessaan myönteisiä ja kannatettavia.

Esityksen vaikutuksiin on kuitenkin suhtauduttava varauksella. Vaikka esityksessä tuodaan esille tavoite parantaa nuorten kasvu- ja elinoloja ja tasoittaa nuorten eriarvoistumista, jää epäselväksi millä konkreettisilla toimilla tähän tavoitteeseen päästään. Ristiriitaista on, että esityksen mukaan uuden nuorisolain 8 §:ssä tultaisiin antamaan kunnalle suhteellisen vapaat kädet nuorisotyön ja –toiminnan järjestämisen suhteen, jolloin on vaarana, että kunnissa tulkitaan nuorisotyön ja –toiminnan sisältöjä hyvin eri tavoin. Tämä ei ole omiaan lisäämään nuorten yhdenvertaisuutta, tasa-arvoa ja oikeuksien toteutumista.

Lastensuojelun Keskusliitto pitää esityksen lapsivaikutusten arvioinnin puuttumista merkittävänä epäkohtana työryhmän esityksessä. Lapsen oikeuksien komitean mukaan lapsen edun ensisijaisuuden toteuttaminen edellyttää kaikkien lapsiin suorasti tai epäsuorasti liittyvien toimien ja päätösten lapsivaikutusten arviointia. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) on määritellyt lapsivaikutusten arvioinnin yhteiskunnallisten päätösten arvioinniksi lasten kannalta. Arviointi tulisi tehdä prosessina päätöksiä suunnitellessa ja uudelleen myöhemmin toimenpiteitä arvioitaessa. Oikeusministeriön ohjeen mukaisesti säädösehdotusten arvioinnissa tulee selvittää edistääkö lainsäädäntöhanke lapsen etua.

Työryhmän esityksestä puuttuu perusteltu ja kattava esitys siitä, miten kyseinen esitys toteuttaa nimenomaisesti lapsen etua. Esityksessä lapsia ja nuoria eli kaikkia 7-29-vuotiaita on tarkasteltu monoliittisena ryhmänä eikä esityksessä ole eritelty esityksen vaikutuksia eri lapsiryhmiin tai eri puolilla Suomea asuviin lapsiin. On kuitenkin selvää, että nuorisolaki vaikuttaa hyvin eri tavoin esimerkiksi kouluikäisiin lapsiin kuin 25-vuotiaisiin nuoriin aikuisiin, eikä esimerkiksi vaikutuksia maahanmuuttajataustaisiin tai vammaisiin lapsiin ole huomioitu.

**Lastensuojelun Keskusliiton lausunnon keskeinen sisältö:**

* lain ikämääritelmän alaraja tulee säilyttää 0 ikävuodessa
* kunnan vastuuta nuorisotyön ja –politiikan sisällöistä ei tule merkittävästi heikentää
* etsivän nuorisotyön roolia syrjäytymisen ehkäisyssä on perusteltua vahvistaa siten, että etsivä nuorisotyö säädetään kuntia velvoittavaksi toimintamuodoksi
* etsivän nuorisotyön tueksi perustettava rekisteri on kannatettava ehdotus nuorten varhaisen tukemisen tehostamiseksi
* nuorisoalan järjestöjen valtionapukelpoisuuden muuttaminen esityksen mukaisesti on myönteinen muutos pienten ja paikallisten järjestöjen työn mahdollistamiseksi
* huumausainetestausta nuorten työpajatoiminnassa koskeva lakipykälä turvaa riittävästi lasten ja nuorten oikeuksia
* lasten ja nuorten osallisuuden ja kuulemisen vahvistamiseksi tulee esittää konkreettisia keinoja
* nuorten edustus nuorisotyön ja –politiikan keskeisissä toimielimissä, kuten valtion nuorisoneuvostossa, avustustoimikunnassa sekä kuntien ohjaus- ja palveluverkostoissa on varmistettava
* lapsivaikutusten arviointi ei sisälly esitykseen vaikka YK:n Lapsen oikeuksien sopimus tätä edellyttäisi