



22.5.2013

LAPS/108/2013

***Valtiovarainministeriölle 22.5.2013***

VIITE: VM 079:00/2012; Lausuntopyyntö metropolialueen esiselvityksestä

**Lapsiasiavaltuutetun ja lapsiasianeuvottelukunnan kuntajaoston lausunto valtiovarainministeriölle metropolialueen esiselvityksestä***Asian tausta*

Valtiovarainministeriö on lähettänyt 11.3.2013 lapsiasiavaltuutetulle lausuntoa varten kuntauudistukseen liittyvän pääkaupunkiseudun tulevaisuuden ratkaisuja kartoittavan metropolialueen esiselvityksen raportin.

Raportissa on kartoitettu alueen kuntien kanssa kuntajakoselvitysalueet sekä vaihtoehtoiset mallit metropolihallinnoksi ja tämän osalta yhteisesti hoidettavat tehtävät, vaihtoehdot päätöksenteon organisoimiseksi sekä tehtävien rahoitusvaihtoehdot. Metropolialueen yhteisiksi ehdotetut tehtävät liittyvät maankäytön, asumisen ja liikenteen kysymyksiin, kilpailukyvyn vahvistamiseen sekä asuinalueiden segregaatoin ehkäisemiseen.

*Lausunnon valmistelu*

Lapsiasiavaltuutetun apuna lausunnon valmistelussa on ollut lapsiasianeuvottelukunnan kuntajaosto. Kuntajaoston valmisteluun on osallistunut nuorisovaltuustojen edustajia kolmesta kunnasta metropolialueelta.

Lausunnon taustana on lisäksi kuntaliitoksia kotikunnissaan viime vuosien aikana kokeneiden nuorten kanssa syksyllä 2011 valmisteltu ja ministeri Virkkuselle luovutettu kannanotto. Kannanotossa linjataan lasten ja nuorten ohjeet päättäjille kuntaliitosten valmisteluun, toimeenpanoon ja seurantaan. Koko kannanotto "*Lapset ja nuoret mukaan kuntauudistuksen ja kuntaliitosten suunnitteluun - Päätösten lapsivaikutuksia on ennakoitava*" voi lukea verkkosivulta

<http://www.lapsiasia.fi/nyt/aloitteet/aloite/-/view/1841610>

Kannanotosta on myös julkaistu esite, jonka voi lukea verkkosivulta <http://www.lapsiasia.fi/julkaisut/julkaisu/-/view/1853225>

### *Lausunto arvioi metropoliselvitystä lapsen oikeuksien näkökulmasta*

Lapsiasiavaltuutetun ja lapsiasianeuvottelukunnan kuntajaoston lausunto ei keskity valtiovarainministeriön lausuntopyynnössä esitettyihin kysymyksiin, koska ne ovat paremmin kuntatoimijoille suunnattuja. Annamme lausunnon erityisesti lasten, nuorten ja perheiden palvelujen sekä lasten ja nuorten osallistumisen näkökulmasta. Lausunto tuo esille näkökulmia, joita tulisi jatkovalmistelussa ottaa nykyistä paremmin huomioon.

Lausunnossa ei tarkastella kuntarajoja tai luvun seitsemän vaihtoehtoja niiden toteuttamiskelpoisuuden näkökulmasta vaan keskitytään arvioimaan mahdollisuuksia ja riskejä, joita selvityksen perusteella on noussut esiin vaihtoehtoista riippumatta lasten, nuorten ja perheiden palveluiden kannalta.

Lausunto perustuu myös YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen velvoitteisiin, joihin Suomen valtio on sitoutunut vuonna 1991. YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus velvoittaa julkista valtaa huomioimaan ensisijaisesti kaikessa päätöksenteossa lapsen edun. Tämä tarkoittaa käytännössä ratkaisujen ja päätösten ennakoimista ja arviointia lapsen oikeuksien ja lapsiin kohdistuvien vaikutusten näkökulmasta. Lisäksi sopimus velvoittaa (art 12) turvaamaan lapsen ja lapsiryhmien oikeuden osallistua, vaikuttaa ja tulla kuulluksi kun aikuiset tekevät heitä koskevia päätöksiä.

### *Ratkaisujen lapsivaikutukset tulee jatkovalmistelussa selvittää ja ottaa nuoret mukaan valmisteluun*

Metropolialueen esiselvitys on tehty monipuolisesti useiden näkökulmien kautta (asuminen, maan käyttö, liikenne, palvelut, tuottavuus, osallisuus, jne). Esitettyjä vaihtoehtoja on myös peilattu näiden näkökulmien avulla.

Lasten, nuorten ja perheiden palveluja ei ole suoraan selvityksessä valittu tarkasteltavaksi näkökulmaksi. Kuitenkin valitut näkökulmat ovat välittömässä yhteydessä lasten, nuorten ja perheiden palveluihin.

Jatkossa metropolialueen selvitystyötä jatkettaessa tulee ottaa arviointinäkökulmaksi myös lasten, nuorten ja perheiden palveluiden tulevaisuus. Lapsiasiavaltuutettu muistuttaa selvityksistä vastaavia asiantuntijoita ja päättäjiä, että lapsivaikutusten arviointi ja sen osana lapsen edun mukaisten ratkaisujen hakeminen kuuluu laadukkaaseen valmisteluun ja päätöksentekoon. Metropolialueen liitosselvityksissä on ennakoitava ja arvioitava vaikutuksia lapsiin.

Ennakointi edellyttää, että lapset ja nuoret itse otetaan mukaan kuntauudistuksen valmisteluun.

Lasten ja nuorten mielipiteiden selvittäminen ja huomioon ottaminen on olennainen osa lapsivaikutusten arviointia.

Valmistelussa voidaan hyödyntää lapsille ja nuorille tehtyjä kyselyitä. Lisäksi esimerkiksi alueen nuorisovaltuustot antavat hyvän verkoston nuorten kanssa keskusteluun. Nuorten näkökulmasta tärkeät palvelut ja yhteistyötarpeet voivat painottua toisin kuin aikuisten näkökulmasta. Lapsiasiavaltuutetun aiemmissa selvityksissä etenkin joukkoliikenteen sekä toisen asteen koulutuksen järjestäminen on tullut vahvasti esille nuorille tärkeänä palveluna.

Lapsia ja nuoria tulee kuulla kuntauudistuksen ja metropolialueen ratkaisujen valmistelussa etenkin paikallisesti kun kuntaliitosratkaisuja sekä palveluratkaisuja suunnitellaan. Lasten ja nuorten tulee saada osallistua itselleen ominaisella tavalla. Lasten ja nuorten ohella on tarpeen vahvistaa myös heidän vanhempiansa ja ylipäättään kaikkien kuntalaisten osallistumismahdollisuuksia.

Lapsivaikutusten arvioinnilla sekä lasten ja nuorten mukaan ottamisella varmistetaan, että myös alaikäisten kuntalaisten näkökulmasta olennaiset asiat on ratkaistu huomioon otettu. Viisas päättäjä ottaa selvää myös lasten ja nuorten kokemuksista, koska päätöksiä tehdään kunnan tulevaisuutta varten.

*Lasten, nuorten ja perheiden palveluiden saatavuus ja läheisyys on tärkeää*

Metropolialueelle esitettyjä vaihtoehtoja edelleen selvitettäessä tulee huomioida lapset, nuoret ja perheet palvelujen saatavuuden ja joustavuuden näkökulmista. Lasten ja nuorten itsenäinen liikkuminen ja palvelujen saavutettavuus edellyttää toimivaa julkista liikennettä, turvallisia kevyen liikenteen väyliä, palvelujen etäisyyksien suhteuttamista mahdollisuuteen saavuttaa niitä.

Perheille on merkittävä palvelujen joustavuus ja niiden sopivuus arkeen. Lasten ja nuorten palvelujen järjestämisessä tulisi huomioida palvelutarpeet kokonaisuuksina irti kuntarajoista ja myös hallintokuntarajoista. Esimerkiksi päivähoitopalvelujen tai opetuspalvelujen järjestäminen yli nykyisten kuntarajojen mahdollistaa työpaikan ja hoidon / koulun yhteensovittamista. Neuvolapalvelujen sijoittaminen päivähoiton yhteyteen mahdollistaa neuvolatarkastukset päivähoiton aikana huoltajien niin halutessa ja helpottaa perheen arjen sujuvuutta.

Tarkasteltaessa luvun seitsemän vaihtoehtoja tulee niissä jokaisessa huomioida hajautettujen ja keskitettyjen palvelujen merkitys perheen arjen sujuvuuteen. Selvityksen sivulla 40 on otettu kantaa läheisyysperiaatteeseen:

*"Läheisyysperiaatteen mukaisesti julkiset palvelut tulisi järjestää lähellä kuntalaista ja näistä palveluista päättävän elimen tulisi olla mahdollisimman*

*lähellä palvelunkäyttäjää. Palvelut tulisi järjestää hajautetusti erityisesti silloin, jos on tarvetta huomioida paikallisia oloja ja kuntalaisten tarpeita. Keskittämällä palveluita liian kauas, voi tuloksena olla kenellekään kelpaamattomia ja asiakkaille kalliita palvelukompromisseja. Sen sijaan, jos keskittäminen voi olla tarkoituksenmukaista, jos siitä on saatavissa selviä kustannussäästöjä tai kun palveluilla on huomattavia ulkoisvaikutuksia”.*

Lisäksi selvityksessä on nostettu esiin sivulla 40 kunnissa jo tehtyä strategiatyötä:

*”Monilla metropolialueen kunnilla on tuoreita palveluverkkosuunnitelmia tai palvelustrategioita, joilla linjataan yhteistyötä palvelutuotannossa, tuottavuuden ja vaikuttavuuden kehittämistä sekä palvelurakenteita ja -painotuksia. Näissä palveluprosesseihin perustuvissa strategioissa korostuu asiakkaana olevan kuntalaisen tai perheen tarve saada eri elämäntilanteissa ja sektorirajoista riippumatta hyvän, mutta kustannustehokkaan tuki- ja palvelupaketin, jolloin eri hallintokuntien yhteistyö asiakaspinnassa on keskeistä. Tämä edellyttää kuitenkin, että kunta on riittävän suuri, jotta sillä on keskeiset palvelut itse järjestettynä siten, että kunta voi omin toimenpitein taata eri hallintokuntien saumattoman yhteistyön sekä ennaltaehkäisevän toimintatavan”.*

Esitetyistä vaihtoehdoista riippumatta kaikissa jatkoselvityksissä tulee tarkastella palvelujen järjestämisen tasoja päivähoidosta erityistä osaamista vaativiin palveluihin. Selvityksissä tulee määritellä lasten, nuorten ja perheiden palvelut niin, että niistä selviää palvelujen läheisyys asumisalueesta. Kuvaukset olisi hyvä tehdä samalla periaatteella karttapohjaisesti kuin nyt on kuvattu asumisen ja liikkumisen osalta.

*Palveluiden järjestäminen palvelutarvelähtöisesti eikä hallintokuntalähtöisesti*

Läheisyysperiaatteen lisäksi perheille on tärkeämpää palvelujen kokonaisvaltaisuus ja joustavuus kuin niiden järjestäjä. Tämän vuoksi eri vaihtoehdoissa on selvitettävä palvelujen järjestäminen palvelutarvelähtöisesti eikä hallintokuntalähtöisesti. Lasten, nuorten ja perheiden palvelutarpeet sitoutuvat pääosin lapsen ikään ja kehitykseen. Lapsiperheen palvelutarve muodostuu aina eri hallintokunnan palveluista jo silloinkin kun ei ole tarvetta erityiselle tuelle.

Metropolialueen vaihtoehdoissa on mahdollista kehittää lasten, nuorten ja perheiden palveluista palvelukokonaisuus, jossa palvelut nähdään ikään ja tarpeeseen perustuvina kokonaisuuksina eikä hallintokuntien erillisinä ja toisistaan irrallisina palveluina. Onnistuessaan metropolialueella on selkeästi määriteltynä palvelujen järjestäjät sekä hajautettujen ja keskitettyjen palvelujen kokonaisuus. Riskinä on puolestaan, että selvitystyössä ei huomioida riittävästi perhettä palveluja käyttävänä perusyksikkönä, jolloin uudistuksen mahdollisuus palvelujen todellisena uudistajana jää käyttämättä.

## *Selvitettävä ratkaisujen vaikutukset lasten ja nuorten osallistumiseen kunnissa*

Lasten ja nuorten näkökulmasta esiselvityksessä tulisi nostaa painokkaammin esille, miten esitetyt ratkaisut vaikuttavat lasten ja nuorten osallisuuden sekä kuulemisen järjestämiseen. Myös tähän lausuntoon kuultavina olleet Nuorisovaltuustojen liiton edustajat (Nuorisovaltuustojen liiton puheenjohtaja ja kolme metropolialueen kuntien, Helsingin, Vantaan ja Espoon nuorisovaltuustolaista) ovat nostaneet omassa lausunnossa esille erityisesti juuri lasten ja nuorten kuulemisen sekä osallisuuden.

Metropolialueen esiselvityksessä on pohdittu erilaisia kuntaliitosmahdollisuuksia ja hallinnollisia rakenteita. Oleellista osallisuuden kehittämisen osalta on kuitenkin, että levitetään ja kehitetään hyviä lasten ja nuorten osallisuuden sekä kuulemisen käytäntöjä riippumatta siitä, millaisia kunta- ja hallintorakenteet tulee olemaan. Mm. Vantaalla ja Espoossa on toimiva nuorisovaltuusto. Nuorisovaltuustojen edustajien mielestä olisikin hyvä, jos myös Helsinki pohtisi nuorisovaltuustotoiminnan organisoimista Vantaan ja Espoon mallin mukaisesti. Näin yhteistyö lasten ja nuorten kuulemiseen liittyvissä asioissa helpottuisi metropolialueen kolmen suuren kaupungin kesken.

Lapsiasiavaltuutettu ja lapsiasianeuvottelukunnan kuntajaosto suosittelevat, että metropolialuetta koskevissa selvityksissä pohdittaisiin kaiken kaikkiaan laajemmin, kuinka lasten ja nuorten osallisuus tuotaisiin esille, millaisia osallisuusstrategioita ja kuulemisen tapoja sekä vaikuttamisen rakenteita on jo olemassa, sekä miten niitä pitäisi kehittää. Vantaan kaupunki on systemaattisesti kehittänyt lasten ja nuorten osallisuutta ja ottanut sen strategiseksi painopisteeksi. Tämän tyyppistä strategista ajattelua ja otetta tulisikin kannustaa metropolialueella enemmän. Esimerkkinä osallisuuden kehittämisen hyvistä käytännöistä on Lasten ja nuorten Vantaa -hanke:

[http://www.vantaa.fi/fi/nuorille/osallistu\\_ja\\_vaikuta/lasten\\_ja\\_nuorten\\_vantaa\\_hanke](http://www.vantaa.fi/fi/nuorille/osallistu_ja_vaikuta/lasten_ja_nuorten_vantaa_hanke)

Lapsiasiavaltuutettu ja lapsiasianeuvottelukunnan kuntajaosto muistuttavat, että osallisuuden kehittämisen tulisi sisältää myös lasten ja nuorten sekä päättäjien vuoropuhelua. Esimerkiksi yhteisillä tapaamisilla edistettäisiin sitä, että myös alaikäisten näkemykset tulisivat päätöksentekijöiden tietoon.

Tätä lausuntoa varten kuultavina olleiden Nuorisovaltuustojen liiton edustajien mielestä kuntien tulisi kehittää lasten ja nuorten kuulemista mm. niin, että kuntapäättäjät kävisivät kouluissa kertomassa kunnan päätöksistä ja päätösten valmistelusta. Tämä linkittyy myös laajempaan kokonaisuuteen, eli kunnan tiedottamiseen lasten ja nuorten suuntaan. Nuorisovaltuustojen edustajien mielestä kuntien tulisi parantaa huomattavasti tiedottamista niin kaikkien kuntalaisten, kuin lasten ja nuortenkin osalta. Mm. kuntauudistusta ja siihen liittyvää lainsäädäntöä tulisi avata selkeämmin ja aktiivisemmin. Lapsille ja nuorille tulisi ylipäänsä kertoa kunnissa tapahtuvasta päätöksenteosta ymmärrettävällä tavalla.

*Toisen asteen koulutuksen yhteistyöhön enemmän huomiota*

Lasten ja nuorten hyvinvoinnin kannalta metropolialueen esiselvityksessä tulisi kiinnittää enemmän huomiota myös toisen asteen koulutuksen yhteistyöhön metropolialueella. Hyvällä yhteistyöllä ja koulutusvaihtoehtojen kehittämällä voitaisiin turvata mahdollisimman monelle mielekäs koulutuspaikka metropolialueella. Tulevaisuuden työvoiman saannin ohella tällä olisi tärkeä merkitys myös syrjäytymisen ehkäisyyn. Myös perusasteen ja toisen asteen opintojen nivelvaiheeseen tulisi panostaa osana koulutuksen kehittämistä.

Jyväskylässä 22.5.2013

**Maria Kaisa Aula**  
**Lapsiasiavaltuutettu**

**Markku Rimpelä**  
**Lapsiasianeuvottelukunnan kuntajaoston puheenjohtaja**

**Jouko Laaksonen**  
**Ylitarkastaja**