

7.3.2013

Viite: Lausuntopyyntö VM162:00/2011 (Kunta- ja aluehallinto-osasto)

Lapsiasianeuvottelukunnan¹ lausunto valtiovarainministeriölle luonnoksesta kuntarakennelaiksi

Taustaa

Valtiovarainministeriö on julkaissut 14.11.2012 luonnoksen kuntarakennelaiksi. Luonnoksessa on ehdotettu voimassa olevaan kuntajakolakiin lisättäväksi kuntarakenneuudistuksen toteuttamista koskevia säännöksiä. Säännöksissä on kriteereitä siihen, milloin kuntien tulee selvittää yhdistymistä, millä aikataululla selvitykset on tehtävä ja mitä selvitysten tulee sisältää. Osana kokonaisuutta mutta kuntarakennelaista erillisinä on julkaistu sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta koskevat linjaukset.

Lausunnon perusteista

Lausunto kuntarakennelakiluonnoksesta on valmisteltu lapsiasianeuvottelukunnan kuntajaoksessa. Lausunnossa kiinnitetään huomiota erityisesti lasten ja nuorten osallisuuteen ja vaikuttamiseen, lapsille ja nuorille tiedottamiseen, lapsivaikutusten arviointiin kuntaliitosselvityksissä ja palvelujen saatavuuteen.

Lausunnossa otetaan kantaa myös SOTE-uudistukseen elämänkaarisesti järjestettyjen palvelujen näkökulmasta katsottuna.

Lausunnon taustana on kuntaliitoksia kotikunnissaan viime vuosien aikana kokeneiden nuorten kanssa syksyllä 2011 valmisteltu ja ministeri Virkkuselle luovutettu kannanotto, jossa 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"* on lausunnon liitteenä.

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 ennakoitua ja arviointia lapsen oikeuksien ja lapsiin kohdistuvien vaikutusten näkökulmasta. Lisäksi sopimus velvoittaa (art 12)

¹ Lapsiasiavaltuutetun apuna ja lapsiasioiden kansallisena yhteistyöelimenä toimii sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä valtioneuvoston asettama lapsiasianeuvottelukunta. Siinä ovat edustettuina eri hallinnonalat, alue- ja paikallistaso, järjestöt sekä muut vastaavat tahot. Lisätietoa jäsenistä ja toiminnasta löytyy sivulta <http://www.lapsiasia.fi/perustietoa/neuvottelukunta;jsessionid=52e810bfaf4b449c84f7dc481c16>

turvaamaan lapsen ja lapsiryhmien oikeuden osallistua, vaikuttaa ja tulla kuulluksi kun aikuiset tekevät heitä koskevia päätöksiä.

Osallisuus ja tiedottaminen

Lapsiasianeuvottelukunta korostaa, että etenkin lasten ja nuorten kannalta edustuksellisen demokratian rinnalle tarvitaan kuntiin uusia tapoja vahvistaa kansalaisten osallisuutta ja vaikuttamisen mahdollisuuksia. Näitä tulee ottaa käyttöön etenkin kuntarakennemuutoksen yhteydessä. Lapset ja nuoret eli alle 18-vuotiaat eivät saa äänestää mutta he ovat kuntalaisia ja asukkaita, joiden mielipiteistä tulee ottaa selvää ja huomioida kun kuntarakennemuutoksia tehdään.

Osallisuus ja vaikuttaminen tulee nähdä jokaisen asukkaan oikeutena. Toimintamalleja kehitettäessä tulee ottaa huomioon kaikki ikäryhmät ja rakentaa osallisuuden mahdollisuudet ikäryhmille ominaisilla tavoilla. Osallisuuden lisäämiseksi tulee kehittää tiedottamista ja etenkin sen oikea-aikaisuutta. Ilman eri-ikäiset kuntalaiset tavoittavaa ja heille ymmärrettävää tiedottamista, vaikuttaminen on mahdotonta eivätkä kuntalaiset voi kokea olevansa muutosprosessissa osallisia.

Kuntarakennelaisissa tulee huomioida paremmin uudistuksista ja kuntaliitoksista tiedottamisen merkitys. Selvitykseen johtavista päätöksistä, selvityksen vaiheista ja valmistelusta sekä selvityksen perusteella tehtävistä päätöksistä tulee tiedottaa kaikkia kuntalaisia siis myös lapsia ja nuoria ikäryhmälle ominaisella tavalla. Lasten ja nuorten kannalta koulu on tärkeä arjen toimintaympäristö, jossa keskusteleminen ja tiedottaminen kuntarakenteen uudistuksista on tärkeää ja tarpeellista.

Lasten ja nuorten suurin huolenaihe on ”tulla kuulluksi aidosti ja oikeesti”. Heidän toiveensa on saada tietoa heidän omalla kielellään. Tiedottamisessa tulee erityisesti pyrkiä selkokielisyyteen ja välttää hallinnolle tyypillistä koukeroista kieltä.

Lapsiasianeuvottelukunta esittää, että kuntarakennelain 7 §:ään (Yhdistymisesityksen valmistelu kunnassa) kirjattaisiin velvoite tiedottaa selkokielisesti kuntien yhdistymisesityksestä ja suunnitelmista. Tämä on välttämätöntä osallisuuden mahdollistajana. 7 §:ssä tulee lisäksi ohjata kuntia käyttämään erilaisia asukkaiden kuulemis- ja osallisuusmenetelmiä, joilla huomioidaan eri-ikäisten asukkaiden mahdollisuus tulla kuulluksi ja vaikuttaa. Lapsille ja nuorille tulee rakentaa malli, jossa osallisuuden ja vaikuttamisen tavat on mietitty ikään sopiviksi. Lasten ja nuorten osallistumisen keinot ja vaikuttamisen tavat ovat vieraita isolle osalle aikuisia ja lapsia, ylipäätään ehkä vierasta suomalaisessa kulttuurissa. Tästä syystä sekä aikuisia että lapsia tulisi entistä enemmän tukea ajatukseen lasten ja nuorten osallistumisesta.

Koska lapset ja nuoret (alle 18-vuotiaat) eivät saa äänestää, tulee heidän osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksiinsa kiinnittää erityistä huomiota.

Nyt 7§:ssä todetaan että kunnan velvollisuudesta huolehtia kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksista säädetään kuntalain 4 luvussa sekä eräiltä osin hallintolain 41§:ssä. Tämä viittaus jää liian yleiselle tasolle. Kuntalain 4 luku sisältää kuulemista, osallistumista ja tiedottamista koskevia pykäläitä, mutta näiden ydinsisältö tulisi avata 7 §:ssä. Lisäksi olisi erikseen todettava osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien turvaamisesta alle 18-vuotiaille lapsille ja nuorille. Tätä ei ole nykyisen kuntalain 4 luvussa huomioitu. Lasten ja nuorten kuulemista koskevat velvoitteet ovat nuorisolaissa.

Kuntarakennelain luonnoksen 8§:ssä säädettäisiin kuntien yhdistymissopimuksen sisällöstä. Myös tässä tulee huomioida lasten ja nuorten näkökulma. 8 § 10) kohdan mukaan yhdistymissopimuksessa tulee sopia asukkaiden vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuuksien sekä lähidemokratian toteuttamisen keinoista. Tähän tulisi lisätä velvoite suunnitella asiaa myös lasten ja nuorten näkökulmasta.

Lapsivaikutusten arviointi

YK:n lapsen oikeuksien sopimus velvoittaa julkista valtaa huomioimaan ensisijaisesti lapsen edun kaikessa päätöksenteossa. Se tarkoittaa velvoitetta ennakoita ja arvioida valmisteltavien päätösten vaikutuksia lapsiin. Ei riitä, jos lapsivaikutusten arviointia tehdään ainoastaan erityisesti lapsille ja nuorille suunnattuja palveluita suunniteltaessa, vaan lapsinäkökulman harkittamisen on läpäistävä kaikki hallinnonalat, jotta lasten ja nuorten elämänpiirin kokonaisuus ja moninaisuus tulee huomioituksi.²

Kunnille on asetettu muutoinkin erillislainsäädännössä velvoitteita vaikutusten arvioinnista useista eri näkökulmista (esimerkiksi terveys- ja hyvinvointivaikutukset, ympäristövaikutukset).

Lakiluonnoksessa ei suoranaisesti viitata rakenneuudistuksen vaikutusten ennakointiin tai arviointiin. Selvitysvelvollisuutta koskevan 4b §:n 4 momentin kohdalla on kirjattuna asioita, joita kuntajakoa muutettaessa tulisi selvittää tai joista tulisi tehdä suunnitelma. Luonnoksen pykälässä velvoitetaan selvittämään yleisesti yhdistymisen etuja ja haittoja, kuntalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien toteutumista sekä yhdistymisen vaikutuksia kuntien yhteistoimintaan ja taloudelliseen tilanteeseen.

² Lapsivaikutusten arviointia osana lapsen oikeuksien edistämistä on käsitelty esimerkiksi OKM:n työryhmäraportissa 2010:3. Lapsi-, nuoriso- ja perhepolitiikan koordinaatio. Lasten ja nuorten kasvun ja hyvinvoinnin selvitysryhmän muistio. http://www.minedu.fi/OPM/Julkaisut/2010/Lapsi_nuoriso_ja_perhepolitiikan_koordinaatio.html

Lapsiasianeuvottelukunta ehdottaa, että kuntajakolain 4b§:n 4 momenttiin tulee sisällyttää velvoitteet kuntien yhdistymisen vaikutusten laajemmasta ennakoinnista ja arvioinnista.

Lapsiasianeuvottelukunta katsoo, että YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen velvoitteiden perusteella lakiin 4b§ 4 momenttiin tulee kirjata velvoite tehdä kuntien yhdistymisen lapsivaikutusten arviointi. Arvioinnilla selvitetään lapsen edun toteutumista palveluiden uusissa järjestelyissä, osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien osalta sekä uudistuksessa kokonaisuutena. Lapsivaikutusten arviointi edellyttää aina myös lasten ja nuorten omien mielipiteiden selvittämistä päätöksenteon tueksi. Lapsivaikutusten arviointi varmistaa myös muiden vaikutusmahdollisuuksiensa kannalta heikoimmassa asemassa olevien kuntalaisten asemaa ja palvelujen saatavuutta uudessa kunnassa.

Palvelujen saatavuus

Kunnilta edellytettävän selvitystyön lähtökohtana on tarkoituksenmukaista olla alueen asukkaiden palvelutarpeet, palvelut, niiden saatavuus ja asiakaslähtöisyys. Tärkeää on myös ottaa huomioon se, että kunnalla on taloudelliset mahdollisuudet järjestää ja kehittää palveluja sellaiseksi, että kuntalaisten tarpeisiin tulee vastattua.

Lapsille itselleen tehdyissä kyselyissä korostuu, että lapsille tärkeät palvelut (mm. koulu, terveydenhuolto, harrastukset, kirjasto) ovat saatavilla lähellä tai hyvien kulkuyhteyksien päässä. Lapsiasianeuvottelukunta korostaa, että etenkin nuorempien lasten palveluiden tulee olla pääosin lähipalveluja. Nuorten palveluissa (esimerkiksi toisen asteen koulutus) keskitettyjen palvelujen osuus kasvaa, mutta tällöin on huomioitava joukkoliikenneyhteydet ja kevyen liikenteen väylät ja palvelujen saavutettavuus kunnan eri puolilta ja myös syrjäisimmiltä seuduilta. Nuorten omissa arvioissa joukkoliikenne korostuu kunnan tärkeiden palveluiden joukossa.

SOTE –uudistus ja elämänkaarisuus palvelujen tuottamisessa

Kuntarakennelain liitteenä on julkaistu 15.11.2012 sosiaali- ja terveystieteellisen ministerivaliokunnan esitys sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta koskeviksi linjauksiksi.

Lapsiasianeuvottelukunta katsoo, että erillisen sosiaali- ja terveyspalveluiden (Sote) uudistuksen riskinä on palvelujen järjestämisen ja tuottamisen hajautuminen entisestään. Hallintokuntajaottelu on jo pirstaloinut lasten, nuorten ja perheiden palveluja niin, että palvelutarpeisiin perustuvat kokonaisuudet on hankala hahmottaa saati järjestää. Jos lasten ja nuorten palveluista otetaan terveys- ja sosiaalilainsäädännön alaiset palvelut peruskunnalta pois muodostuu jälleen uusi taso, joka hajauttaa palvelujen järjestämistä ja tuottamista.

Vahvan peruskunnan etuna on se, että kaikki palvelut voidaan järjestää yhdessä hallintokokonaisuudessa. Tältä kannalta vahva peruskunta on luontevin sote-palveluiden rahoittaja ja järjestäjä osana kunnallista hyvinvointipalveluiden ja yleispalveluiden

kokonaisuutta. Laaja kunnallinen järjestämisvastuu mahdollistaa tuloksellisimman sekä toiminnallisesti ja taloudellisesti kestävimmän palveluiden kokonaisarkkitehtuurin, joka turvaa kansalaisten yhdenvertaiset hyvinvointipalvelut kestäväällä tavalla.

Lasten, nuorten ja perheiden palveluita tulee joka tapauksessa tarkastella elämänkaari-ajattelun näkökulmasta. Tällöin mahdollistuu kokonaisvaltainen palvelutarpeisiin perustuva palvelujen järjestäminen ja tuottaminen. Riippumatta sote-ratkaisun hallintomallista, on tärkeä löytää ratkaisut siihen, miten vahvistetaan lasten, nuorten ja perheiden palveluiden johtamista, järjestämistä ja tuottamista perhe- ja asiakaslähtöisesti laajoina, nykyiset hallinnonalat ylittävinä kokonaisuuksina. Lapsiasianeuvottelukunta haluaa viitata tässä THL:n vuoden 2012 lopulla julkaisemaan raporttiin Lasten nuorten ja perheiden palveluiden yhteen sovittavasta johtamisesta³.

Helsingissä 7.3.2013

Markku Rimpelä

Lapsiasianeuvottelukunnan kuntajaoksen puheenjohtaja

Maria Kaisa Aula

lapsiasianeuvottelukunnan puheenjohtaja

³ Lasten, nuorten ja perheiden palveluja yhteensovittava johtaminen (Perälä, Halme, Nykänen) Opas no 19. THL 2012.

[http://hyvinvointimallit.thl.fi/haku/hvpmsearch.asp?cmd=report&DocId=543&Index=c%3A%5Cinetpub%5Cwwwroot%5Cchaku%5Chypo&HitCount=1&hits=a3+&hc=87&req=\(+topic+contains+lapsiperheiden\)](http://hyvinvointimallit.thl.fi/haku/hvpmsearch.asp?cmd=report&DocId=543&Index=c%3A%5Cinetpub%5Cwwwroot%5Cchaku%5Chypo&HitCount=1&hits=a3+&hc=87&req=(+topic+contains+lapsiperheiden))

LIITE

Lapset ja nuoret mukaan kuntauudistuksen ja kuntaliitosten suunnitteluun – Päätösten lapsivaikutuksia on ennakoitava

Lapsiasianeuvottelukunnan kannanotto 16.11.2012

Lapset ja nuoret on otettava mukaan kuntauudistuksen valmisteluun. Lapsiasianeuvottelukunta muistuttaa uudistuksesta vastaavia asiantuntijoita ja päättäjiä, että lapsivaikutusten arviointi kuuluu laadukkaaseen valmisteluun ja päätöksentekoon. Sekä kuntauudistuksen valmistelussa valtakunnallisesti kuin paikallisten kuntaliitosten valmistelussa on ennakoitava ja arvioitava vaikutuksia lapsiin.

Lasten ja nuorten mielipiteiden selvittäminen ja huomioon ottaminen on olennainen osa lapsivaikutusten arviointia. Lapsia ja nuoria tulee kuulla sekä valtakunnallisesti kuntauudistuksen valmistelussa että etenkin paikallisesti kun kuntaliitosratkaisuja suunnitellaan. Lasten ja nuorten tulee saada osallistua itselleen ominaisella tavalla.

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

Lapsivaikutusten arviointi perustuu YK:n lapsen oikeuksien yleissopimukseen, johon Suomi on sitoutunut jo vuonna 1991. Se velvoittaa jäsenvaltioita asettamaan lapsen edun etusijalle kaikessa päätöksenteossa. Lapsen oikeudet kuuluvat kaikille alle 18-vuotiaille.

Lapsiasianeuvottelukunta on valmistellut nuorten kanssa tämän kannanoton ohjeeksi kuntauudistusten ja -liitosten päättäjille. Kannanoton valmisteluun ovat osallistuneet kuntaliitoksia kotikunnissaan jo kokeneet nuoret. Hämeenlinnasta, Kouvolasta, Kokkolasta, Salosta, Sastamalasta ja uudesta Oulusta. Valmistelutyötä on johtanut lapsiasianeuvottelukunnan kuntajaoston puheenjohtaja Markku Rimpelä.

Kuntaudistus lasten ja nuorten näkökulmasta

Teesit ohjeeksi päättäjille kuntauudistuksen ja kuntaliitosten valmisteluun, toteutukseen ja seurantaan

1. Lapset ja nuoret mukaan kuntauudistuksen päätöksentekoon

- Ottakaa lapset ja nuoret mukaan kuntauudistuksen valmisteluun ja päätöksentekoon.
- Rakentakaa kuntauudistus lasten ja nuorten kanssa niin, että kaikkia kuullaan ja osallistuminen olisi mahdollista eri tavoin.
- Kysykää lasten ja nuorten mielipidettä heidän omalla kielellään ja menetelmillään, sekä kuunnelkaa heitä tasavertaisina vaikuttajina.
- Kunnan tulee tukea lapsia ja nuoria osallisuudessa ja vaikuttamisessa.

2. Tiedon kerääminen ja tiedottaminen lasten ja nuorten kielellä synnyttää luottamusta.

- Huomioikaa lasten ja nuorten ajatuksia kuntansa identiteetistä, tehtävistä sekä palveluista.
- Älkää pitkö kuntaliitoksen eri vaiheita piilossa, vaan tiedottakaa lapsille ja nuorille heidän omalla kielellään ja tavallaan. Selittäkää mitä tapahtuu, ja miksi tapahtuu.
- Ottakaa lapset ja nuoret mukaan suunnittelemaan heitä koskevan tiedon keräämiseen, tiedottamiseen, suunnitteluun sekä toteuttamiseen.

3. Sukupolvien välisestä vuorovaikutuksesta arkea kuntaliitosten valmistelussa.

- Antakaa lasten ja nuorten mielipiteille arvoa, sekä todellinen mahdollisuus vaikuttaa.
- Tarkastelkaa realistisesti onko nuorilla todellisia vaikuttamismahdollisuuksia.
- Luokaa järjestelmä, jossa on yhteinen kohtaamispaikka eri sukupolville, päättäjille ja virkamiehille.

4. Paikallinen identiteetti turvaa yhteisöllisyyden ja turvallisuuden tunteen.

- Mahdollistakaa paikallinen identiteetti kuntaliitoksen jälkeenkin, sillä lasten ja nuorten perusturvallisuus tulee lähiyhteisöön kuuluvuuden tunteesta. Eri alueiden toiminnan ja palveluiden jatkuminen pitää mahdollista kuntaliitosten jälkeen.
- Kannustakaa kaikkia paikallisia lasten ja nuorten parissa toimijoita uusiin yhteistyömuotoihin ja uusiin ideoihin palvelujen tuottamisessa.

5. Lasten ja nuorten palvelujen järjestämisessä on huomioitava aina lasten ja nuorten etu.

- Kuntaliitosta tulee tarkastella myös lasten ja nuorten palvelujen tarpeiden mukaisesti.
- Toteuttakaa päätösten lapsivaikutusten arviointi alkaen lapsia ja nuoria koskevien päätösten valmistelusta niiden seurantaan.
- Turvatkaa saatavuus lapsien ja nuorien palveluille. Liikkuvuuden tulee olla toimivaa ja mahdollista.
- Lasten ja nuorten palvelut ovat myös perheiden palveluja. Kiinnittäkää huomio kokonaisuuden toimivuuteen.