

Valtiovarainministeriölle

Viite: VM093:00/2013

Asia: Lapsiasiavaltuutetun lausunto hallituksen esitysluonnoksesta metropolihallintoa koskevaksi lainsäädännöksi

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 lakina voimaan saatettu ihmisoikeussopimus. Lapsiasiavaltuutettu arvioi hallituksen esitysluonnos lapsen oikeuksien yleissopimuksen näkökulmasta.

Hallituksen esitysluonnoksen keskeiset ehdotukset ja tavoitteet

Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi laki metropolihallinnosta, laki metropolialueen liikennejärjestelmää ja joukkoliikennettä koskevien tehtävien hoitamisesta ja laki pääkaupunkiseudun kuntien jätehuoltoa koskevasta yhteistoiminnasta. Lisäksi siinä ehdotetaan metropolihallinnon perustamisen johdosta tehtäväksi muutoksia useisiin muihin lakeihin.

Esitysluonnoksessa määriteltynä tavoitteena on koota ja järjestää metropolialueen maankäyttöä, asumista ja liikennettä koskevien tehtävien hoitaminen metropolihallinnolle. Ehdotettavan lain tarkoituksena on myös luoda edellytyksiä metropolialueen kuntarajat ylittävälle kansanvaltaiselle päätöksenteolle ja edistää alueen sosiaalisesti, taloudellisesti ja ympäristöllisesti kestävä kehitystä ja vahvistaa alueen kansainvälistä kilpailukykyä ja elinvoimaa.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on edistää lapsen oikeuksien toteutumista, joten lapsiasiavaltuutetun lausunnossa arvioidaan hallituksen esitysluonnosta nimenomaisesti lasten oikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Lausunnossa keskitytään kommentoimaan hallituksen esitysluonnosta lausuntopyynnössä esitetyn kysymyksen 1f. *Asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet osalta.*

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. Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteuttamiseksi sopimusvaltiot ryhtyvät mahdollisimman täysimääräisesti tällaisiin toimiin käytettävissä olevien voimavarojensa mukaan ja tarvittaessa kansainvälisen yhteistyön puitteissa.



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.

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 vanhempiansa 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 koskevista oikeudellisista ja hallinnollisista toimista joko suoraan tai edustajan tai asianomaisen toimielimen välityksellä (12 artikla)
- lapsen oikeus elämään sekä henkiinjäämiseen ja kehittymiseen mahdollisimman täysimääräisesti (6 artikla)

Näiden yleisperiaatteiden ohella metropolihallintoa koskevan hallituksen esitysluonnoksen kannalta keskeisiä artikloja ovat:

- lapsen oikeus ilmaista vapaasti mielipiteensä, joka sisältää vapauden hakea, vastaanottaa ja levittää kaikenlaisia tietoja ja ajatuksia yli rajojen suullisessa, kirjallisessa, painetussa, taiteen tai missä tahansa muussa lapsen valitsemassa muodossa (13 artikla)
- lapsen oikeus ajatuksen-, omantunnon- ja uskonnonvapauteen (14 artikla)
- lapsen oikeus yhdistymisvapauteen ja rauhanomaiseen kokoontumisvapauteen (15 artikla)

Lapsivaikutusten arviointi

Lapsivaltuutettu pitää myönteisenä, että hallituksen esitysluonnoksen ihmisvaikutusten arvioinnissa on huomioitu myös lapset ja nuoret. Erityinen lapsivaikutusten arviointi antaisi kuitenkin mahdollisuuden arvioida metropolihallinnon vaikutuksia laajemmin lasten päivittäiseen elämään.

Lapsen oikeuksien toteutumisessa metropolihallinnon tasolla on keskeistä, että lapset otetaan huomioon kaikessa metropolialueen toiminnassa, niin hallinnossa kuin käytännön toiminnan tasolla. Metropolihallinto koskee maankäyttöä, asumista ja liikennettä, mutta sillä on vaikutuksia myös moniin kuntatasolla päätettäviin asioihin. Lapset ovat aktiivisia kuntalaisia, jotka käyttävät useita kuntapalveluita ja metropolialueella palveluita käytetään yli kuntarajojen. Metropolihallinnon vaikutukset lasten arkipäivään eivät rajoitu ainoastaan liikenteeseen tai asumiseen, vaan välillisesti sillä on vaikutusta lasten elämään paljon laajemminkin, kuten kouluvalintoihin ja harrastus- ja vapaa-ajantoimintaan. Lasten huomioiminen edellyttää, että toiminnan vaikutusta lapsiin arvioidaan ennakkollisesti, toiminnan aikaisesti ja jälkikäteisesti.

Lasten huomioonottaminen ja lapsivaikutusten arviointi puolestaan edellyttävät, että lasten mielipide käsiteltävään asiaan tai toimintaan on selvitetty ja huomioitu lasten iän ja kehitystason edellyttämällä tavalla. Lapsille tulee antaa oikeutta päättää heitä koskevista asioista enenevässä määrin sitä mukaa, kun heidän valmiutensa siihen iän ja kehityksen myötä lisääntyvät.

Asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi metropolialueen kunnan asukkaille oikeus tehdä aloitteita metropolihallinnon toimintaa koskevista asioista sekä neuvoa-antavasta kansanäänestyksestä metropolialueella. Vaikutusarvioinnissa viitataan nuorisovaltuustoihin, jotka toimivat kuntatasolla. Samassa

yhteydessä todetaan, että tehtävien siirto ylikunnalliselle toimielimelle voi etäännyttää päätöksentekoa yksittäisiin kuntalaisiin sekä lapsiin ja nuoriin nähden.

Uutta kuntalakiä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 268/2014 vp), joka on parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä, ehdotetaan, että kunnat velvoitettaisiin nuorisovaltuuston tai vastaavan nuorten vaikuttajaryhmän perustamiseen. Ehdotuksen mukaan nuorisovaltuustolle olisi annettava mahdollisuus vaikuttaa kunnan eri toimialojen toiminnan suunnitteluun, valmisteluun ja seurantaan. Jatkossa siis nuorisovaikuttajaryhmät ovat pakollisia ja siten merkittävä toimija lasten ja nuorten asioiden edistäjä kuntatasolla. Tämä on tarpeen huomioida metropolihallinnossa.

Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että kuntatasolla toimiville nuorisovaltuustoille tai vastaaville nuorten vaikuttajaryhmille annetaan vastaavasti mahdollisuus vaikuttaa metropolihallinnon toiminnan suunnitteluun, valmisteluun ja seurantaan. Tämä on mahdollista järjestää joko kuntatason vaikuttajaryhmien toimintana tai metropolihallintoa varten erikseen perustettavalle nuorten vaikuttajaryhmälle, joka voitaisiin koota esimerkiksi kuntatason vaikuttajaryhmien edustajista. Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että jälkimmäinen vaihtoehto olisi tehokkaampi keino varmistaa lasten ja nuorten vaikutusmahdollisuudet metropolihallinnossa.

Neuvoa-antava kansanäänestys

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan neuvoa-antavan kansanäänestysaloitteen voi tehdä 15 vuotta täyttänyt kuntalainen. Vastaavaa ikärajaa kansanäänestysaloitteen tekemiselle ehdotetaan kuntalain uudistuksen hallituksen esityksessä.

Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan kansanäänestysaloitteen tekemiseen liittyvä ikäraja 15 vuotta on kannatettava ehdotus. Se parantaa osaltaan alle 18-vuotiaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia.

Kuntalain uudistusta koskevaan hallituksen esitykseen antamassaan lausunnossa¹ lapsiasiavaltuutettu piti jossain määrin ristiriitaisena valittua ikärajaa koskevaa ratkaisuehdotusta suhteessa äänestysikärajaan, joka on 18 vuotta. Hallituksen esitysluonnoksessa, sen paremmin kuin kuntalain uudistamista koskevassa hallituksen esityksessäkään, ei ole perusteltu tarkemmin, miksi kansanäänestysaloitteen tekemistä ja kansanäänestysoikeutta koskevaa ikärajaa ei ole yhdenmukaistettu.

Nuoren mielestä pelkkä aloitteenteko-oikeus ilman äänestysoikeutta voi tuntua näennäisvaikuttamiselta, erityisesti, kun aloitteen eteneminenkin äänestykseen on epävarmaa ja käytännössä nuorten suorien vaikuttamismahdollisuuksien ulottumattomissa. Tällä voi olla vaikutusta nuorten halukkuuteen valmistella kansanäänestysaloitteita ja osallistua yleisemminkin vaikuttamistyöhön. Tämäkin näkökohta puoltaa sitä, että metropolihallinnossa tulisi vahvistaa nuorisovaikuttajaryhmien mahdollisuutta vaikuttaa metropolialueen suunnitteluun, valmisteluun ja seurantaan.

Jyväskylässä 3.2.2015

Tuomas Kurttila
Lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander
Lakimies

¹ <http://www.lapsiasia.fi/nyt/lausunnot/lausunto/-/view/1890495>