



**Lapsi-
asia**

LAPSIASIAVALTUUTETUN
KERTOMUS EDUSKUNNALLE
2018



ESIPUHE – LAPSIPOLITIIKAN UUDISTAMISEEN

Lakiin lapsiasiavaltuutetusta (1221/2004) säädettiin ehdotukseni mukaisesti lapsiasiavaltuutetun kertomuksen antaminen eduskunnalle kerran neljässä vuodessa eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan mietinnön (11/2014 vp) perusteella vuoden 2014 syysistuntokaudella. Näin päättäessään eduskunta osoitti tahtonsa päästä määrittämään vahvemmin Suomen lapsipolitiikan suuntaa ja sisältöä.

Ensimmäistä kertaa annettavan lapsiasiavaltuutetun kertomuksen tavoitteena on luoda eduskunnalle edellytyksiä Suomen kansallisen lapsipolitiikan rakentamiselle. Eduskunnan olisi tärkeää näyttää 100-vuotiaalle Suomelle, mille tavoitteille ja miten lasten kasvu- ja elinoloihin, kuten lapsen saamaan tukeen ja palveluihin, vaikuttaminen eli kansallinen lapsipolitiikka rakentuu. Toivon, että eduskunta kiinnittää ensivaiheessa erityisen tarkkaa huomiota kansallisen lapsipolitiikan edellytysten rakentamiselle.

Tässä kertomuksessa arvioidaan myös ensimmäistä kertaa systemaattisesti Suomen lainsäädännön suhdetta vuonna 1991 maassamme osaksi kansallista lainsäädäntöä tulleeeseen Yhdistyneiden Kansakuntien lapsen oikeuksien yleissopimukseen. Annan eduskunnalle ehdotuksia kansallisen lainsäädännön kehittämiseksi vastaamaan paremmin lapsen oikeuksien sopimuksen velvoitteita.

Kaikkien eduskuntaryhmien kesken tulisi hyväksyä lähtökohta, että lapsuus luo jokaiselle ihmiselle perustan kaikelle myöhemmälle kehitykselle. Mitä lapsuudessa jää tavoittamatta, kertaantuu myöhemmin aikuisuudessa. Mitä lapsuudessa saavutetaan, kertaantuu moninkertaisena hyvänä sekä yksilölle että yhteiskunnalle. Lapsuuden arvo on sekä tässä ja nyt että tuolla tulevaisuudessa. Lapsuuteen ovat kietoutuneina yhteen nykyhetki ja tulevaisuus voimallisimmalla tavalla kaikista ihmisen kasvu- ja kehitysvaiheista.

Lapsiasiavaltuutettuna vetoan eduskuntaan, että se tämän kertomuksen käsittelyn yhteydessä määrittäisi keskeiset Suomen lapsipolitiikan tavoitteet ja konkreettiset mittarit näiden tavoitteiden seurannalle. Esitän myös lähtökohdan – vähemmän voi olla enemmän. Mikäli eduskunta löytää Suomen lasten ja koko kansakunnan hyvän kannalta osuvat mittarit, niitä ei tarvitse olla satoja ja satoja. Mieluusti muutama kymmenen osuvaa. Tarkoituksella haluan jättää tämän tehtävän eduskunnan viisaiden vastuunkantajien eli kansanedustajien ja eduskuntaryhmien käsiin.

Valittavat välineet lapsipolitiikan tavoitteiden saavuttamiselle vaihtelevat hallituskausittaisten painopisteiden ja poliittisen päätöksentekijän eduskunnan luottamukseen perustuvan linjan mukaisesti. Tietoon, politiikan läpinäkyvyyteen ja jatkuvuuteen perustuvan päätöksenteon kannalta eduskunnan määrittämät mittarit ovat välttämättömät.

Toisekseen toivon, että eduskunta tekisi linjauksen kansallisen lapsipolitiikan strategian valmistelusta perustana YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus. YK:n lapsen oikeuksien komitea on vaatinut Suomelta kansallista lapsipolitiikka linjaavaa strategiaa. Hallituskausiin sidotut politiikkaohjelmat

ja kärkihankkeet ovat jääneet yksittäisiksi kehittämistoimiksi hallituskaudet ylittävien tavoitteiden ja toimeenpanon sijaan. Näin on edelleen. Tässä kertomuksessa käsitellään kansallisen lapsipolitiikan strategian tarvetta, sisältöjä ja valmisteluakin. Jätän kuitenkin tarkoituksella tarkemman pohdinnan asiasta eduskunnalle ja myöhemmälle valtioneuvostossa tehtävälle valmistelulle. Kolme lähtökohtaa: Suomen lapsipolitiikan strategiasta olisi tarpeen säätää lailla, valtioneuvosto päättäisi strategiasta, valtioneuvosto antaisi strategian toimeenpanosta hallituskauden aikana eduskunnalle selonteon, jotta eduskunnan rooli Suomen lapsipolitiikan perälautana vahvistuisi.

Lapsiasiavaltuutettuna koen, että eduskunnan on päästävä vahvemmin mukaan kansallisen lapsipolitiikan linjaamiseen ja määrittelyyn. Nyt yksittäiset lakiehdotukset luovat enemmänkin sirpaleista kuvaa, kun samalla huomaamme usean hallituskauden ajalta lapsivaikutusten arvioinnin heikkouden monien eri hallitusten monissa eri lakiesityksissä. Lapsivaikutusten arviointia ei Suomessa ole keskeisissäkään hallituksen lakiesityksissä, eikä valtion vuosittaisessa talousarviossa.

Suomi elää murroskautta, jossa syntyvyys on alle väestön uusiutumisen, Suomen osaamistaso ja oppimistulokset ovat laskussa, merkittävä osa jokaisesta ikäluokasta jää vaille tyydyttävää asemaa koulutus- ja työmarkkinoilla, väestön terveyserot ovat jo toisen asteen opiskelijoiden kesken suuret, maahanmuuttajataustaisten lasten hyvinvointi on huomattavasti heikompaa kuin muiden lasten, alueellinen ja sosiaalinen eriytyminen ovat todellisuutta. Suomi on monta Suomea. Yhteisen taju on tiukassa. Vakava viestini Suomen eduskunnalle on: Suomi elää hyvinvointivaltion alisuoriutumisen aikaa. Emme riittävästi onnistu nostamaan heikossa asemassa olevia lapsia hyvinvoinnin, lahjakkuuden ja sosiaalisen nousun kärryille. Tästä kärsivät kaikki.

Syrjäytymisen ehkäisy ja osallisuuden vahvistaminen ovat olleet pari vuosikymmentä eniten toistettuja poliittishallinnollisia iskulauseita. Hyvinvointivaltion alisuoriutumisen aikakaudessa ongelmat nähdään, niitä hankkeistetaan sirpaleisiksi ja lyhytjänteisiksi kehittämistoimiksi, mutta syvälliset yhteiskuntapolitiikan johtopäätökset jäävät kellumaan. Kunnat ovat vuosia olleet hämmennyksessä, mitä valtio tekee ja mihin se ”ketterästi” taas kehitty seuraavan hankkeen myötä. Olemme sekavuuden tilassa, joka näkyy ylimitoitettuna politiikkapuheena ja alimitoitettuina kansallisina päätöksinä, jotka olisivat toimeenpantavissa paikallisella ja alueellisella tasolla.

Voisimmeko me kaikki – poliittiset päättäjät, virkakunta, asiantuntijat, kansalaisyhteiskunta, yritykset – olla tästä kansallisen lapsipolitiikan tarpeesta samaa mieltä? Kaikki on otettava saman pöydän äärelle. Myös koko ajan vahvistuva tutkimustieto lasten hyvinvoinnista ja elämästä. Yritysten jättäminen käytännössä pois tähänastisen lapsipolitiikan valmistelusta on johtanut niiden osalta vaikuttamiseen, jossa argumentit ja ajatukset eivät ole kohdanneet muiden toimijoiden kanssa.

Perusteita hyvinvointivaltion uudistamiseen eriarvoisuutta vähentävällä tavalla on runsaasti. Uskon, että Suomi pystyy viisaasti yhdistämään lapsen edun yhteiskunnan kokonaisuuteen, kuten korkeaan koulutus- ja työllisyysasteeseen. Tämä on yhteinen kansallinen tehtävä. Mutta jos tätä ei tehdä läpinäkyvästi, vaarana on eri väestöryhmien hyvinvoinnin ja todellisuuksien eriytyminen. Hyväntahtoisen hölmöyden seuraukset ovat kohtalokkaat. Tälle nopeasti vaikuttava vastalääke on tietoon perustuva vaikutusarviointi osana kansallista lapsipolitiikan strategiaa.

Suomen lapsipolitiikka on sidoksissa koko kansainväliseen yhteisöön. Suomella on oltava näyttämisen halua ja tahtoa. Olemme hyviä, mutta halunnemme olla vieläkin parempia. Se, mitä täällä, sitä koko ihmiskunnassa. Kansalliset linjauksemme esimerkiksi universaalien palveluiden tuottamisen logiikasta ja laadusta vaikuttavat koko maailman lasten asemaan. On syytä tunnustaa, että Suomella voi olla merkittävä vaikuttajan tehtävä globaalissa, ihmiskunnan, lapsipolitiikassa. Siksi tämän kertomuksen osassa yksi pyritään katsomaan myös kestävä kehityksen teemoihin.

Tämä kertomus Suomen lasten oikeuksien ja hyvinvoinnin tilasta koostuu kolmesta osasta. Osoitan kiitokseni erinomaisille käsikirjoituksen valmistelijoille, jotka tehtävään kutsuessani tiesin osoittavan vahvaa sisällöllistä ja näkemyksellistä tasoa. Kertomus ei pyri kuvaamaan kaikkia mahdollisia lapsuuden ilmiöitä ja yksityiskohtaisia tilastoja, vaan kiinnittämään Suomen kansanedustajien huomion siihen, miten Suomen kansallinen lapsipolitiikka rakentuu ja pitäisi rakentua. Tämän aiheen käsittely vie lopulta moniin yksityiskohtiin, Suomen vahvuuksiin ja heikkouksiin. Oleellista on löytää tapa, jolla vastuullisesti, yhteisesti ja kestävästi rakennetaan Suomen lasten kasvu- ja elinoloja koko maassa.

Kertomuksen ensimmäinen osa "Lapset yhteiskunnassa ja yhteiskunta lapsuudessa – eilisestä ylihuomiseen" piirtää kuvaa Suomen kehityskaaresta yhdeksi ihmiskunnan parhaista maista elää ja varttua lapsena. Se osoittaa nykypäivän ja tulevaisuuden kipukohtia, joihin tarvitaan eduskuntaa osoittamaan kansallista suuntaa. Hyvinvointivaltion uudistamisessa lasten hyvinvointi ja elinvoimainen luonto ovat johtotähtiä. Oppimaan oppiminen on entistäkin olennaisempaa. Lapsi- ja nuorisoväestön asiat ulottuvat yhteiskuntapolitiikan ytimiin. Tämän osion kirjoittajina ovat toimineet dosentti, tutkimusprofessori emerita Marjatta Bardy, erikoistutkija (el.), VTK Hannele Sauli, dosentti, yliopistonlehtori Irmeli Järventie.

Kertomuksen toisessa osassa osassa "Valtio lasten kehityksen tukijana: eriytyemisestä kansalliseen lapsistrategiaan" analysoidaan Suomen lapsipolitiikan kehittymistä alkaen 1500-luvulta. Analyysi osoittaa, miten ratkaisevaksi muodostuu valtion rooli ja ohjausmekanismit lapsipolitiikan muotoutumisessa. Samalla osio osoittaa monia vuotokohtia yhteiskuntapolitiikan muuttumisessa oireiden hoitamiseen ihmisen sijaan. Tämän osion kirjoittajana on toiminut dosentti, professori emeritus Matti Rimpelä.

Kolmannessa osassa "YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus kansallisessa lainsäädännössä" käydään läpi Suomen keskeinen lainsäädäntö YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen velvoitteiden osalta. Pääsääntöisesti arvioksi muodostuu, että lainsäädäntö on monelta osin kunnossa ja synkroonissa lapsen oikeuksien sopimuksen Suomea juridisesti sitovien velvoitteiden kanssa. Tämä ei riitä. Lainsäädäntöä on jatkuvasti kehitettävä vastaamaan entistä paremmin sopimuksen velvoitteita. Juopa lainsäädännön ja käytännön toimien kanssa on pahimmillaan karmaisevan suuri. Erityisesti tämä nousee esille, kun tarkastellaan lastensuojelua koskevien säädösten toteutumista. Monin paikoin muun muassa lapsen kuuleminen tapahtuu laadullisesti heikosti ja määrällisesti vähäisesti. Tämän osion kirjoittajana on toiminut lakimies Merike Helander lapsiasiavaltuutetun toimistosta.

Kiitän myös asiantuntijoita, jotka ovat kertomuksen eri osia jalostaneet arvokkailla kommentteillaan ja virittävillä keskusteluillamme.

Osoitan lisäksi kiitokseni erinomaiselle toimistolleni, Päämajalleni, joka tekee lapsiasiavaltuutetun työstä sujuvaa, tehokasta ja kehittävä. Neljän vuoden välein annettava lapsiasiavaltuutetun kertomus eduskunnalle on yksi osoitus tästä.

Dynamiikka, jossa vahva kansallinen lainsäädäntö yhdistettynä luottamukseen paikalliseen toimeenpanoon sekä lasten ja perheiden todellisten kasvu- ja elinolojen tuntemiseen ovat muodostaneet kehikkoa, jossa Suomi on muuttanut yhdestä Euroopan köyhimmistä ja kurjimmista yhdeksi koko ihmiskunnan parhaista. Voin antaa tämän arvion myös Euroopan lapsiasiavaltuutettujen puheenjohtajana. Mutta perillä Suomi ei totisesti ole. Ongelmamme ovat sekä koko planeettaa, ihmiskuntaa että tätä rakasta Isänmaatamme koskevia. Ne kaikki on annettu ratkaistaviksi. Siksi odotukseni on, että eduskunta suomalaisella tehokkuudella ja arki-suudella löytää tämän maan lapsipolitiikalle ajassa kestävät tavoitteet ja niille mittarit sekä on käynnistämässä kansallisen lapsipolitiikan strategian valmistelun.

Kouluvierailulla Jyskän koululla Jyväskylässä kysyin oppilaalta: "Kuka sinä olet?" Vastaus tuli kirkkaasti keskellä välituntileikkien: "Ihminen." Yksi olisi hyvä muistaa. Ihmissuhteet, niissä lapsi kasvaa. Oikeastaan vain niissä. Kun tämän oivallamme, ymmärrämme oleellisen kansallisen lapsipolitiikan perustaksi.

Kunnioitavasti Suomen eduskunnalle ja maamme lapsille, joista voimme kaikki olla ylpeitä, 21.2.2018,



Tuomas Kurttila
Lapsiasiavaltuutettu



**”Hyvinvointivaltion
alisuoriutumisesta
lapsipolitiikan
uudistamiseen.
Lasten ja koko
yhteiskunnan
parhaaksi.”**

Tuomas Kurttila, lapsiasiavaltuutettu

OSIO I

MARJATTA BARDY, HANNELE SAULI JA IRMELI JÄRVENTIE

LAPSET YHTEISKUNNASSA JA YHTEISKUNTA LAPSUUDESSA – EILISESTÄ YLIHUOMISEEN

JOHDANTO	14
Horisontti tulevaan	13
Lapsuuden 100 vuoden projekti	15
Kansainvälisestä lapsen vuodesta 1979 syrjäytymisen ehkäisyyn	15
YK:n lapsen oikeuksien sopimus - kaikille lapsille perusoikeudet: terveys, koulutus, tasa-arvo, turva	16

LUKU PERHE UUDELLA VUOSISADALLA	19
Onko meillä malttia "sijoittaa" lapsuuteen?	19
Monimuotoinen perhe - yhteiskunnan perustana	19
Ylisukupolvinen liikkuvuus vs. perheeseen sidottu	20
Ohjelmavääntö ja selvitysten virta - politiikka hakee kohdettaan?	20
Toimeentulo ja työ – sääty-yhteiskunnan niukkuudesta kulutuskulttuuriin	21
Lapsiperheiden asema tulojakaumalla, toimeentulo ja hyvinvointipuutteet	22
Eriarvoistuminen ja sen ekososiaaliset seuraukset ..	24
Perhe-elämän ja työn yhteensovittaminen - perhe saa antaa tilaa työlle	25
Hyvä elämä – poliittisena ja henkilökohtaisena kysymyksenä	26

LUKU LAPSUUDEN PAIKAT JA LASTEN ELÄMÄÄ	29
Lapsuuden tutkimus yhteiskuntakritiikkinä - suuntaa näyttämässä?	29
Havaintoja lasten ja yhteiskunnan suhteista	29
Mieli ja kulttuuri muodostavat jatkumon	30
Näköaloja lasten perspektiiveistä	31

Arvioita lasten terveydestä ja hyvinvoinnista	33
Elämä ja terveys – ennen ja nyt	33
Mielenterveyshäiriöiden laaja kirjo ja muita hyvinvoinnin mittareita	33
Koulutuksen ja varhaiskasvatuksen merkityksestä ...	36
Lastensuojelun arvo ja ahdinko	37
Lastensuojelun ylikuormitus	38
Asiaintilan selvittämisestä remonttiin	39
Teitä tulevaan; tietotuotanto, kokemusasiatuntijuus ja ajatusrakennelmat	40

LUKU LAPSET JA LUONTO HYVINVOINTIVALTION UUDISTAMISESSA	43
Rakenteellinen välinpitämättömyys vs. huolenpito - ja muita isoja kysymyksiä siitä, minne olemme menossa?	43
Hyvinvointivaltio kaipaa uudistamista - eriarvoisuutta vähentävään suuntaan	43
Kotoutuminen kestävämpään kulttuuriin - sopu luonnon kanssa	46
Ekososiaalinen sivistys ja kansalaisuus	47
Keskinäisriippuvuus	47
Hyvät eväät hyvinvointiin!	48
Lopuksi – tulevaisuus edellä - lasten hyvinvointi ja elinvoimainen luonto ohjaamaan hyvinvointivaltion uudistamista	49



OSIO II

MATTI RIMPELÄ

JOHDANTO	57	Kansainvälisen lasten vuoden 1979 Suomen komitea (1980).....	95
Lapset politiikkasankastossa	58	Lastensuojelutoimikunta (1985)	96
Lapsipolitiikka erityisenä politiikkana	58	Suomen ensimmäiset maaraoritit 1990-luvulla	97
Lapsipoliittisen ohjelmatyön juurista	59	Lastensuojelusta kohti lapsipolitiikkaa (1995)	97
Lapsen oikeuksiin perustuva kansallinen strategia.....	60	Valtioneuvoston selonteko lasten ja nuorten hyvinvoinnista (2002)	98
Eriytyminen ja rakenteellinen välinpitämättömyys	61	Lapsille sopiva Suomi (2005).....	99
Aineiston ja tarkastelun rajoituksista.....	62	Lapsiasiavaltuutettu (2005-)	100
KYSYMYKSIÄ, JOIHIN ETSITÄÄN VASTAUKSIA	65	Lasten ja nuorten terveyden ja hyvinvoinnin neuvottelukunta (2007-).....	100
LAPSIVÄESTÖN KEHITYKSESTÄ		Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämissohjelma (2007-)..	101
JA HYVINVOINNISTA	66	Lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelma (2008-2011).....	102
Lapset ja lapsiperheet Suomen väestökehityksessä.....	66	Lapsi-, nuoriso- ja perhepolitiikan koordinaatio (2011) .	102
Hyvinvoinnin menestystarinan rinnalle huolia ja uhkia	69		
LAPSET HALLITUSOHJELMISSA 1945-2015	73	POHDINTAA JUURISTA JA LÄHIHISTORIASTA	105
Koulutusta ja sosiaaliturvaa 1945-1968	73	Instituutit eriytyivät ja rakenne vakiintui.....	105
Laajoista uudistuksista lamaan 1970-1999	73	Lapsipoliittinen ohjelmatyö valtiorhallinnossa.....	105
Laajoja ohjelmia Jäätteenmäestä Sipilään (1999-2015).....	74	Eriytymiskehitys ja rakenteellinen välinpitämättömyys jatkuvat	107
Pohdintaa hallitusohjelmista	78	MITEN TÄSTÄ ETEENPÄIN?	111
LAPSIPOLITIIKAN JUURISTA		Toimintaympäristö muuttuu – yhteinen kuva lähihistoriasta ja nykyisyydestä	112
1500-LUVULTA 1960-LUVULLE	83	Lapsen oikeuksien sopimuksen velvoitteista	113
Köyhäinhoidosta lastensuojeluun ja päivähoitoon	83	Useista politiikoista lapsiperhepolitiikkaan	114
Koulutuksen juuret	86	Lasten ja lapsiperheiden osuus yhteiskunnan voimavaroista.....	116
Eriytisopetus ja oppilashuolto.....	87	KESTÄVÄ SYSTEEMINEN UUSIUTUMINEN	119
Synnytyssavusta lasten terveyden- ja sairaanhoitoon	88	Mitä tarkoittaa kestävä systeeminen uusiutuminen?.....	119
Toimeentulo ja asuminen.....	90	Uskottava tarina tulevaisuudesta	120
YHTEISTYÖ HAASTAA ERIYTYMISKEHITYKSEN		LOPUKSI	125
1970-LUVULTA ALKAEN	93	LÄHTEET	126
Vahvasta valtiosta laman kautta palvelukuntaan ja sen purkamiseen.....	93		
Sosiaalihuollon periaatekomitea (1973)	94		
Lasten ja nuorten sosiaalihuoltotoimikunta (1977) ...	94		
Oppilashuoltokomitea (1974)	94		

OSIO III

MERIKE HELANDER

JOHDANTO	129	Lapsen oikeuksien sopimus	147
YK:N YLEISSOPIMUS LAPSEN OIKEUKSISTA	130	Kansallinen lainsäädäntö	148
Sopimuksen synty	130	Oikeus rekisteröintiin	148
Lapsen oikeuksien komitea	131	Oikeus nimeen	149
Lapsen oikeuksien sopimuksen valinnaiset pöytäkirjat	132	Oikeus kansalaisuuteen	150
Aseellisiin selkkauksiin osallistumista koskeva valinnainen pöytäkirja	132	Oikeus tuntea vanhempansa	150
Lasten myyntiä, lapsiprostituutiota ja lapsipornografiaa koskeva valinnainen pöytäkirja	132	Oikeus sananvapauteen	151
Valitusmenettelystä annettu valinnainen pöytäkirja	132	Lapsen oikeuksien sopimus	151
Lapsen oikeuksien sopimuksen täytäntöönpanotoimet	133	Kansallinen lainsäädäntö	151
LAPSEN MÄÄRITELMÄ	135	Oikeus ajatuksen, omatunnon ja uskonnonvapauteen	152
LAPSEN OIKEUKSIEN SOPIMUKSEN YLEISPERIAATTEET	139	Lapsen oikeuksien sopimus	152
Johdanto	139	Kansallinen lainsäädäntö	153
Oikeus syrjimättömyyteen	139	Oikeus järjestäytyä ja toimia yhdistyksissä	155
Lapsen oikeuksien sopimus	139	Lapsen oikeuksien sopimus	155
Kansallinen lainsäädäntö	140	Kansallinen lainsäädäntö	155
Lapsen edun ensisijaisuus	140	Oikeus yksityisyyteen	156
Lapsen oikeuksien sopimus	140	Lapsen oikeuksien sopimus	156
Kansallinen lainsäädäntö	141	Kansallinen lainsäädäntö	156
Oikeus elämään, henkiinjäämiseen ja kehittymiseen ...	142	Oikeus tietoon	158
Lapsen oikeuksien sopimus	142	Lapsen oikeuksien sopimus	158
Kansallinen lainsäädäntö	142	Kansallinen lainsäädäntö	158
Oikeus tulla kuulluksi	143	Lasten suojele heihin kohdistuvalta väkivallalta	159
Lapsen oikeuksien sopimus	143	Oikeus suojeleluun väkivallalta, laiminlyönniltä ja hyväksikäytöltä	159
Kansallinen lainsäädäntö	144	Lapsen oikeuksien sopimus	159
LAPSEN OIKEUKSIEN SOPIMUKSEN TÄYTÄNTÖÖNPANO KANSALLISESSA LAINSÄÄDÄNNÖSSÄ	147	Kansallinen lainsäädäntö	159
Johdanto	147	Ennalta ehkäiseviä toimenpiteitä	159
Kansalais- ja vapausoikeudet	147	Perheväkivallan ehkäisy	161
Oikeus henkilöllisyyteen	147	Seksuaalirikokset ja henkeen ja terveyteen kohdistuvat rikokset	162
		Lapsi rikoksen uhrina	162
		Oikeus suojeleluun lapsikaupalta	163
		Lapsen oikeuksien sopimus	163
		Kansallinen lainsäädäntö	163
		Oikeus suojeleluun taloudelliselta hyväksikäytöltä ...	164
		Lapsen oikeuksien sopimus	164
		Kansallinen lainsäädäntö	164

Perheympäristö ja sijaishuolto	165	Päihdehoito.....	186
Oikeus perheeseen ja vanhempien huolenpitoon...	165	Alkoholilainsäädäntö.....	186
Lapsen oikeuksien sopimus	165	Tupakkalainsäädäntö.....	186
Kansallinen lainsäädäntö.....	166	Huumausainelainsäädäntö.....	187
Lapsen huolto ja suhteet vanhempiin.....	166	Perinteisten haitallisten	
Valtion tuki huoltajille kasvatustehtävissä..	168	tapojen poistaminen	188
Lapsikaappaukset	170	Oikeus sosiaaliturvaan ja toimeentuloon	189
Vankilassa olevan vanhemman lapsi	171	Lapsen oikeuksien sopimus.....	189
Oikeus huolenpitoon ja suojeluun		Kansallinen lainsäädäntö.....	189
kodin ulkopuolella	172	Erityiskysymykset	190
Lapsen oikeuksien sopimus.....	172	Vammaisen lapsen oikeudet.....	190
Kansallinen lainsäädäntö.....	172	Lapsen oikeuksien sopimus.....	190
Oikeus adoptioon	175	Kansallinen lainsäädäntö.....	191
Lapsen oikeuksien sopimus	175	Yhdenvertaisuuslaki.....	191
Kansallinen lainsäädäntö.....	175	Vammaislainsäädäntö	191
Koulutus ja vapaa-aika.....	176	Lapsen oikeudet pakolaisasemassa.....	193
Lapsen oikeus koulutukseen	176	Lapsen oikeuksien sopimus.....	193
Lapsen oikeuksien sopimus	176	Kansallinen lainsäädäntö.....	193
Kansallinen lainsäädäntö.....	172	Kieli- ja kulttuurivähemmistöt.....	195
Perusopetus.....	177	Lapsen oikeuksien sopimus.....	195
Lukio-opetus ja ammatillinen perusopetus..	178	Kansallinen lainsäädäntö.....	196
Oikeus leikkiin ja vapaa-aikaan.....	179	Lapsen oikeudet rikosoikeusjärjestelmässä.....	196
Lapsen oikeuksien sopimus	179	Lapsen oikeuksien sopimus.....	196
Kansallinen lainsäädäntö.....	179	Kansallinen lainsäädäntö.....	196
Terveydenhuolto ja sosiaaliturva	181	Lapsen oikeus suojeluun aseellisilta selkkauksilta ...	197
Oikeus terveydenhuoltoon ja		Lapsen oikeuksien sopimus.....	197
parhaaseen mahdolliseen terveydentilaan	181	Kansallinen lainsäädäntö.....	198
Lapsen oikeuksien sopimus	181	LAPSEN OIKEUSTURVA	201
Kansallinen lainsäädäntö.....	182	Oikeusturva lapsen oikeuksien sopimuksen valossa	201
Terveydenhuollon lainsäädäntö.....	182	Oikeusturva kansallisessa sääntelyssä.....	201
Alaikäisen asema ja oikeudet	183	LÄHTEET	204
Äitiys- ja lastenneuvolatoiminta	183	Virallis- ja virallisuontoiset lähteet	204
Kouluterveydenhuolto ja		Kirjallisuus.....	206
opiskeluterveydenhuolto.....	184	Muut lähteet	206
Mielenterveyshoito	184	Oikeuskäytäntö	207
Terveydenhuollon ja sosiaalihuollon			
yhteistyö.....	185		
Lapsen suojelu päihteiden käytöltä	186		



LAPSET YHTEISKUNNASSA JA YHTEISKUNTA LAPSUUDESSA – EILISESTÄ YLIHUOMISEEN

Mitä tarkoittaa elämä? Orvokki Mikkola, 3

”Syntyminen, syöminen, kasvaminen, jälkeläisten tuottaminen ja kuoleminen ovat asioita, joilla määritellään jonkin olion olevan elävä. Elämällä tarkoitetaan asioita, jotka erottavat esimerkiksi elävän koiran pehmokoirasta. Elämä voi kestää muutamasta tunnista satoihin vuosiin riippuen siitä, millaisesta elävästä eliöstä on kyse.”

Tommi Taira fysiologian prof., HY. Lasten tiedekysymykset 24.3.2017, Helsingin Sanomat

HORISONTTI TULEVAAN

Tässä lapsiasiavaltuutetun eduskunnalle antaman kertomuksen osassa hahmotetaan isoa kuvaa pitkässä kaarissa lasten hyvinvoinnista ja lapsuuden asemasta. Synteesiraportti liikkuu menneestä tulevaan sekä aineellisista ja sosiaalisista oloista arvomaailmaan. Tässä esitetty analyysi perustuu olemassa olevaan tietoon. Lähteinä on käytetty eri tieteen alojen tutkimuksia ja tilastoja, joita on täydennetty aikalaiskeskusteluista nousseilla havainnoilla. Kertomus koostuu neljästä pääluvusta.

Johdantoluvussa paikannetaan aluksi lapsuuden ja lasten asemia yleisluontoisesti. Lapsuuden sadan vuoden projekti kulkee kansalaissodasta hyvinvointiyhteiskunnan rakentamiseen, vaurauden ja oppimisen laajenemiseen. ”Sukupolvisopimus” on ollut neuvokas ratkaisu hyvinvoinnin turvaamisessa. Lapsen oikeuksista sopiminen YK:ssa vuonna 1989 kuuluu 1900-luvun suuriin saavutuksiin. Toisessa luvussa tarkastellaan monimuotoistuvaa perhettä ja kysytään, onko meillä malttia ”sijoittaa” lapsiin. Työ- ja perhe-elämän

yhteensovittaminen kaipaa edelleen luovaa poliittista tahtoa sovittaa yhteen eri intressejä. Huomio on kiinnitettävä myös eriarvoistumiseen ja sen ekososiaalisiin seurauksiin. Lapsi-, nuoriso- ja perhepolitiikka kaipaa kokonaisvaltaista uudistamista.

Kolmannessa luvussa avataan näköaloja lasten elämään. Lapsuuden tutkimuksesta nousee yhteiskuntakriittisiä havaintoja ja se opettaa tuntemaan paitsi lasten maailmaa myös yhteiskuntaa. Tietoa lasten terveydestä ja hyvinvoinnista on paljon, ja yleiskuva on hyvä. Sen taakse piiloutuu kuitenkin monenlaista tuen tarvetta. Mielenterveyshäiriöiden laaja kirjo vaatii pysähtymistä. Tutkimusten vertailukelpoisuus on vähäistä, ja pitkittäistutkimukset ovat harvassa. Keskustelu varhaiskasvatuksesta ja koulutuksesta käy vilkkaana. Lastensuojelun ahdinko uhkaa sen arvoa. Kehittämistarpeiden polttavuudesta huolimatta valoisia koeteltuja näköaloja aukeaa lastensuojelussa moneen suuntaan edellyttäen yhteistyön viisasta johtamista ja riittäviä resursseja.

Neljäs luku lähtee siitä, että lasten hyvinvointi ja luonnon elinvoima luovat perustan yhteiskunnan jatkuvuudelle. Väestörakenteen vanhetessa lapsiväestön asiat saattavat jäädä sivuun. Kiihtyvä kilpailu kasvavasta vauraudesta voi viedä politiikan suuntiin, jonne lasten asiat eivät näy. Meneillään oleva laaja-alainen murroskausi kestävämpään kulttuuriin vaatii ja avaa uusia näköaloja niin energian tuotannossa kuin elämänmuodossakin.¹ On toimittava niin, että nykyiset ja tulevat lapsipolvet voivat elää hyvää elämää. Hyvinvointivaltion uudistamisessa tulevaisuus edellä -horisontti tarkoittaa tulevaisuuden varjelemista ja siihen valmistautumista niin, että ymmärrämme läpikotaisin riippuvuutemme luonnosta ja toisista ihmisistä.

1 Suomi on sitoutunut muun muassa YK:n kestävän kehityksen agendan 2030 ja Pariisin ilmastopöytäkirjan 2016 toteuttamiseen.

I JOHDANTO

Lapset ovat kansalaisia ilman äänioikeutta, kunnes he täyttävät 18 vuotta,² jolloin heistä tulee täysivaltaisia kansalaisia. Siihen asti vanhemmilla on ensisijainen vastuu lapsistaan. Koska kaikki ihmiset alkavat elämänsä lapsina, lapsuus ja lapset ovat läsnä yhteiskunnassa sekä näkyvästi että näkymättömissä: menneet lapsuudet muhivat aikuisuudessa ja yhteiskunnan kulttuurisessa muistissa.³ Jokainen on ainutlaatuinen ja kuitenkin perustoiltaan toisten kaltainen niin lapsena kuin aikuisena. Kaikissa kulttuureissa uusien sukupolvien vastaanottoon osallistuu tavalla tai toisella perheintituutiota laajempi yhteisö. Lasten hoitoon ja kasvatukseen tarvitaan koko kylä.

Yhteiskunnan jatkuvuus perustuu lapsiin ja luontoon. Hyvinvointi edellyttää, että pidämme hyvää huolta niin inhimillisistä kuin luonnon voimavaroista. Se mahdollistaa arvokkaan elämän edellytykset lapsillemme ja tuleville sukupolville. Ekologisesti, sosiaalisesti ja taloudellisesti eli ekososiaalisesti kestävä kulttuurin rakentaminen on mittava tehtävä niin satavuotiaassa Suomessa kuin kaikkialla muuallakin. Elannon hankkimisen tavat, perhe- ja yhteisyysuhteet sekä arvot ja maailmaan orientoituminen vaikuttavat siihen miten kulloisessakin kulttuurissa järjestetään lasten hoito, kasvatusta ja opetus.

Keräilykulttuurissa lapset kulkivat aikuisten matkassa, ja maanviljelyyn asetuttaessa lapset osallistuivat tuotannolliseen työhön. Vauraammassa taloissa ydinperheen lisäksi asui palkollisia ja usein myös naimattomia sukulaisia. Tottelevaisuus, rehellisyys ja ahkeruus olivat keskeiset hyveet lasten kasvatuksessa. Teollistumisen edetessä siirryttiin kodin ulkopuolelle palkkatyöhön, ja lapset pantiin kouluun. Teollisesta yhteiskunnasta rakennettiin hyvinvointivaltiota, joka sittemmin alkoi kutsua itseään myös tietoyhteiskunnaksi⁴. Yhteiskuntapolitiikka vaikuttaa lasten elinoloihin, niin suurissa kuin pienemmissäkin asioissa. Lapsuuden ja yhteiskunnan väliset suhteet ovat tämän artikkelin keskiössä.

Lasten tarpeet yksilöinä liittyvät sosiaalisiin suhteisiin. Ratkaisevassa asemassa ovat ne konkreettiset ihmiset, joiden kanssa lapset ovat säännöllisessä vuorovaikutuksessa sekä paikat ja tilat, joissa he elävät. Oleellista on se tunneilmapiiri, jossa lapsi elää, ja itse asiassa juuri tuo tunnelma on se tekijä, joka määrää lapsen saaman huolenpidon laadun. Kuvaako tuota tunnelmaa kiistattoman hyväksynnän ja arvostuksen ilmapiiri? Kehityskulut juontuvat siitä inhimillisestä ja sosiaalisesta pääomasta, joka lapsia ympäröi. Sosiaalinen vuorovaikutus toimii kuin napanuora. Avainasemassa on lapsen ja hänen kasvuympäristönsä dynaaminen suhde. Kasvuympäristö (perhe, päivähoito ja koulu) on kuin

puutarha, josta lapsi saa ravinteet kasvamiseen. Tähän kokonaisvaltainen ja pitkäjänteinen lapsuuden politiikka voi vaikuttaa.⁵ Jean-Jacques Rousseau (1762) muotoili tuon dynamiikan näin:

”... pienen lapsen itkusta, jonka luulisi ansaitsevan niin vähän huomiota, syntyy ihmisen ensimmäinen suhde kaikkeen siihen, mikä sitä ympäröi; siinä taotaan sen pitkän ketjun ensi rengas, joka muodostaa yhteiskuntajärjestyksen”.

2000-luvulla monenlaiset muutosprosessit mullistavat tulevaisuuden näkymiä. Erityisesti teknologian roolin nopea kasvu herättää niin pelkoa kuin toiveikkua. Työelämä on teknologisen murroksen kourissa, mutta niin ovat myös sosiaaliset suhteet, oppiminen ja viestintä. Työ- ja perhe-elämän yhteensovittaminen on edelleen polttavan kiperä kysymys. Vanhemmuus on kehittynyt hyvään suuntaan, kun vuorovaikutus lasten ja vanhempien kesken toimii aiempaa keskusteluvammin ja vanhemmat osallistuvat enemmän lastensa arkeen. Perhe-elämässä on tapahtunut merkittäviä muutoksia muun muassa avio- ja avoerojen sekä uusperheiden ja myös yksin asuvien yleistyessä.

Vakituisen työpaikka, oma asunto ja perhe ovat edelleen yleisiä nuorten unelmia.⁶ Perinteiset arvot on tältä osin jaettu laajasti. Nuoret kannattavat vankasti hyvinvointivaltiota, mutta he epäilevät sen säilymistä. Nuoret toivovat huolenpitoa ympäristöstä ja tasa-arvosta, mutta he eivät täysin usko, että niin käy. Vuoden 2016 Nuorisobarometrin keskeisiin havaintoihin kuuluu kyynisyyden ja epäluottamuksen lisääntyminen⁷.

Arvot toiminnan vetureina ohjaavat maailmaan orientoitumista, ajattelua ja toimintaa. Suomalaisen yhteiskunnan perustava arvopohja on demokratia. Niin poliittisena järjestelmänä kuin moraalisenä elämäntapanakin demokratia pyrkii etsimään yhteistä hyvää. Demokratia ei säily, jos ponnistelut sen puolesta lakkaavat. Tarvitaan dialogia, jossa ihmiset oppivat toisiltaan.⁸ Kaikkien ihmisten hyvinvointi ja suvaitsevaisuus ovat olleet suomalaisten arvojen kärkipäässä⁹. Vuonna 2015 julkinen keskustelu pakolaisista repesi kahtia. Osa kansalaisista suhtautuu myönteisesti maahanmuuttoon ja osa kielteisesti. Ympäristö ja tasa-arvo, kehityksen kestävyys, maahanmuutto ja ihmisoikeudet ovat suuria kuumia poliittisia teemoja.

Kun kasvavien sukupolvien mielenmaisemassa toivo ja luottamus väriävät tulevaa, väistyvät sukupolvet voivat olla tyytyväisiä jättämäänsä perintöön.

2 Lapsi- ja nuorisopolitiikka käsittää ikävuodet 0-29 vuotta. OPM Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma 2007-2011.

3 Bardy 1996, 208.

4 Käytössä ovat myös muun muassa jälkiteollinen palveluyhteiskunta ja postmoderni verkostoyhteiskunta.

5 Järventie 2008, 228-229.

6 Häkkinen & Salasuo, 2016 Nuorisobarometri. Se perustuu 15-29-vuotiaiden haastatteluihin.

7 Johdanto, Nuorisobarometri 2016.

8 Alhanen 2016.

9 European Social Survey ESS -kyselytutkimuksen mukaan. Ks. Rahkonen 17.5.2017. Vieraskynä HS.

LAPSUUDEN SADAN VUODEN PROJEKTI

Seuraavassa katse käännetään historiaan ja kuvataan lapsuuden sadan vuoden projektia kansalaissodasta hyvinvointivaltion rakentamiseen ja niin kutsuttuun sukupolvisopimukseen yhtenä hyvinvointivaltion kulmakivenä. Suomen lapsipolitiikan historiassa on edetty hädänalaisimpien lasten suojelusta kohti lapsen oikeuksia. Lapsen oikeuksista sopiminen YK:ssa vuonna 1989 kuuluu 1900-luvun suuriin saavutuksiin. Lapsen oikeuksien sopimuksen tärkein tavoite on taata kaikille lapsille perusoikeudet: vapauden ilmaista itseään ja terveyden, koulutuksen, tasa-arvon ja turvan takaaminen. Suomi sitoutui noudattamaan sopimusta vuonna 1991. Päätöksenteossa tulisi oppia käyttämään lapsivaikutusten arviointia ja lapsibudjetointia. Tehtävänä on myös lapsipolitiikan kokonaisvaltainen kehittäminen.

Tämän päivän Suomi on kuin eri planeetalta verrattuna 1900-luvun alkupuolen vuosikymmeniin. Sisällissotaa vuonna 1918 edeltänyt Suomi ei ollut lintukoto. Se oli jakautunut moniin leireihin ja luokkiin. Valkoiset ja punaiset tappoivat toisiaan enemmän kuin talvisodassa kaatui miehiä.¹⁰ Verisessä kansalaissodassa kuoli myös lapsia ja heitä pantiin vankileirille.¹¹ Punaorpojen pakkosijoittaminen valkoiisiin perheisiin on suuri häpeä lastensuojelun historiassa.¹² Korkea lapsikuolleisuus ja köyhyys ylipäättään lisäsivät kärsimysten kuormaa. Eläessään varhaisaikuisuuttaan kansalaissodan tienoilla syntyneet sukupolvet joutuivat sotaan toisenkin kerran vuosien 1939-1945 talvi- ja jatkosodassa sekä Lapin sodassa. Talvisodan yksituumaisuus näytti ihmeeltä. Eroja ei korostettu vaikka ”sotilaiden suvuilla ja perheillä oli toistensa verta käsissään.”¹³

Voi olla, että lopulta kuolleitten suuri määrä paradoksaalisesti helpotti yhteisen hyvän tavoittelua ja konfliktin lievittämistä köyhien ja rikkaiden välillä. Kaikki selvitivät. Työväen kysymyksen ratkaiseminen oli keskeinen muutosvoima sääty-yhteiskunnan purkamisessa. Sitten lapsikuolleisuus¹⁴ väheni elintason kohotessa. Ravinto monipuolistui ja hygienia parantui. Neuvolatoiminnan laajetessa tieto lisääntyi. Vuosisadan alkupuolella vireillä olleita asioita kyettiin aikaa myöden sopimaan niin, että oppimisen ja vaurastumisen mahdollisuudet laajenivat. Lapsilisästä päätettiin vuonna 1948. Näin hyvinvointivaltion rakentaminen pääsi asteittain käyntiin.

Maatalousyhteiskunnassa elämän perusyksikkö oli maapala ja torppa, parhaimmillaan maatila. Ne toimivat sekä kotina että työpaikkana ja pitkälti myös kouluna oppia tekemään työtä. Teollisen yhteiskunnan laajetessa palkkatyö siirtyi kodin ulkopuolelle. Lapset sijoitettiin asteittain pelloilta ja kaduilta perheen ja koulun suojiin. Alle 12-vuotiaiden lasten työnteko kiellettiin vuonna 1879 elinkeinoasetuksessa,

ja alle 18-vuotiaiden työaikoja säänneltiin. Ydinperheideaali sellaisena kuin me sen nyt tunnemme, oli alkanut vakiintua ”perheen vuosisadalla” eli 1800-luvun porvaristossa.¹⁵

Laki oppivelvollisuudesta säädettiin vasta vuonna 1921. Sitä edelsi pitkä taistelu koulua puoltavan Uno Cygnaeuksen ja sitä vastustavan J.V. Snellmanin välillä. Jo vuonna 1861 he olivat aloittaneet väittelyn siitä, miten lapsia olisi kasvatettava. Cygnaeus luotti lapsitieteelliseen tietoon ja Snellman äitien kokemukseen¹⁶. Aluksi oppivelvollisuus merkitsi usein kiertokoulua tai oppia luokan tai parin verran. 1930-luvun puolivälissä kouluikäisistä 90 prosenttia sai jotain opetusta. 1950-luvulla neljännes ikäluokasta siirtyi kansakoulusta oppikouluun, ja lukion aloitti vajaat 10 prosenttia.¹⁷ Tämän päivän koululainen voi istua koulun penkillä pari vuosikymmentä.

Väittely puolesta-vastaan edeltää usein uudistuksia, kuten demokratiaan kuuluu. Peruskouluun siirtyminenkin vaati pitkään kiivassanaista neuvottelua muun muassa sen suhteen, olisiko kaikista lapsista samaan kouluun. Päivähoidon ja kotihoidon - yhteiskunnan ja perheen suhteista - käydään edelleen aika ajoittain toistuvaa sananvaihtoa. Vielä 1970-luvulla päivähoito oli ”kiven alla” suurelle osalle perheitä, molempien vanhempien työssäkäynnistä huolimatta.

Hyvinvointivaltio on eräs muoto ”koko kylää”. Sen kantavana periaatteena on sukupolvien välinen vastavuoroinen yhteistyösuhde, joka voidaan ymmärtää sukupolvisopimukseksi. Lapsuutta ja vanhuutta ei jätetä ainoastaan perheen ylläpidettäviksi. Kukin sukupolvi astuu vuorollaan työelämään ja osallistuu alaikäisten ja eläkeläisten ylläpitoon - saatuaan osansa yhteisistä voimavaroista lapsuudessa ja nuoruudessa muun muassa terveydenhuollon, lapsilisien ja koulutuksen muodossa.

”Sukupolvisopimuksen” vastavuoroisuus on neuvokas yhteiskuntapoliittinen oivallus, joka on edistänyt tasa-arvoa. Varaton tai vähävarainen ihminen lapsena tai vanhuksena, työttömänä tai sairaana ei ole jäänyt satunnaisten almujen varaan.

Pohjoismaainen hyvinvointivaltio on osoittautunut tehokkaaksi tavaksi tuottaa hyvinvointia kenties tasa-arvoisemmin kuin muissa vertailukelpoisissa yhteiskuntamalleissa. Aineellinen elintaso on noussut ennen kokemattomaan vaurauteen. Hyvinvointivaltio rakennettiin ripeästi, toki kiistellen mutta myös neuvotellen ja sopien.

Kansainvälisestä lapsen vuodesta 1979 syrjäytymisen ehkäisyyn

Maailemansodista huolimatta 1900-lukua on kutsuttu Lapsen vuosisadaksi ruotsalaisen Ellen Keyn (1900) kirjan mukaan. Key nosti lapsuuden yhteiskuntakysymykseksi luomalla vision lapsilähtöisestä yhteiskunnasta. Vasta sitten kun aikuiset ymmärtävät lapsen mielen, vanha yhteiskunta uudistuu, Key ajatteli.

10 Kivimäki 2013; Männistö & Kivimäki 2016. Uusimpien tutkimusten tulokset ulottuvat sankaruuden tuolle puolen ja syvemmälle sotilaiden mieleen, sodan pitkiin tuskallisiin jätkeihin.

11 Vankileireille joutui lähes 1 500 alle 16-vuotiaista punaisten lasta, pienimmät äitiensä kanssa. Heistä yli sata kuoli, parikymmentä ammuttuina. Lapsia tappoivat leireillä lisäksi nälkä ja kulkutaudit. (Pekkalainen 2014). Sisällissodassa kuoli eri tavoin kaikkiaan 36 640 ihmistä (Suomen Sotasurmat 1914-22).

12 Pulma & Turpeinen 1987.

13 Männistö & Kivimäki 2016, 61-62.

14 Vielä 1900-luvun alkupuolella lapsikuolleisuutta Suomessa voitiin verrata kehitysmaiden silloiseen tilanteeseen. Hallman 1979.

15 Häggman 1994; Johannesson 1983.

16 Ojakangas 1997, 11-31; Aronsson 1984.

17 OECD: Education at glance 2016.

Vuonna 1979 vietettiin YK:n kansainvälistä lapsen vuotta. Lasten, nuorten ja lapsiperheiden asemaa selvitettiin poikkeuksellisen runsaasti, ja komiteoissa tehtiin laajoja kehittämissuunnitelmia.¹⁸

Mukana oli poliitikkoja eduskunnan kaikista puolueista. Sittenkin komitealaitos lakkautettiin. Sen katsottiin vievän liian paljon aikaa. Hyvä puoli oli kuitenkin asioiden perusteellinen valmistelu. Poliitikot pääsivät perehtymään lasten ja lapsiperheiden asioihin.

Yhteispohjoismaisessa lapsen vuoden arvioinnissa¹⁹ arveltiin, että jatkossa tullaan kiinnittämään huomiota aikaisempaa enemmän lasten mahdollisuuksiin vaikuttaa omaan ympäristöönsä ja osallistua aikuisten toimintoihin. Taustalla nähtiin lasten ja aikuisten maailmojen eriytyminen ja siitä seuraava kontaktien puute. Huomio kohdistettiin myös lasten tarpeisiin saada kontakteja työelämään sekä lasten mahdollisuuksiin ottaa ja saada itse vastuuta, toimivina ihmisinä. Tuolloin kaivattiin lasten ja aikuisten likeisempää yhteistointia. Lapsiin kohdistuva voimakas kaupallinen paine²⁰ puhutti, samoin lasten tulevaisuutta koskeva levottomuus sekä lasten pahoinpityä.

Lasten hoidon järjestämisen ja lapsiperheiden taloudellisen tuen muotoja koskeva keskustelu jätti osittain muut teemat kuitenkin varjoonsa. Tilannetta kartoittavien mietintöjen arvioitiin kypsyttäneen uudenlaista ajattelua yhteiskuntapolitiikan kehittämiseksi. Se tiivistyi tavoitteeksi kehittää yhteiskunnallista päätöksentekoa kykeneväksi ottamaan huomioon lasten ja nuorten edut ja erityistarpeet kaikessa toiminnassa.

Opetusministeriön suojissa vakiintuikin nuorisotutkimuksen ja -politiikan toimijoiden yhteistyö. Nuorisotutkimuslehti on ilmestynyt kolme vuosikymmentä. Kansainvälisen lapsen vuoden 1979 ehdottamaa ”lapsiasiainseurantajärjestelmää” valtioneuvoston kanslian alaisuuteen ei toteutettu. 1980-luvun alkupuolella lapsilainsäädännön modernisointi saatettiin lähes päätökseen. Vuodelta 1936 peräisin oleva lastensuojelulaki uudistettiin kauttaaltaan. Innostavia tulevaisuuden näköaloja avasi muun muassa maksuttomien musiikkiopistojen nousu ympäri maata. 1970-luvulla käynnistynyt tuloerojen tasoittuminen jatkui. Hiljalleen käsitys alaluokan häviämisestä laajeni. Väestön toimeentulo, terveys ja koulutus paranivat.

1980-luvun puolivälin jälkeen lapsipoliittisella uudistusrintamalla hiljeni, näköalattomuus ja hiljaisuus jatkuivat 1990-luvulla.²¹ Kattavasta lapsiperheiden tukemisen politiikasta ja lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämisestä siirryttiin yksilökohtaiseen syrjäytymisen ehkäisemiseen lapsipolitiikan siirtyessä kunnille.²² Sanan vahvassa mielessä politiikka on etäänäntynyt lasten ja lapsiperheiden elämästä. Vielä vuonna 1996 säädettiin kaikille lapsille subjektiivinen oikeus päivä-

hoitoon, johon nykyisin liittyy myös varhaiskasvatusta. Vuonna 2016 maan hallitus päätti jättää subjektiivisen oikeuden kuntien harkintaan. Se heikentää mahdollisuuksia suunnitella tulevaisuutta – ja siten perhepolitiikan luotettavuutta.

Lama, leikkaukset ja markkinakuri jättivät jälkensä. Syrjäytymisen ehkäisy ja osallistumisen edistäminen ovat olleet pari vuosikymmentä eniten toistettuja poliittishallinnollisia iskulauseita. Tultaessa 2000-luvulle selvitettiin lasten eriarvoistumisen laajuutta ja seurauksia²³. Tuloerojen kasvu, perhepoliittisten etuuksien jälkeensä jääneisyys ja palveluiden leikkaukset²⁴ ovat johtaneet alaluokan uudelleen syntyyn. Asteittain on siirrytty hyvinvointivaltion alisuoriutumisen aikakauden; ongelmat nähdään, mutta syvälinen keskustelu tasa-arvosta jää vähiin, vaikka tutkimus kertoo tasa-arvoisuuden edistämisen hyödyistä²⁵. Eriarvoisuuden hyväksymisen lisäksi säästöt ja leikkaukset kasvattavat työkuormaa. Niukentuvien voimavarojen aikana ylimääräiset kontrollit lisäävät raportoinnit vievät aikaa varsinaisesta työstä. Hyvin koulutettujen ammattilaisten, kuten opettajien, sosiaalityöntekijöiden ja lääkäreiden työn tahdin kiristäminen johtaa kiireeseen ja kokemukseen siitä, ettei ehdi tehdä työtään hyvin. Hyvinvointivaltion poliittinen legitimitetti on periaatteessa vahva, ja sen turvin pitäisi olla helppo keskustella uudistamisen vaihtoehtoista, lähtökohtana tietoisuus ja taju eriarvoistumisesta ja planeetan tilasta. Alisuoriutumisen teemaan palataan kertomuksen edetessä.

YK:n lapsen oikeuksien sopimus - kaikille lapsille perusoikeudet: terveys, koulutus, tasa-arvo, turva

Kansainvälisen lapsen vuonna 1979 YK:ssa käynnistyi lapsen oikeuksien nykyaikaistaminen. Vuosikymmenen työn jälkeen vuonna 1989 hyväksyttiin lainvoimainen Lapsen oikeuksien sopimus. Suomi sitoutui sopimukseen vuonna 1991. Lasten vapaa-oikeuksien tunnustaminen oli suurin ero aikaisempaan julistukseen. Nyt myös alaikäisellä on oikeudet mielipiteen, ajatuksen, omantunnon, uskonnon, kokoon-tumisen ja yhdistymisen vapauteen (artiklat 12-16). Lapsen oikeuksien sopimuksen tärkein tavoite on taata kaikille lapsille perusoikeudet: *terveyden, koulutuksen, tasa-arvon ja turvan takaaminen*. Ensi kerran YK:n työssä lapsen oikeudet mainittiin Geneven julistuksessa vuonna 1924. Vasta vuonna 1959 saatiin sovituksi Lapsen oikeuksien julistus. Ajatuksen kypsyttelyyn kului vuosikymmeniä, ja taustalla on kipeitä ja koskettavia tarinoita.

Lapsen oikeuksien nykyaikaistaminen käynnistyi Puolan aloitteesta. Puolassa oltiin sensitiivisiä lasten oikeuksien suhteen mm. siksi että 1,5 miljoonaa lasta tapettiin keskitysleireillä. Ensimmäisen ja toisen maailmansodan välissä Puolassa oli aktiivista pedagogien, filosofien, kirjailijoiden ja lää-

18 Parlamentaarisen nuorisokomitean (1980:6 ja 1980:61), Kansainvälisen lapsen vuoden 1979 Suomen komitean (1980:23), Päivähoidon kasvatustavoitekomitean (1980:31) ja Lasten kulttuuritoimikunnan (1979:32) mietinnöt sisältävät laajoja kehittämissuunnitelmia. Myös Norjassa, Ruotsissa ja Tanskassa ilmestyi vastaavia mietintöjä.

19 Barnåret i Norden 1980.

20 Benny Henrikssonin Pengarna eller livet (Liber 1982) oli hittikirja pohjoismaisessa lapsipoliittisessa keskustelussa, jossa korostettiin, että kaikki ei ole kaupan. Lasten arvioitiin olevan ”aineellisesti kylläisiä ja sosiaalisesti nälkäisiä”. Kirja oli taiten tehty tiivistelmä Ruotsin nuorisoneuvoston laajasta (650 s.) ja debatoidusta raportista Ej till salu. Tuolloin kulutuskeskeinen kulttuuri oli vasta nuori.

21 Vielä kuitenkin Valtioneuvoston selonteko ”Lastensuojelusta kohti lapsipolitiikkaa” [STM 1995:6] sisälsi muutokset lastensuojelulakiin YK:n Lapsen oikeuksien sopimuksen ratifiointimisen (1991) seurauksena. Sopimuksen innoittamana selonteossa hahmoteltiin myös lapsipolitiikkaa ja ehdotettiin mm. seurattavaksi voimavarojen jakoa sukupolvien kesken ja vuosittaista sukupolvi-tasetta (provision).

22 Satka ym. 2002, 253.

23 mm. Järventie & Sauli 2001; Bardy & Salmi & Heino 2001.

24 Sauli & Salmi & Lammi-Taskula 2011; Salmi ym. 2012.

25 Riihinen 2011.

käreiden toimintaa sen puolesta, että lapsi on alusta lähtien itsenäinen inhimillinen olento. Lapsuus ei ole vain valmistautumista aikuisuuteen vaan itsessään merkityksellistä elämää. Tämän ajattelun kärkihahmo oli Janus Korzack (1878/1879 - elokuu 1942). Hän oli puolanjuutalainen lastenlääkäri, pedagogi ja kirjailija, joka perusti lastenkodin vuonna 1912. Hänen kirjansa *Lapsen oikeus kunnioitukseen* on edelleen terävien havaintojen teos. Saksalaismiehityksessä Korczak kieltäytyi hänelle tarjotusta mahdollisuudesta paeta. Hän ei jättänyt lapsia yksin vaan meni heidän kanssaan Treblinkaan, jossa hän kuoli kaasukammiossa yhdessä lasten kanssa.

Lapsen oikeuksien sopimus tarjoaa peruspilarit lapsuuden politiikalle. Lapsen oikeuksien sopimus tavataan ymmärtää niin sanotun kolmen P:n yhdistelmänä. Provision merkitsee riittävien voimavarojen osoittamista lapsiväestölle, protection oikeutta erityiseen suojeluun ja hoivaan sekä participation lasten oikeuksia osallistua.²⁶ Lasten osallistuminen heitä itseään ja yhteisöjään koskeviin asioihin sekä heidän suojelemisensa heitä vahingoittavilta seikoilta ovat keskeisiä kaikissa arkipäivän toimissa. Provision osoittaa siihen resurssien kokonaisuuteen, jolla tasa-arvoa edistäen turvataan lasten ja lapsiperheiden tarpeita. Voimavarojen kokonaisuuteen kuuluu myös aika, josta on pulaa kiireen runtelemassa elämänmuodossamme. YK:n lasten oikeuksien komitea on suositellut, että Suomi ottaisi käyttöön lapsibudjetoinnin, jossa talousarviota seurattaisiin lasten oikeuksien näkökulmasta.

Lapsiasiavaltuutetun lakisääteinen toiminta perustettiin Suomessa vuonna 2004²⁷. Norjassa lapsiasiamieslaki hyväksyttiin vuonna 1981 ensimmäisenä maailmas-

sa. Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on ohjata ja arvioida Lapsen oikeuksien sopimuksen juurruttamista ja seurata sen toteuttamista. Lapsen etu toteutuu varmimmin, kun yhteiskunta osaa ja haluaa kuulla lasta, sanoo Tuomas Kurttila²⁸, joka on toiminut lapsiasiavaltuutettuna vuodesta 2014 lukien.

Lapsivaikutusten arviointi on konkreettinen työkalu niin valtakunnan kuin kuntienkin päätöksenteon kehittämisessä. Lapsen oikeudet tulee ottaa huomioon päätösten valmistelusta toteuttamiseen asti ja mahdollisuuksien mukaan siten, että lapset ja nuoret pääsevät kertomaan omat havaintonsa ja mielipiteensä. Ennakoarvioinnissa vertaillaan eri vaihtoehtoja, jotta paras voidaan valita. Lapsen edun määrittely vaatii kokonaisharkintaa: kaikkien sovittujen oikeuksien tulee toteutua mahdollisimman täysimääräisesti. Heikko taloudellinen tilanne ei ole hyväksyttävä peruste jättää vaikutusten arviointia tekemättä. Mitä niukemmat voimavarat, sitä tärkeämpää on tarkoin harkita, mihin ne käytetään. YK:n Lapsen oikeuksien komitea on kiinnittänyt huomiota kokonaisvaltaisen lapsipolitiikan puuttumiseen Suomessa. Niin Kataisen, Stubbin kuin Sipilänkin hallitukset ovat ohjelmassaan luvanneet edistää lapsivaikutusten arviointia. Hyvistä aikeista pitäisi edetä toimintaan.²⁹

Lapsen oikeuksien sopimuksen valmistelu kesti kauan. Nyt juuri meneillään olevana aikana se ei ehkä enää onnistuisi? Vai onnistuisiko? Onneksi se on jo voimassa, ja se on merkkipaalu lapsuuden historiassa. Sopimus on yhteiskunnallinen työkalu, jota voi kaiken aikaa oppia käyttämään paremmin – jopa niin, että voimavarojen jaosta (provision) saadaan lapsiväestöä koskevat tiedot.

26 Cantwell 1993, 121-130, Lopatka 1993, 131-140.

27 Ainakin osaksi myöhäiseen ajankohtaan vaikutti oletus siitä, että hallinto ja poliitikko ottavat toimissaan huomioon lainvoimaisen sopimuksen ilman erillistä organisaatiota.

28 Kurttila 2016.

29 Custódio 2016.



II LUKU PERHE UUDELLA VUOSISADALLA

ONKO MEILLÄ MALTtia "SIJOITTA" LAPSUUTEEN?

Seuraavassa tarkastellaan perhettä, toimeentuloa ja työtä. Vanhempien ja muiden aikuisten elämänehdosta riippuvat lasten kyky oppia ja luoda itselleen hyvän elämän puitteet nyt ja tulevaisuudessa. Lapsuuteen sijoittaminen merkitsee, että vanhemmilla on riittävä toimeentulo, aikaa ja mahdollisuus olla lasten kanssa sekä hyvätasoisien päivähoiton ja koulun turvaamista. Varhaisvuosinaan persoonallisuuttaan kehittävä lapsi tarvitsee suojaavia perhesuhteita. Hän tarvitsee myös yhteiskunnalta panostuksia, muun muassa fragmentaarisen palvelujärjestelmän kokoamista ja lapsiköyhyyttä vähentäviä rakenteellisia uudistuksia.

Sata vuotta meni toimekkaasti, Vappu Taipale³⁰ toteaa ja kääntää katseet tulevaan, uusiin ongelmiin, jotka nousivat näkyviin heti tietoteknisen yhteiskunnan ensi käännteissä. Lasten ruumiillinen terveys on kohentunut. Oppimisen ja mielenterveyden ongelmat nousevat esille. Mieli on osaamisen ja oppimisen perusta. Osaamisesta osattomaksi jääminen synnyttää syrjäytymisen riskin. Se koskee kaikkia ikävaiheita. Lasten oppiminen vaatii yhteiskunnallisia ja yhteisöllisiä panostuksia ja kaikkien aikuisten osallisuutta, tarvitaan yhteisiä ja yksityisiä ponnistuksia.

Kuinka käy niiden, joilla on vaikeita oppimis- ja tarkkaavaisuushäiriöitä, sekavat kotiolot tai elämän kolhimat vanhemmat tai tätä kaikkea?

Sellainen yhteiskunta, joka ei perustu arjen, hoivan ja huolenpidon vahvaan virtaan, on mahdoton. Missään kehittyneessä teollisuusmaassa ei ole ratkaistu tyydyttävästi työelämän ja perhe-elämän yhteensovittamista. "Pienten lasten vanhemmat ovat yhteiskunnallisesti, ammatillisesti, taloudellisesti ja emotionaalisesti kaikkein raskautetuimpia." Ydinperhe näyttää hauraalta. Syntyy helminauhaperheitä, kun eroperheistä tulee uusperheitä, ja lapset kulkevat aikuisten matkassa erilaisissa perhekuvioissa.

Elämä näyttää vievän perhettä erilaisiin malleihin. Avoliittoperheiden lisäksi uusperheet ja sateenkaari- sekä yksinhuoltajaperheet ovat lisääntyneet. Perheettömyys tai yksin asuminen ainakin jossain elämänvaiheessa näyttäisi kasvavan. Ehkä moninaistuminen on osaltaan lujittamassa perhettä instituutiona? Perhehistorioitsijat korostavatkin ydinperhekäsityksen ideologista luonnetta. Valtiollista perhediskurssia, sellaisena kuin se ilmenee lainsäädännössä ja sosiaalipolitiikassa, on kritisoitu liian kapeasta ja normaatiivisesta perhekäsityksestä.³¹

MONIMUOTOINEN PERHE – YHTEISKUNNAN PERUSTANA

Kulttuuriantropologian näkökulmasta ydinperheen ideaalityyppi näyttää nuorelta ilmiöltä. Eri kulttuureissa lasten hoito ja kasvatusta on ratkaistu monin erilaisin tavoin. Lasten ympärille rakentuvien läheispiirien muodostaminen voi olla monipolvinen ketju, eikä siinä synny ilmiötä yksinhuoltajaperhe.³² Parhaimmillaan useamman perheen ketjussa ns. haitariperheissä kehittyvät vakauttavia rakenteita, joissa lapset voivat turvautua useampaan läheiseen ihmiseen. Mikseivät lastensuojelussa kehitetty läheisneuvonpito ja tukiperhetointiminta voisi kehittyä kriisitilanteita yleisemmiksi hoiva-avun malleiksi? Missä onkaan se "koko kylä", jonka tiedetään olevan tarpeen lasten hoidossa ja kasvatuksessa.

Miten lapsiperheiden palveluissa toteutuu yhteisöllinen vanhemmuus?

Jukka Mäkelä³³

Hyvinvointivaltiossa lapsikansalaisten eli uusien sukupolvien synnyttäminen, hoiva ja kasvatusta ovat lähtökohtaisesti perheiden varassa. On siis ensiarvoisen tärkeää, että lapsiperheet voivat riittävän hyvin voidakseen suoriutua vaativasta tehtävästään. Huolehditaanko perheistä yhtä hyvin kuin vientiyrityksistä? Lainsäädännössä ja hyvinvointivaltion tukitoimissa on tapahtunut paljon lapsiperheiden tasa-arvoista hyvinvointia edistävää ja turvaavaa kehitystä. Yhteiskunnallisen rakennemuutoksen ja talouslaman koettelemuksissa 2000-luvulla nämä muutokset ovat toimineet turvapuskurina lapsiperheille verrattuna tilanteeseen, jossa niitä ei olisi ollut. Kuitenkin tiedämme, että lapsiperheet - erityisesti vähätuloiset ja yksinhuoltajaperheet - ovat olleet huomattavan tiukoilla lamakausien aikana ja vaikutuksesta. Näin on edelleen. Lapsen oikeuksien sopimuksen mukainen lapsipolitiikka näyttää liian usein häviävän talouspoliittisille intresseille; kvartaalitaloudessa aikajänne on lyhyt, ja lasten hoidossa ja opetuksessa se on lähes neljännesvuosisata.

Miksi perhe on niin äärimmäisen tärkeä lapselle ja lapsuudessa? Miksi ei ole samantekevää, missä lapsi kasvaa ja kuka häntä hoitaa? Näin on, koska ihminen vauvasta aikuiseksi rakentaa minuutensa ja persoonallisuutensa kasvuympäristönsään ja käyttää rakennusaineenaan läheisimpiä aikuisia ja vuorovaikutustaan heidän kanssaan. Ensimmäisiä elinvuosia vauvasta koululaiseksi pidetään kaikkein tärkeimpinä.

Eräs huomattavista muutoksista sadan vuoden aikana on se, että perheellisyys näyttää yhä enemmän olevan hyvinvointia ja terveyttä säätelevä tekijä niin, että "hyväosaisuus lisää perheellistymisen mahdollisuuksia ja perhe-elämän

30 Taipale 2004, 401-406.

31 Strandell 1991. Vertaa myös Migrin perhekäsitykseen Helsingin Sanomat 18.2.2017: Maahanmuutto hajottaa irakilaisperheen.

32 Siikala 2004; Ks. myös Katajala-Peltomaa & Vuolanto 2013.

33 Jukka Mäkelän 60-vuotisjuhlaluento, THL 8.9.2017.

vakautta, ja useimmiten perheellisyys lisää hyväosaisuutta entisestään. Tai toiselta puolen: suojaavat perhesuhteet puuttuvat tai katkeavat todennäköisemmin jo valmiiksi heikommassa asemassa olevilta. Perheprosessit ruokkivat siis taloudellista ja sosiaalista eriarvoisuutta yksilön elämäkultassa” konkreettisina resursseina³⁴. Hyvinvoinnin osatekijät näyttävät kasautuvan ja kiinnittyvän perheellisuuteen, ja pahoinvoinnin osatekijät vastaavasti perheettömyyteen. Lapset syntyvät erilaisiin perheisiin, ja sosiaalinen perimä on kaikilla. Toisilla se on parempi ja toisilla heikompi. Ras-kaista lapsuuden kokemuksista voi muodostua noidankehä, joka siirtyy sukupolvelta toiselle, ja sen katkaiseminen voi olla hyvin vaativaa. Tämän ei kuitenkaan pitäisi muodostua kohtaloksi hyvinvointivaltiossa, jossa palveluiden lähtökohta on tasa-arvon edistäminen ja perheiden tukeminen yhteisöllisen vanhemmuuden hengessä.

YLISUKUPOLVINEN LIIKKUVUUS VS. PERHEESEEN SIDOTTU

Hyvinvointivaltion keskeinen tehtävä on ollut purkaa ja ta-
soittaa eriarvoisuutta. Vähätuloisten ja varattomien toimeen-
tuloon vaikuttaminen välillisinä ja välittöminä tulonsiirtoina
ja tukimuotoina on tuottanut toivottuja tuloksia. Samoin kou-
lutusmahdollisuuksien ja päivähoidon turvaaminen kaikille
lapsille on Suomessa ollut kansainvälisestikin arvioiden yksi
hienoimpia saavutuksiamme lasten eriarvoisuuden vähen-
tämiseksi. Näillä toimilla on tuotettu ylisukupolvista sosi-
aalista liikkuvuutta, joka näihin päiviin saakka on purkanut
säätö-yhteiskunnalle ominaisen luokka-asemalukon. Hy-
vinvointivaltiossa lukko aukeaa ja vapauttaa riippuvuudesta
synnyinperheen luokka-asemaan.

Lainsäädännöllisesti ja sosiaaliturvan avulla valtio voi
enimmilläänkin tarjota ihmisille tasa-arvoiset toiminta-
mahdollisuudet ja rakenteelliset puitteet. Taloudellinen
turvallisuus sekä palveluiden saatavuus ja laatu vähentävät
stressiä.³⁵ Huono- ja hyväosaisuuden ylisukupolvisuus periy-
tyy ihmisten keskinäisessä vuorovaikutuksessa. Keskeises-
sä asemassa ovat lasten kasvuyhteisöjen aikuiset. Millaisen
tunneilmaston he lapsille tarjoavat, riippuu pitkälti kasvatta-
jien omasta persoonallisuuden rakenteesta ja hyvinvoinnista.
Pelkkä ammatillisen koulutuksen tarjoama kompetenssi ei
yksin riitä. Arjen käytännössä aikuiset – muutkin kuin van-
hemmat – välittävät lapsille oman elämänsä jälkiä. Niinpä
koulutuksessa tulisi harjaantua myös itsetuntemuk-
sessa esimerkiksi taideperusteisin menetelmin.

”Tunneilmapiiri on keskeinen vuorovaikutteisen kommuni-
kaation muoto, ja toinen on kielellinen keskustelu. Se, miten
lapsen kanssa keskustellaan, vaikuttaa hänen ajattelunsa
kehittymiseen. Niiden prosessien kehitys, jotka myöhemmin
johtavat käsitteiden muodostumiseen, juontaa juurensa kau-
kaa lapsuudesta, mutta ne älylliset toiminnot, jotka erityis-
laatuisena yhdistelmänä ovat käsitteiden muodostumisen

psykologisena perustana, kypsyvät vasta puberteetti-iässä”.³⁶
Ihmisen kasvu on pitkä prosessi, tarkkaan ottaen se on elini-
käinen, kehitystehtäviä riittää niin pitkälle kuin elämän päiviä.

Onko meillä malttia ”sijoittaa” lapsiin ja lapsuuteen riit-
tävästi aikaa, rahaa ja energiaa?³⁷ Verbi ”sijoittaa” kuuluu
talouden kieleen: hyvä sijoitus tuottaa voittoa, ja siten se on
hyödyllinen väline kasvattaa varallisuutta. Lapsuudella on
ehdoton itseisarvo sinällään, ja jokaisella lapsella on oikeus
hyvään huolenpitoon lapsen oikeuksien sopimuksen säätä-
mällä tavalla. Emme oleta, että lapsi ”ansaitsee” huolen-
pidon. Se kuuluu hänelle. Lasta tulee kunnioittaa yksilönä
siitä riippumatta, miten hyödyllinen hänestä aikuisena tulee.
Sijoitusmaltin rinnalla voisimme kysyä myös: onko meillä
sydäntä ja älyä, aikaa ja taitoa pitää hyvää huolta lapsista?

Onko meillä malttia ”sijoittaa” lapsiin? Vastaus ei ole
itsestään selvä. Sitä on puntaroitava jännitteisellä kentäl-
lä, jolla työ ja perhe kohtaavat. Työtä pitää tehdä paljon, ja
samaa aikaan lapsista on huolehdittava hyvin! Urho Kek-
kosen kuuluisan mallikysymyksen taustalla taannoin oli
huoli riittävien tuotannollisten sijoitusten turvaamisesta
lyhytnäköisen jakopolitiikan sijasta. Nyt voimavaroja tulee
kohdistaa pitkäjänteisesti hyvän lapsuuden turvaamiseen,
koska yhteiskunnalliset kehityskulut edellyttävät tiedollisten
ja sosiaalisten taitojen kehittämistä pienestä pitäen.

Lapsuudesta on tullut työelämälle ratkaisevan tärkeä.
Taloudellinen kehitys riippuu inhimillisen ja sosiaalisen
pääoman laadusta. Lapsuuteen ”sijoittaminen” merkitsee
vanhemmille riittävää toimeentuloa, aikaa ja mahdollisuutta
olla lasten kanssa sekä hyvätasoisien varhaiskasvatuksen,
päivähoidon ja koulun turvaamista. Lasten hyvinvoinnista
huolehtiminen on parasta mahdollista inhimillisten resurs-
sien hoitoa. Parhaimmillaan yksilöiden tiedot ja taidot ovat
riittäviä tuottamaan yhteiskunnallista kehitystä, joka puo-
lestaan turvaa yksilöllisiä valinnan mahdollisuuksia. Hyvän
kierre aukeaa yksilöiden ja yhteiskunnan välisissä suhteissa.

OHJELMAVÄÄNTÖ JA SELVITYSTEN VIRTAA - POLITIIKKA HAKEE KOHDETTAAN?

Koko joukko lapsi- nuoris- ja perheohjelmia on 2000-lu-
vulla ollut käynnissä ja on paraikaakin, niin valtakunnalli-
sesti³⁸ kuin paikallisestikin. Lasten hyvinvoinnin kansalliset
indikaattorit -työryhmän ehdotukset tietoon perustuvan
lapsipolitiikan johtamisesta on otettu käyttöön, muun
muassa lapsiasiavaltuutetun vuosikirjassa. Ohjelmien poik-
kihallinnollisuuden on havaittu paikoin lisänneen yhteistyö-
tä. Ohjelmajohtajuuden osuvuutta on pyritty vahvistamaan.
Turhautumista on aiheuttanut eri ohjelmien yhteensovitta-
minen, irrallisuus taloudesta ja käytännön mahdollisuuksista.
Vuoropuhelun lisäksi tarvitaan päätöksiä. Vähenevät-
kö eriarvoisuus, osattomuus ja yksinäisyys ammattilaisten
yhteistyön hionnalla? Koordinaatioon ei tule tolkkua, kun
jokaisella on vain oma lehmä ojassa. Ohjelmavääntö ku-

34 ”Liittojen purkautumisen eräs kielteinen seuraus on se, että yhden vanhemman perheen lapsilla on monesti käytettävissään vähemmän taloudellisia ja muita resursseja kuin kummankin vanhemman kanssa elävällä lapsella.” (Jalovaara 2014).

35 Vrt. esim. Partanen 2016.

36 Vygotsky 1982, 116-117.

37 Takala 2005, 7-19.

38 mm: Lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelma ja Lapsi- ja nuorisopolitiittinen kehittämisohjelma, Lapsi- nuoris- ja perhepolitiittinen koordinaatio ja Lapsi- ja nuorisopolitiittinen koordinaation vahvistaminen ja Lastensuojelun kehittämisohjelma ja KASTE-ohjelma sosiaali- ja terveyspalveluiden kehittämiseen.

tistuu kiistaksi vallasta. Jäljelle jäävät pahimmillaan keinoisuus ja reviiirirajojen varjelu.³⁹

Hallituksen kärkihankkeessa ”Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelma (LAPE)” suuntaudutaan lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin sekä heidän omien voimavarojensa vahvistamiseen. Toteutukseen vuosina 2016–2019 on varattu noin 40 miljoonaa euroa, josta pääosa käytetään alueelliseen muutostyöhön henkilöstömenoina. Tavoitteita on paljon. Tarkoituksena on tukea vanhempia jo ennen lastensuojelutarvetta. Ennaltaehkäisevät hoidolliset menetelmät vahvistavat positiivista vanhemmuutta. Tavoitteena on kokonaisvaltainen uudistus, jossa painopistettä siirretään varhaiseen tukeen ja hoitoon. Koeteltuja menetelmiä ja ohjelmia pyritään saattamaan koordinoitusti käytäntöön. Muutosohjelman toimeenpanoa koordinoi sosiaali- ja terveysministeriö.⁴⁰

Ongelmien ennaltaehkäisyä ja eri tahojen yhteistyön merkitystä on korostettu kauan. Projektityön aikakaudella työmenetelmien kehittäminen yksilö- ja perhekohtaisessa työssä on ollut vilkasta. Sen sijaan rakenteellinen uudistuminen on ollut vaihalloista. Mitä saadaan pysyvästi, kansallisesti ja syvällisesti aikaan? Puuttuvatko meiltä näköalat tulevaisuuteen? Mikä ohjaisi uudistamaan lapsiperheiden tukemisen politiikkaa niin elinolojen kuin palveluiden suhteen? Onko julkinen valta kadottanut kyvyn koota ja tiivistää ongelmat niin, että niiden ratkaisemisesta voisi jälleen tulla visioita hyvästä ja oikeudenmukaisesta yhteiskunnasta?⁴¹

Visioita tulevaisuudesta on kuitenkin jo pöydällä runsaasti! ”Kestävän kehityksen sitoumus – Suomi, jonka haluamme 2050” – sitoumus2050.fi - kulkee valtioneuvoston alaisuudessa omia raiteitaan. Se on runsas aarrearkku suunniteltuja ja osin koeteltujakin kestävämmän elämänmuodon toimia. Ne voivat inspiroida ajattelua moneen suuntaan, vaikkapa jakamistalouden ja yhteisöllisen vanhemmuuden kehittelyyn. Toistaiseksi sitoumukset eivät ole nousseet julkiseen keskusteluun. Suomella on poliittinen visio kestävämmän kulttuurin rakentamisesta, mutta poliitikot eivät tee sitä tunnetuksi. Toisaalla pääministeri Sipilä on asettanut työryhmän valtioneuvoston kanslian yhteyteen eriarvoistumisen ehkäisemiseksi.

Monet uudistumisen tarpeet nousevat yhteiskunnan syvistä kerroksista. Palvelujärjestelmän pirstaleisuus juontaa yhtäältä pitkälle eriytyneistä opinaloista. Tulevien työtehtävien kannalta esimerkiksi opettajien, lääkäreiden, sosiaaliohjaajien ja psykologien olisi perusteltua harjaantua yhteiseen työhön jo opiskeluaikana. Yhteisten kysymysten tutkiminen sosiaalipolitiikan, taloustieteen, taiteiden ja historian opiskelussa tuottaisi varmasti uusia näköaloja ja tarttumapintoja työhön. Monialaisia tutkimushankkeita pitäisi rahoittaa nykyistä enemmän.

Eräissä katsauksessa kansainvälisestä tutkimuskirjallisuudesta esille nousee kolmiportainen interventioiden rakenteellinen malli. A) Eriytyneet ja jämpitisti rakennetut interventiot hyvin vakavissa häiriöissä. B) Aikuis- ja lapsipalveluiden likeisempi yhteistyö muun muassa lastensuojelun,

päihdehuollon ja mielenterveytyksen kesken. C) Yhteinen väljä viitekehys - muun muassa vanhemman stressin helpottamiseksi - kaikissa lapsi-, nuoriso- ja perhepalveluissa. Liisäarvoa syntyy, jos useammat toimijat pyrkivät ohjaamaan voimavarojaan samansuuntaisesti perustehtäviensä erilaisuudesta huolimatta. Vanhemmuutta tukevat interventiot eivät välttämättä, jos lainkaan, ole parannuskeino köyhyyteen ja sen tuottamiin ongelmiin.⁴² Niiden selättämiseksi tarvitaan esimerkiksi perhepoliittisia toimia.

Perhe- ja lapsipolitiikan uudistamisen suunnittelu on käynnissä. Voittaako lapsi vai työnantaja? Voisivatko molemmat voittaa? Kyllä, nimenomaan molemmat voittavat, kun lapset voivat hyvin. Avoin jännitteiden ja ristiriitojen tarkastelu on tarpeen, kuten myös reippaasti hallituskautta pidempi aikajänne. Perhe-elämän ja työn yhteensovittaminen sekä eriarvoisuuden vähentäminen ja lapsiköyhyyden poistaminen ovat yhteiskunnallisen kehityksen turvatoimia.

TOIMEENTULO JA TYÖ – SÄÄTY-YHTEISKUNNAN NIUKKUUDESTA KULUTUSKULTTUURIIN

Pohjoismainen hyvinvointivaltio on osoittautunut tehokkaaksi tavaksi tuottaa hyvinvointia kenties tasa-arvoisemmin kuin muissa vertailukelpoisissa yhteiskuntamalleissa. Pitkällä aikavälillä aineellinen elintaso on 70-kertais- tunut. Näin olemme nousseet ennen kokemattomaan vaurauteen. Mutta viime vuosikymmeninä koettujen talouslamojen vaikutukset – toimeentulovaikeuksien lisääntyminen ja pitkittyminen, katkonaiset työurat, pitkittynyt työttömyys, koulutusmahdollisuuksien väheneminen – heijastuvat tuntuvasti koko elinkaarelle, urakehitykseen ja eläkkeisiin. Lapsiperheiden pienituloisuuden kasvu, velkaantuminen, vanhempien kokemukset ajanpuutteesta ovat esimerkkejä huolenaiheista, jotka edellyttävät yhteiskunnalta rakenteellisia toimenpiteitä. Huoli hyvinvointivaltion alisuoriutumisesta on aiheellinen, ellei se kykene tasoittamaan elämän lähtökohtia. Eriarvoisuuden kasvulla on myös ekososiaalisia seurauksia: kilpailuhenkinen kultus ruokkii luonnon ylikuormitusta.

Suomen ensimmäinen⁴³ tilastollinen tulo- ja kulutustutkimus tehtiin vuonna 1908-1909⁴⁴. Tutkimus kohdennettiin pienituloisiin työläisperheisiin suurimmissa kaupungeissa. Otos oli pieni eikä sen edustavuudesta edes pienituloisuuden suhteen ole takeita. Tutkimus edusti kuitenkin ajankohdan parhaita perinteitä. Tulokset raportoitiin perusteellisesti ja esitettiin kotitaloutta (silloin huonekuntaa) kohti. Lapsitalouksien koko vaihteli kahdesta yhteentoista. Köyhyydestä kertoo ravinnon osuus kulutusmenoista, joka oli keskimäärin yli 50 prosenttia, suurimmissa talouksissa yli 60 prosenttia. Nykyisin elintarvikkeiden osuus kulutusmenoista on keskimäärin kymmenen prosenttia, alimmassa tuloviidenneksessä noin 14 ja lapsiperheissä 12 prosenttia⁴⁵.

39 Määttä 2011.

40 Kouvonon 2016, 173-180.

41 Bauman 2002, 66-67.

42 Bardy & Öhman 2007.

43 Takautuvia sarjoja kansantalouden tilinpidon mittarein ks. Hjerpe 1988. Kansantalouden tilinpito tarkastelee yksityisen kulutuksen rakennetta valtio-, ei väestöryhmittäsoilla.

44 Työtillasto XIII. Tutkimus ammattityöläisten toimeentuloehtoista Suomessa 1908-1909. Keisarillisen Suomen senaatin toimeksiannosta ja teollisuushallituksen ylivalvonnalla toimittanut Vera Hjelt. Helsingissä 1912.

45 Tilastokeskus: Kotitalouksien kulutusmenot 2012.

Vuoden 1908 raportista huokuu huoli suurten perheiden ansioiden epäsäännöllisyydestä, tulojen ja menojen epäsuhteesta sekä siitä seuraavasta velkaantumisesta. Yhden elättäjän ansaintamalli ei silloinkaan ollut toimiva, mutta vaihtoehtoja oli vähemmän kuin nykyään. Perheen päämiehen ammattityöansiot kattoivat keskimäärin 83 prosenttia perheen menoista, täydennystä hankittiin ylitöillä, vaimon ja lasten pienillä tienesteillä, alivuokralaisia pitämällä, lainoilla sekä silloisen residuaalisen sosiaalipolitiikan tarveharkintaisilla avustuksilla. ”Ammattityöläinen ei voi yksistään ammatityöstä saaduilla tuloillaan perheineen pysyä säännöllisellä elintasolla. Se ei ole hänelle mahdollista lasten alaikäisyyden (alle 14 vuotta) aikanaan...”

Vuonna 1928 laadittiin samoilla periaatteilla uusi tutkimus⁴⁶. Työläisruokakuntien tulokertymästä neljä viidesosaa ansaitsi silloinkin mies. Tulorakenne oli jokseenkin samanlainen kuin kaksi vuosikymmentä aikaisemmin, mutta keskimääräisten ravintomenojen osuus oli tässä tutkimuksessa 45 prosenttia. Näissä varhaisissa sosiaaliraporteissa ei juurikaan huomioidu lasten olemassaoloa. Kiinnostus kohdistui ennemminkin paikkakuntakohtaisiin eroihin elinkustannuksissa.

Puoli vuosisataa sitten, toisen maailmansodan jälkeen Suomi oli vielä maatalousvaltainen, köyhä maa, jossa pitkälti omavaraistaloudessa elävien kotitalouksien elintarvikkeiden osuus kulutuksesta oli 40 prosentin luokkaa.

Kulutushankinnat alkoivat toden teolla laajeta 1950-luvulla⁴⁷, kulutus kasvoi ja sen rakenne muuttui. Kansantalouden tilinpidon mukaan vuosisadan alkuun verrattuna kulutus henkeä kohti reaalisesti kaksinkertaistui 1950-luvulle tultaessa ja yli 70-kertaistui nykyhetken tultaessa.

Samalla aikajaksolla Suomessa rakennettiin Pohjoismaisen hyvinvointimallin mukainen järjestelmä sellaiselle vauhdilla, ettei vastaavaa muualta löydy. Lapsiperheet ovat olleet tähän päivään saakka se väestöryhmä, jonka vastuulla ja harteilla hyvinvointivaltion rahoittaminen on ollut, ja joilla tämän vuoksi on merkittävän suuri yhteiskunnallinen vaikutusvalta⁴⁸.

LAPSIPERHEIDEN ASEMA TULOJAKAUMALLA, TOIMEENTULO JA HYVINVOINTIPUUTTEET

Lapsiperheiden ja kaikkien kotitalouksien toimeentulosta saadaan nykyisin runsaasti tilastotietoja vertailukelpoisina aikasarjoina alkaen vuodesta 1966 ja kansainvälisinä vertailuina. 1960-luvulla alkoi tuloerojen voimakkaan tasoittumisen kausi, joka jatkui aina 1990-luvun alkuun. Tämän jälkeen väestöryhmien välisten tuloerojen kasvu on nostanut ylimpien tuloluokkien tuloja nopeammin kuin keski- ja alimpien tuloluokkien tuloja.

Suomen lapsiperheet ja lapset sijoittuvat yleisimmin kansallisen tulojakauman keskimääriin tuloluokkiin. Näissä tuloluokissa perheiden keskimääräinen lapsiluku on korkein. Vähiten lapsia on alimmissa ja ylimmissä tuloluokissa. Tuloerojen kasvu muuttaa tätä rakennetta, ja se näkyy keskituloluokkiin kuuluvien lasten osuuden vähenemi-

senä. 1990-luvun puolivälin taloudellisen taantuman ollessa pahimmillaan lapsia oli suhteellisesti vähemmän pienituloisissa 1. ja 2. tuloluokissa kuin vuonna 2015. Suurempi osa lapsista sijoittuu nyt kahteen pienituloisimpaan ja 10. eli suurituloisimpaan tuloluokkaan kuin kaksikymmentä vuotta sitten. (Kuvio 1⁴⁹).

Tulokehityksestä voidaan saada erilainen kuva riippuen tarkastelun aikavälistä tai käytetyistä tunnusluvuista. Lapsiperheiden pienituloisuuden lisääntyminen kahden viimeksi kuluneen vuosikymmenen aikana on kuitenkin kiistatonta. Korkein mitattu lapsiköyhyys oli 1960-luvulla, 20,3 prosenttia lapsista. 1990-luvun alussa se oli pudonnut viiden prosentin alapuolelle – köyhiin kotitalouksiin kuului tuolloin 55 000 lasta. Lamakausi lopetti tuloerojen tasaantumisen kauden – sitä seuranneella nousukaudella ne alkoivat uudestaan kasvaa. Lapsiköyhyys kolminkertaistui nopeasti, alentuen taas 2010-luvulla (nykyisin noin kymmenen prosenttia lapsista). (Kuvio 2.) Vuonna 2015 osuus oli laskenut alle 12 prosenttiin. Köyhyysriskissä oli tuolloin 132 000 lasta.

Erilaisilla lapsiperheillä köyhyysriski vaihtelee: vaikeinta on yksinhuoltajaperheissä, joiden köyhyysaste on 2000-luvulla vaihdellut melko voimakkaasti 15 ja 26 prosentin välillä (lapsiperheissä keskimäärin 8 ja 11 prosentin välillä). Alle kolmevuotiaiden lasten perheissä ja monilapsisissa (kolme tai useampia) perheissä on enemmän pienituloisuutta kuin muissa lapsiperheissä. Köyhyysriski on pahentunut nopeasti yhden huoltajan perheissä, sillä vielä 1990-luvun puolivälissä se oli vain hieman korkeampi kuin lapsiperheissä keskimäärin.

Tuloihin perustuvat toimeentulon mittarit kuvaavat perheen käytettävissä olevia resursseja ja suhteellista asemaa kansallisen tulojakauman puitteissa. Niitä tulkittaessa ei yleensä tiedetä täsmälleen, miten resurssit käytetään ja millä tavalla esimerkiksi vähäiset resurssit tuntuvat elintaso-putteina. Konkreettisia elintaso-putteita voidaan mitata suoraankin, ja yleensä puutteet korreloivat merkitsevästi, vaikkakin epätäydellisesti tulotason kanssa. Haastatteluin ja kyselyin on myös muun muassa tutkittu, tulevatko perheet omasta mielestään tuloillaan toimeen.

Pelkkä köyhyysriski on tunnuslukuna vartenotettava, mutta se aliarvioi esimerkiksi toimeentulovaikeuksia: erikseen kysyttäessä 24 prosenttia kaikista yhden huoltajan talouksista kertoi olleensa edellisen vuoden (2014) aikana vakavissa toimeentulovaikeuksissa⁵⁰. Tuona vuonna heidän köyhyysasteensa oli 18 prosenttia. Toimeentulovaikeudet liittyvät eri tutkimuksissa pienituloisuuden lisäksi perheen pikkulapsivaiheeseen sekä monilapsisuuteen. Myös velkaisuus on tärkeä selittäjä⁵¹. Toimeentulovaikeuksien yhteys erilaisiin parisuhteen ja vanhemmuuden stressitekijöiden lisääntymiseen on monipuolisesti todennettu.

Kaikista ajateltavissa olevista materiaallisen elintason ongelmista asunto lienee lapsiperheiden yleisin elintaso-ongelma ja taloudellisten vaikeuksien aiheuttaja. 2010-luvulla lapsista 6–34 prosenttia mittarista riippuen asui ahtaasti. Perheiltä itseltään kysyttäessä noin neljännes lapsista kuu-

46 Työläis- ja toimenhallijaperheiden elinkustannukset Helsingissä vuonna 1928. Sosialinen aikakauskirja sosialiministeriön julkaisema. Vihko 12. Helsinki 1932. Vertailukelpoisuus näiden kahden tutkimuksen välillä on tuskin toteutunut.

47 Tennilä 1999.

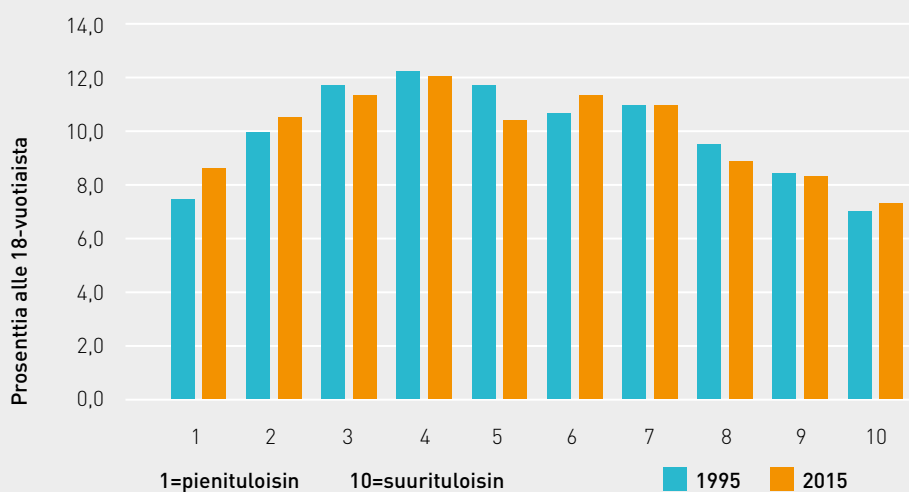
48 Vrt. Haataja 2016.

49 Tulokäsite: käytettävissä olevat tulot ml. asuntotulo ja myyntivoitot.

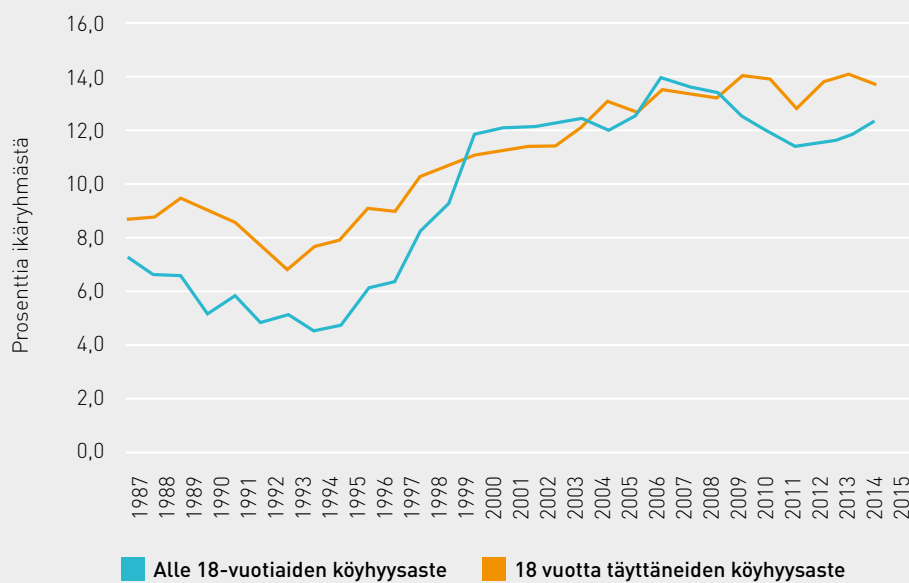
50 SVT, Tulonjakotilasto 2015.

51 Karvonen & Salmi 2016. Ks. myös Leinonen 2004.

Kuvio 1. Alle 18-vuotiaiden jakautuminen tulokymmenyksiin 1995 ja 2015



Kuvio 2. Lasten ja aikuisten köyhysaste



lui perheeseen joka pitää asuntoaan ahtaana⁵². Lapsiperheiden asuntovelkaisuus on lisääntynyt samalla kun asuntovarallisuuskin⁵³. Valtaosalla lapsiperheistä on asuntovelkaa ja sen seurauksena korkeat asumismenot (ml. pääomamenot): niihin kului keskimäärin neljännes velkaisten perheiden käytettävissä olevista vuosituloista. Yhden huoltajan ja alle kouluikäisten lasten asuntovelkaisissa perheissä tämä meno-osuus oli korkein vuoden 2015 tietojen mukaan⁵⁴. Yksinhuoltajista joka kolmannella oli asuntovelkaa. Useammalla kuin kahdella kolmesta muista lapsiperheistä oli asuntovelkaa, ja varsinkin nuorten vanhempien perheiden velat olivat suuret – joka kolmannessa tapauksessa velan määrä ylitti kolminkertaisesti vuositulojen määrän. Nuorimmat taloudet ovat velkaisimpia⁵⁵.

Toisen luonteinen ja laajuinen velkaantumiskysymys on alaikäisten ylivelkaantuminen. Nykyisessä luottoyhteiskunnassa nuoret ovat erityinen riskiryhmä. Velkaantuminen nykyjärjestelmässä tietää huomattavia ongelmia lapselle ja nuorelle. Laskujen maksamatta jättäminen merkitsee maksuhäiriötä, joka hankaloittaa vuokra-asunnon saamista ja mahdollisesti työllistymistä. Selvitysten mukaan jopa 4000 alaikäistä on vuosittain ulosoton asiakkaina. Jopa alle 15-vuotiaat voivat joutua velkaongelmiin. Ulosoton asiakkaina on vuosittain myös useita satoja alle 15-vuotiaita lapsia. Velka syntyy kulutusluotoista ja mopoilusta Nuorilla velkomistuoimioiden pääomista noin 40 prosenttia on pikavipeistä ja kulutusluotoista. Vanhemmat ovat laiminlyöneet verojen maksamisen, kun lapsen nimissä on harjoitettu liiketoimintaa. Lasten velkaantumiseen liittyy selvitettäviä perusoidellisia näkökulmia⁵⁶.

Mitattaessa muita vakavia elintasovajeita (kuin ahdas asuminen)⁵⁷, lasten elintaso on sangen harvoin Suomessa vakavasti uhattuna (2-4 prosenttia). Mutta vähintään lyhytaikaisesti toimeentulotukea saavien perheiden osuus on ollut kymmenen prosentin luokkaa, ja osalle näistä perheistä toimeentulotuen tarve on jatkuvaa tai pitkäaikaista. Yksinhuoltajaperheet erottuvat muista lapsiperheistä merkittävästi sen suhteen, kuinka suuria toimeentulovaikeuksia ne kokevat⁵⁸.

ERIVARVOISTUMINEN JA SEN EKOSOSIAALISET SEURAUKSET

Muulla maailmassa lapsiköyhyysluvat ovat paljon korkeampia kuin Suomessa. Sillä, että määrällisesti lapsiköyhyyttä on vähemmän kuin muissa maissa, ei kuitenkaan voi vähätellä sitä, että nykyään vähintään joka kymmenes lapsi elää sellaisessa taloudellisessa tilanteessa, jossa hän on vaarassa syrjäytyä yhteiskunnassa tavanomaisena pidetystä elämäntavasta ja toiminnoista. Lapselle itselleen hänen oma kulutuksensa merkitsee sosiaalista voimaa. Lapset ostavat, vaihtavat ja antavat toisilleen erilaisia tavaroita. Kaupankäynnin vastavuoroisuudet ja vaihtosuhteet kuuluvat leikki- ja toveriyhteisöihin⁵⁹. Jos kulutuksen merkitys kasvaa, mahdollisuuksien puute marginalisoi köyhän perheen lasta yhä kipeämmin ja mahdollisesti lasten laajenevaa joukkoa.

Perheen pienituloisuus on yhteydessä kulutuksen niukuuteen sekä sosiaalisiin ja kulttuurisiin riskeihin ja pienituloisuuden on havaittu usein periytyvän lapsen myöhempään elämäntavoihin. Pienituloisten perheiden lasten sosiaalinen liikkuvuus on keskimääräistä esteisempää⁶⁰. Näin ollen yhteiskunnallisten asemien väliset erot – tai luokkaerot – todennäköisesti syvenevät. Jos näin käy, sadan vuoden kokemukset tasa-arvon rakentamisesta valuvat tyhjiin.

Taloudellinen tasa-arvo eteni 1990-luvulle asti. Yhteiskunnalliset jaot eivät kuitenkaan hävinneet vaan alkoivat laajeta uudelleen ja 2000-luvulla voimistuen. Marginalistuminen on itse asiassa kohtalokkaampaa korkean elintason oloissa. Poliittiset ristiriidat ja jännitteet ovat avoimemmin auki kuin aikaisemmin, ja eri tahojen tulevaisuuden näkymät eroavat toisistaan jyrkästikin. Sosioekonomiset taustatekijät vaikuttavat tietysti niin aikuisten kuin lastenkin hyvinvointiin.

Köyhyys on mielentila, alemmuuden tunnetta ja itsesyytöksiä. Köyhyys on konkreettista kolikoiden laskemista, pullojen palauttamista, kirjojen vientiä divariin, pesuainepullon tyhjentämistä viimeiseen pisaraan.
Anna-Maria Isola ym. 2007⁶¹

52 Reijo 2013.

53 Tilastokeskus, SVT: Kotitalouksien varallisuus 2013 Tulot ja kulutus 2015.

54 Tilastokeskus, tulonjakotilasto 2015, pienituloisuus.

55 Velkaantumistilasto 2015. Tilastokeskus.

56 Tutkimushankkeen pj. prosessioikeuden professori Tuula Linna Lapin yliopistosta [tietysti.fi 9.2.2016 luettu:24.5.16].

57 Kotitalouden elintasossa on vakavaa puutetta, jos neljä seuraavista yhdeksästä mittarista toteutuu: sillä on maksuvaikeuksia, vaikeuksia selvittää yllättävistä menoista tai ei ole varaa puhelimeen, väritelevisioon, pyykinpesukoneeseen, autoon, proteiinipitoiseen ateriaan joka toinen päivä, viikon lomaan vuodessa, tai pitää kotiaan riittävän lämpimänä.

58 Tilastokeskus, tulonjakotilasto 2015, pienituloisuus.

59 Ruckenstein 2014.

60 Sirniö 2016.

61 Isola ym. 2007.

Viime vuosina on näyttänyt siltä, että elintason ja elämän laadun paraneminen sukupolvi sukupolvelta on pysähtymässä. Näin ollen myös sukupolvierot kasvavat, ja nyt takaperoiseen suuntaan. Työmarkkinoilta poistuu koulutetumpaa väestöä kuin sille tulee, eivätkä nuorten ikäluokkien tulokehityskäyrät enää yllä edellisten sukupolvien tulotasoille⁶² vastaavassa elinvaiheessa. Tämä ennustaa vaikeuksien lisääntymistä nuorissa perheissä, sillä talouslaman vaikutukset – katkonaiset työurat, pitkittynyt työttömyys, koulutusmahdollisuuksien väheneminen – heijastuvat koko elinkaarelle, urakehitykseen ja eläkkeisiin.

Eriarvoisuuden vähentämisessä pohjoismaainen hyvinvointivaltio on pyrkinyt olemaan edelläkävijä. Tasa-arvoon pyritään toisaalta takaamalla universaalin sosiaalipolitiikan keinoin tasa-arvoiset lähtökohdat ja mahdollisuudet kaikille, toisaalta kohdistamalla erityisiä palveluita ja tukitoimia niille, jotka kohtaavat erilaisia sosiaalisia riskejä ja uhkia. Muun muassa lasten päivähoito, koulujärjestelmä, toimiva terveydenhoito takaavat lasten mahdollisuudet kehittää ja toteuttaa kykijään, ja suurin hyöty tästä korjataan tulevaisuudessa. Lapsilisät ja muut sosiaalivakuutuksen ja -avun muodot turvaavat arkea ensisijaisesti tässä ja nyt, Euroopan komission julkaisemissa raporteissa⁶³ todetaan tehokkaimmiksi lapsiköyhyyden torjujiksi ne jäsenvaltiot, joissa yhdistyvät tulonsiirrot, työllisyyttä edistävät toimet ja työssäkäyntiä mahdollistavat palvelut (esim. päivähoito).

Hyvinvointivaltion alisuoriutumisen keskustellaan Suomessa. Osa väestöstä on menettänyt näköalansa tyydyttävään elämään⁶⁴. Eriarvoisuus on kasvanut Suomessa jo reilusti yli vuosikymmenen ajan – vaikka se on Suomessa vähäistä verrattuna moniin muihin maihin. Tätä on dokumentoitu toistuvasti,⁶⁵ joten tiedetään hyvin, että osalla väestöstä ei ole näköaloja tyydyttävään elämään. Niinpä kysytään, onko Suomi enää pohjoismaainen hyvinvointivaltio?⁶⁶

Eriarvoisuus on monien ongelmien yhteinen juuri. Eriarvoisuus teollisuusmaissa on yhteydessä muun muassa lyhentyneeseen elinajanodotteeseen, mielenterveysongelmiin sekä perheväkivaltaan ja rikollisuuteen. Tuloerojen kasvusta seuraa sosiaalisia ongelmia. Eriarvoisuus ruokkii niin ihmisen kuin luonnon ylikuormitusta lisätessään kilpailuhenkistä kulutusta. Näin eriarvoisuus ja ylikulutus kietoutuvat toisiinsa. Lähes kaikki sosiaaliset ongelmat ovat akuutempia maissa, jossa ero rikkaiden ja köyhimpien välillä on suuri. Tasa-arvon aste on kuin yhteiskunnallinen vatupassi, se on: mitä pienempi eriarvoisuus sitä vakaampi yhteiskunta⁶⁷.

Moderneissa yhteiskunnissa köyhyys on suhteellista, ja sen kustannukset yhteiskunnalle ovat merkittävät (www.equalitytrust.org.uk). Eriarvoisuuden kasvu ei ole vält-

tämätöntä. Tasa-arvo tuottaa hyvinvointia ja eriarvo pahoinvointia ja kurjuutta. Eriarvoisuutta vähentämällä voidaan vähentää kulutusta. Tavoiteltujen päästöjen vähentämiseen tuskin päästään vähentämättä myös eriarvoisuutta.

Kasvavien tuloerojen negatiivisista vaikutuksista huolimatta niitä on kasvatettu myös Suomessa, vaikka suomalaiset suhtautuvat niihin pääsääntöisesti kriittisesti. Tuloeroilla on myös kannattajansa. Korkeammassa sosioekonomisessa asemassa olevat suhtautuvat niihin muita myönteisemmin⁶⁸. Talouspoliittiset suositukset ovat arvovalintoja, ja arvojen avaaminen päätösten taustalla onkin suositeltavaa. Sillä tavoin voidaan ehkä päästä tavallista parempaan vuorovai- kutukseen ja siten tavoitella yhteistä hyvää.

Talousskeskustelu kaipaa uusia näköaloja. Valtavirran katveessa keskustelua käydään perustulosta, työn määritelmän laajentamisesta ja työn jakamisesta, kaikkien tulojen verotuksesta, palkkatyön osa-aikaistamisesta, elinvoimaisista paikallistalouksista, jotka ovat paremmin yhteydessä ihmisten todellisiin tarpeisiin ja hyvinvointiin. Jos talous ohjaa arvovalintoja, välineestä voi tulla päämäärä⁶⁹. Luonnon kyky uusiutua on koetuksella. WWF:n mukaan Suomen ylikulutus-päivä oli viime vuonna 13.4.2017 eli kolmessa kuukaudessa olemme kuluttaneet luonnonvarat, joiden olisi pitänyt riittää koko vuodeksi. Loppuvuoden elämme ekologisesti velaksi. Ylikulutuksemme aikaistuu vuosi vuodelta, ja sen seuraukset tuntuvat etenkin kehitysmaissa.

PERHE-ELÄMÄN JA TYÖN YHTEENSOVITTAMINEN - PERHE SAA ANTAA TILAA TYÖLLE

Työn ja perheen vuorovaikutuksessa syntyy sekä ristiriitoja että resursseja molemmin puolin sekä perheelle että työelämälle.⁷⁰ Työssäolo on monipuolinen resurssitekijä (provision), mutta siihen liittyy yhä enemmän hyvinvointia heikentäviä epävarmuustekijöitä.

Tilastot kertovat yhtäältä vanhempien intensiivisestä työpanoksesta, toisaalta valinnan mahdollisuuksien vähäisyydestä työmarkkinoilla. Suomalaisvanhemmat tekevät paljon töitä. Äidit ja isät käyvät töissä yleisemmin kuin lapsettomat. Kaikista kahden huoltajan perheistä 67 prosentissa molemmat vanhemmat olivat työssä vuonna 2016, kouluikäisten lasten vanhemmista 79 prosenttia⁷¹. Suomalaisnaisten, myös äitien, työllisyysaste on korkeampi kuin naisilla keskimäärin EU-maissa, ja työ on useammin kokoaikatyötä. Äideistä reilu kolmannes oli tehnyt ylitöitä viikoittain, ja isistä lähes puolet, tavallisimmin kotona työajan jälkeen. Naiset tekevät osa-aikatyötä selvästi vähemmän Suomessa kuin muissa EU-maissa⁷² ja merkittävä osa tästäkin joukosta tekisi kokoaikatyötä, jos sitä olisi tarjolla. Määräaikaiset työsuhteet

62 Kinnunen & Mäki-Fränti 2016.

63 Esim. Frazer & Martier 2014.

64 Riihinen 2011; Kangas 2009; Hiilamo ym. 2010.

65 Mm. Helne & Laatu 2006; Hirvilammi & Laatu 2008; Moisio ym. 2008; Lammi-Taskula ym. 2009; Pajukoski 2010.

66 Kangas 2009; Hiilamo ym. 2010; Riihinen 2011.

67 Wilkinson & Pickett 2010.

68 Piesanen, 2017. Vuoden 2010 European Social Survey -aineiston 1878 suomalaisvastaajan otos.

69 Ks. esim. Joutsenvirta & Hirvilammi, ym. 2016.

70 Salmi & Lammi-Taskula 2014, 38-51.

71 Tilastokeskus. Työvoimatutkimus: Perheet ja työ 2013 ja 2016.

72 Suomessa osa-aikatyön syyinä on lasten tai muiden sukulaisten hoitaminen selvästi harvemmin kuin esim. Norjassa tai Ruotsissa. Työvoimatutkimuksen mukaan osa-aikatyölle ilmoitettu syy on yleisimmin se, ettei kokoaikatyötä ole tarjolla.

ovat olleet Suomessa yleisempiä kuin EU-maissa keskimäärin, ja naisilla lähes kaksi kertaa yleisempiä kuin miehillä⁷³.

Perhe saa antaa tilaa työlle. Vanhempien intensiivinen kiinnittyminen työmarkkinoille tuo toimeentuloa, mutta haastaa perheen yhdessäoloa. Työssäkäyvistä pienten lasten vanhemmista lähes kolmasosa kokee usein tai jatkuvasti olevansa liian vähän lasten kanssa työnsä takia. Heistä 40 prosenttia tuntee laiminlyövänsä ylipäätään kotiasioita työnsä vuoksi. Yhtä suuri osuus on huolissaan jaksamisestaan äitinä ja isänä⁷⁴.

Paineet vanhemmuuden hyvään hoitamiseen ovat kovat. Selvä enemmistö koki työnsä vaatavuuden lisääntyneen viime vuosina⁷⁵. Työn ja perheen yhdistäminen aiheuttaa ongelmia, mutta siitä on myös iloa ja tukea. Äidit kokevat jaksavansa paremmin lasten kanssa, kun he ovat ansiotyössä. Kahdelle kolmesta työtarjoaa hengähdystauon perheen hälinästä. Työn ja perheen yhteensovittamiseen on monia keinoja, joita ei vielä ole otettu käyttöön (mm. päivittäiset työaikaliukumat ja etätö, isillä enemmän käytössä kuin äideillä). Työ liittyy ihmisen perhettä isompaan yhteisöön, mikä vaikuttaa paljon lapsen kasvuympäristöön.

Huolimatta ylitöiden lisääntymisestä kokemukset ajanpuutteesta lasten kanssa olivat pikemminkin vähentyneet kuin lisääntyneet, vaikka tosiasiallinen yhteinen aika lasten kanssa on vähentynyt⁷⁶. Ovatko käsitykset siitä, miten paljon lasten kanssa tulisi viettää aikaa muuttuneet? Ehkäpä näin on käynyt juuri työn lisääntyvien vaatimusten myötä. Todennäköistä on, että korvaukseton kotona tehtävä ylityö lisääntyy. Se syö perheeltä aikaa ja emotionaalista läsnäoloa sekä lisää jännitteitä työn ja perheen välillä. Työelämän toimintatavoilla on tärkeä merkitys lapsiperheiden hyvinvoinnille⁷⁷.

Osa lapsiperheistä kärsii työttömyydestä: alle 18-vuotiaiden lasten vanhempien työttömyysaste oli vuonna 2016 noin kuusi prosenttia⁷⁸. Äitien työllisyys kääntyi viime aikoina (2012-2016) hienoiseen laskuun ja työttömyysaste nousuun. Vuonna 2016 noin 26 prosenttia alle 3-vuotiaiden äideistä oli vailla työsuhdetta hoitamassa lapsia. Isien asema työmarkkinoilla on pysynyt vakaampana. Työttömyys yhdistyneenä vähäiseen koulutukseen liittyy tutkimusten mukaan suureen joukkoon sosiaalisia ja psykososiaalisia ongelmia, taloudellisista vaikeuksista puhumattakaan. Lapsiperhe, jossa on työttömyyttä, jää suurella todennäköisyydellä köyhyysrajan alapuolelle⁷⁹. Suomalaisten peruskoulun alakoulun oppilaiden psyykkisen hyvinvoinnin on myös todettu olevan vahvasti yhteydessä vanhempien kanssa vietetyn ajan määrään: vähäinen yhteinen aika ja tekeminen yli kaksinkertaistavat lapsen riskin kielteiseen minäkuvaan ja erityisesti ongelmiin sopeutumisessa ja oppimisessa.⁸⁰

Sekä työelämä että perhe-elämä ovat muuttuneet paljon teollisen yhteiskunnan rakentamisen ajoista. Voi olla, että perheen ja työn yhteensovittamisessa on nykyaikana ehkä paljonkin uusia mahdollisuuksia.

HYVÄ ELÄMÄ - POLIITTISENA JA HENKILÖKOHTAISENA KYSYMYKSENÄ

”Tahdonvoima ei aina estä syrjäytymistä. Kaikki syrjäytyneet nuoret eivät tule köyhistä kodeista, eivätkä kaikkien köyhien kotien lapset syrjäydy. On kuitenkin ajattelematonta korostaa ihmisen omaa tahdonvoimaa ja yritteliäisyyttä köyhyyden voittamisessa. Jos kodin köyhyys on syvää ja pysyvää – ja jos siihen yhdistyy alkoholin tai muiden päihteiden käyttöä ja mielenterveysongelmia – lapsen mahdollisuudet välttää syrjäytyminen voivat olla heikot. Miten selviytyä koulusta, jos kotona ei ole tilaa ja rauhaa läksyjen tekoon eikä ketään, joka voisi niissä auttaa? Miten päästä edes halpisiin liikuntaharrastuksiin, jos perheen ruokavarastoja täydennetään rahanpuutteesta leipäjonoissa? Miten lähteä lenkille tai ulkoilemaan, jos kengät ovat kuluneet puhki eikä talvitakkia ole? Lapsilla on taipumus piilotella kodin ongelmia. Jos sen onnistuu tekemään hyvin, edes koulun aikuiset eivät aina osaa kiinnittää asiaan huomiota. Tahdonvoima ja yritteliäisyys eivät välttämättä kaikissa tilanteissa auta – varsinkaan, jos tahdonvoima pitää keskittää olosuhteista selviämiseen.”

Pirjo Virtaintorppa Helsinki, HS Mielipide 10.10.2016

Kulttuurisesti, sosiaalisesti ja taloudellisesti hyväosainen saattaa ajatella, että hänen asemansa on seurausta hänen omasta vastuullisuudestaan ja ahkeruudestaan opiskelussa, työssä, kurinalaisessa ja päämäärätietoisessa toiminnassa. Hyvää elämää voivat kuitenkin tukea monin tavoin henkilöstä itsestään riippumattomat seikat. Näistä muistuttaminen ei kiistä ihmisen omien toimien ja valintojen arvoa – ainoastaan suhteuttaa niitä lähtökohtiin. Hyvää elämää tukevat seuraavat seikat:

- Ihminen syntyy perheeseen, jossa häntä kohdellaan hyvin ja jossa ilmaistaan tunteita, arvostetaan oppimista ja ruokitaan tiedonhalua, ja
- perheen ympärillä on suvun ja/tai muiden läheisten tuki sekä lähipalveluiden verkosto; mm. päivähoidon ja koulun yhteisöissä lapset, ammattilaiset ja vanhemmat oppivat tuntemaan toisensa ja harjaantuvat sosiaalisissa taidoissa, ja
- ihmisen geneettinen perimä kannattelee ja suosii monipuolista kehitystä, ja hän on terve.

Kun kaikki kolme taustatekijää ovat suosiollisia, ihminen on aika vapaa järjestämään elämänsä hyvin. Silloinkin hän on toki sattumille altis olio.

73 Salmi & Lammi-Taskula 2014, 26-36.

74 Emt.

75 Työtehtävien määrän lisääntyminen, työtahdin tiukentaminen, aikataulujen kiristyminen tai henkilöstön vähentyminen suhteessa työmäärään.

76 Ajankäyttötutkimusten 1999 ja 2009 mukaan alle 10-vuotiaiden lasten kanssa oleminen väheni puolella tunnilla vuorokaudessa.

77 Tilastokeskuksen ajankäyttötutkimus 2009; yhdessäoloaika 2014.

78 Tilastokeskus. Työvoimatutkimus: Perheet ja työ 2016.

79 Tilastokeskus. Työvoimatutkimus: Perheet ja työ 2013; Karvonen & Salmi 2016.

80 Järventie 2005, 415-422.

Hyvinvointivaltiota kannatteleva maailmankuva on arvokas tarjotessaan mahdollisuuksia myös niille, jotka "lähtökohtien arpajaisissa" jäävät niukoille. Mutta myös siksi, että "kultaluskka suussakin" voi joutua yhteisesti tuotetun avun tarpeeseen. Huoli hyvinvointivaltion mahdollisesti passivoivasta vaikutuksesta vaikuttaa toissijaiselta sen rinnalla, että lähtökohtien tasoitus heikkenee.

Tärkeitä ovat omat valinnat ja mahdollisuudet, joista voi valita. Yksilön valinnanvapautta ja vapausoikeuksia ylipääntään arvostetaan länsimaaisessa kulttuuripiirissä maailmankatsomuksesta riippumatta. Liberalismissa tähdennetään yksilöiden vapautta muovata elämänsä vapaasti niin pitkälle kuin mahdollista ja niin vähäisellä yhteiskunnan vaikutuksella kuin mahdollista⁸¹. Hyvinvointivaltion eetos puolestaan tähdentää vapauksien ohella resurssien jakoa, jotta vapaudet valita olisivat mahdollisimman monien ulottuvilla. Rajatonta vapautta ei ole missään eikä kellään, vapaus on aina, myös liberalismissa tavalla tai toisella säädeltyä.⁸² Eräiden tekojen kielto ylläpitää tai lisää resursseja. Ihmisen tappaminen on rikos, lasta ei saa kurittaa ruumiillisesti, metsiä saa kaataa rajoitetusti, vesistöjä ei saa pilata eikä kalastaa tyhjiksi.

Koettua hyvinvointia tutkiessa toistuvasti havaitaan yksilöllisten, yhteisöllisten ja yhteiskunnallisten seikkojen

yhteisvaikutus; hyvinvointi ei rakennu pelkästään yksilöllisenä prosessina. Hyvinvointi on samalla sekä poliittinen että henkilökohtainen asia. Poliitikalla luodaan ne mahdollisuudet, joista yksilöt voivat valita. Useimmat ihmiset pyrkivät järjestämään omaa ja läheistensä elämää parhaalla mahdollisella tavalla. Pysyykö tässä mukana enää laajempi taso, lapsiasiavaltuutetun johdannossa esille tuoma yhteisen taju? Seuraava kiteytys tahtoo muistuttaa lukijaa omavoimaisuuden rajoista.

Ihmisellä on vapaa tahto, mutta se on lukuisten sisäisten ja ulkoisten seikkojen rajoittama.

Emootiot muodostavat tietoisuuden ymmärtämisessä monimutkaisimman tutkimuskohteen. Muisti on tietoisuuden avainelementti. Alitajuinen merkitystä ei voi sivuuttaa. Vähäisetkin biokemialliset muutokset ja varhaiset tapahtumat voivat kriittisellä tavalla muokata kehitystä. Eri tekijöiden sekoitus on yksilöllinen ja enimmäkseen ennustamaton. Vahvaan determinismiin ei ole syytä. "Our Freedom is in our grammar". Vapautemme on elämän lukutaidossa, mielen kieliopissa. Gerald M. Edelman 1995.

81 Bainer 1995.

82 "Kymmenen käskyä" ja muut eettiset ja moraaliset lait ovat säädelleet sopivaa ja sallittua käytöstä. Yksilöitä ja yhteiskuntaa suojellaan ja ohjataan monin tavoin esim. liikennesäännöin. Tulevaisuudessa säädettäneen luonnonvarojen kulutuksesta nykyistä tarkemmin.



III LUKU LAPSUUDEN PAIKAT JA LASTEN ELÄMÄÄ

LAPSUUDEN TUTKIMUS YHTEISKUNTAKRITIIKKINÄ⁸³ – SUUNTAA NÄYTTÄMÄSSÄ?

Lapsen maailman tuntemista edesauttavat tieteet ja taiteet. Niistä nousee myös yhteiskuntakriittisiä näköaloja. Lapsi ei ole vain suojelun tarpeessa oleva olento vaan myös osaava, kehittyvä ja toimiva yksilö, joka on vuorovaikutuksessa aikuisiin ja toisiin lapsiin. Lapsuus työllistää monia ammattikuntia päivähoidossa, sosiaalitoimissa, koulussa – onko aikuisilla valmiudet vuorovaikutukseen ja tärkeiden asioiden pysyvyyden turvaamiseen? Muun muassa lasten kulutuksen analysointi kertoo sosiaalisista liittymis- ja syrjäytymismekanismeista.

Tieteet ja taiteet ovat sosiaali- ja koulutuspolitiikan sekä teollistumisen rinnalla olleet vahvasti luomassa sivistysvaltion perustaa ja sen kehittymistä.⁸⁴ Esimerkiksi kultakaudeksi kutsutulla vuosien 1880-1910 maalaustaiteella oli suuri merkitys itsenäistyneen maan identiteetin kehittämisessä. Siitä syntyi perintöä, joka elää edelleen sittemmin kehkeytneiden virtausten rinnalla. Unohtumattomiin lapsikuviin kuuluu muun muassa Helene Schjerfbeckin Toipilas vuodelta 1888.

Lapsuuden alkukuvaksi kutsuttu J.-J. Rousseau'n teos *Émile eli kasvatuksesta* (1762) suomennettiin ensi kerran vuonna 1905 ja toisen kerran vuonna 1933. *Émile* nosti lapsuuden tärkeäksi teemaksi väittämällä, ettemme lainkaan tunne lapsuutta. Teos hedelmöitti kirjallista mielikuvitusta, ja kaunokirjallisuudesta tuli keskeinen areena tutkia lapsuutta ennen modernin lapsitieteen syntyä 1800-luvun lopulla. Lapsuudesta tietäminen eteni lapsuudesta kertomalla.

Keskeinen kysymys oli, miten antaa lapselle uskottava ääni, joka ei ole yksinkertaistettu tai aikuismainen. Lapsuuden ja aikuisuuden välisistä suhteista tuli asteittain kulttuurista pääomaa. Lapsuudesta kirjoittamisesta tuli elämäntunnon elävöittämistä. Sen kautta ilmaistiin myös yhteiskuntaa kohtaan tunnettua tyytymättömyyttä. 1800-luvun puolivälissä kerronnalliset välineet olivat kehittyneet jo pitkälle, ja omaääniset kirjailijat, kuten Charles Dickens, Georg Eliot ja Leo Tolstoi loivat oikeita fiktiivisiä lapsia. 1800-luvun lopulla kaunokirjallisuus oli kattanut tieteelle pöydän käsitellessään kaikkia muita teemoja paitsi lapsen seksuaalisuutta.⁸⁵ Varhaisimmista itsenäisen Suomen lapsuuskuvauksista valtiopaikkaa pitää Joel Lehtosen *Putkinotko* (1. painos 1919-1920), ja siinä lasten vahva ääni kuuluu edelleen.

Émile ei vielä ollut eläväksi tunnistettava lapsi, vaan vasta heijastuspinta kirjoittajansa ajatuksille, vaikka Rousseau tekikin osuvia havaintoja lapsista. Lasten ja lapsuuden kuvaaminen niin maalaustaiteessa kuin kirjallisuudessaakin

vaati pitkään ja paljon harjaantumista. Oikeiden lasten tiivis tarkkailu sekä omien ja muiden lapsuuskokemusten muistelu ja kokoaminen tuottivat aineistoa ja opettivat kynän ja pensselin kulkua.

Nyt niin kansainvälisessä kuin kotimaisessakin kirjallisuudessa lapsi- ja lapsuusteemat kukoistavat sekä toistuvinkin uusiutuvin hahmoin. Vahvat traditiot synnyttävät uusia. Taide tuottaa kokonaisia lapsia, ja tiede pilkkoo esiin kulloinkin valittuja erityisiä piirteitä. Voi olla, että tiede ja taide ruokkivat toisiaan enemmän kuin ymmärrämmeekään. Joka tapauksessa tarvitsemme sekä tieteen että taiteen kerrontaa, jotta ulotumme rikkaasti elämän eri puoliin.

1900-luvulla etenkin sekä lääketiede että lapsipsykologia kehittivät. Esimerkiksi Jean Piaget, Wilfred Bion ja Lev Vygotsky tutkivat lapsen käyttäytymisen ja ajattelun kehitysvaiheita. Sigmund Freud, Melanie Klein ja John Bowlby paneutuivat puolestaan pikkulasten tunnekokemuksiin persoonallisuuden perustana. Selma Fraiberg pohti lapsen salaista maailmaa. Erik H. Eriksonia kiinnosti lapsen ja yhteiskunnan väliset suhteet. Lapsen leikki inspiroi Maria Montessorin maailmaa. Ensimmäiseen lapsipsykologian professuuriin nimitettiin Suomessa Albert Lilius vuonna 1920. Taiteen tyylilajit vaihtuvat ja tieteen oppirakennelmat muuttuvat. Näin tarkasteltavaksi aukeaa eri kohtia todellisuudesta, ja myös eri tulkintoja samoista ilmiöistä. Sukupolvesta toiseen ihmiset pyrkivät ymmärtämään elämäänsä ja tekemään siitä parasta mahdollista rajallisten kykyjensä mukaan.

Politiikassa pitää tuntea lasten olosuhteita ja elämää monesta eri näkökulmasta, monitieteisin keinoin, jotta päätöksiä tehtäessä osataan arvioida niiden vaikutukset lapsiin.

HAVAINTOJA LASTEN JA YHTEISKUNNAN SUHTEISTA

Havainnot lapsiväestön yhteiskunnallisesta näkymättömyydestä ja marginaalisesta asemasta johtivat lapsuuden sosiologian heräämiseen 1980-luvulla. Moderneissa yhteiskunnissa lapsia koskevaa informaatiota on yleensä paljon. Se on kuitenkin perinteisesti ollut aikuiskeskeistä ja/tai järjestelmälähtöistä. Toisin sanoen tieto on kertonut aikuisista ja aikuisten järjestelmistä. *Childhood as a Social Phenomenon* -tutkimusprojektissa etsittiin sellaisia käsitteellisiä välineitä, joilla lapsiväestö voidaan tehdä näkyväksi yhteiskunnassa. Tilastoja, lakeja, raportteja ja tutkimuksia analysoitiin tavoitteena lapsuuden paikantaminen. Yhteiskunnan rakenteellisena osana lapsiväestö (alikäiset) on ymmärrettävästi yhtä heterogeeninen kuin mikä tahansa väestöryhmä. Lapsiväestöä lähestyttiin yhteiskunnan pysyvänä rakenteellisena osana, vaikka sen yksittäiset jäsenet vaihtuvat.⁸⁶

83 Ks. Ruckenstein 2013, 157: siinä osuva luonnehdinta vahvautti siihen, että lapsuuden tutkimus on ollut kulttuurikritiikkiä aina lähtien Rousseau'n *Émile*stä, joka oli protesti ja visio, ja jossa kritiikki kohdistui yhteiskuntaan ja perisyntioppiin.

84 Ihminen on laulanut, tanssinut ja kertonut tarinoita kauan ennen kaupankäyntiä ja tieteiden harjoittamista. Luolamaalauksia Suomen alueella on tehty jo kivikaudella. Niistä on pitkä matka selfieen ihmisen itse ilmaisuna ja ympäröivän maailman kuvaamisena.

85 Lloyd 1992 Ks. Bardy 1996, 145-182.

86 Qvortrup ym. 1994.

Kriittinen katse kohdistettiin vallinneisiin näkemyksiin lapsista "ei vielä -aikuisina"⁸⁷, avuttomina, haavoittuvina, keskeneräisinä vastaanottajina, aikaa ja rahaa vievinä, ongelmia ja häiriöinä tai uhreina. Näiden sijaan lapset haluttiin nähdä sosiaalisina toimijoina, ja jo yhteiskunnassa olevina, antavina ja osallistuvina osapuolina. Perhe-, päivähoito- ja koululapsuus on vakiintunut lasten elämän perustaksi teollistuneissa yhteiskunnissa hämmästyttävän samankaltaisesti. "Protection – exclusion" -periaate tarkoittaa sitä, että suojelun nimissä lapset eristetään yhteiskunnasta omiin heille tarkoitettuihin instituutioihin kehittymään ja opiskelemaan.

Lapsuuden institutionalisointi lasten suojelemisen ja eristämisen yhdistelmänä⁸⁸ merkitsee muun muassa sitä, että lapset pidetään erillään aikuisten työstä ja toimista. Se merkitsee myös sitä, että lapsuudesta on puolestaan tullut monen aikuisen työ. Lapsiin ja lapsuuteen erikoistuneita ammatteja on paljon. Tilan raivaajia lasten äänille, ainakin periaatteessa, on enemmän kuin ennen. Ammattikuntien reviiritistelussa lasten asiat voivat kuitenkin jäädä sivuun. Lapsuuden ammatillistuminen, medikalisaatio ja yhdenmukaistamisen paine nousevat keskusteluun ajoittain. Näin yhteiskunta onkin rakennettu monin tavoin lasten instituutioihin. Jospa kasvava huoli lasten riskeistä ja riskilapsista kertookin siitä, että lapsuus itsessään on vaarassa? Jos lapsuus onkin katoamassa valtapolitiikan näköpiiristä?⁸⁹ Kun suuria uudistuksia tehdään esimerkiksi alkoholipolitiikassa, sosiaali- ja terveydenhuollossa, liikennepalveluiden uudelleen järjestelyissä, toisen asteen koulutuksessa, missä on lapsi ja lapsuuden arvo?

Huolipuheesta irrottautunut tutkimus avaa näköaloja lasten paikkojen muutoksiin. Lapsuuden tilat muuttuvat yhtäältä siksi, että yhteiskunta muuttuu. Rajoituksista huolimatta, lapset kyseenalaistavat ja vaihtavat arkisia paikkoja itselleen ja sosiaalisille suhteilleen sopiviksi. Tietokonepelit, internet ja puhelimet avaavat lapsille toiminnallisen kentän, jolla he voivat liikkua aikuisten valvonnan ulkopuolella. Digitaalinen teknologia tuo lasten ulottuville mediasisältöä, jonka käsittelyyn he tarvitsevat aikuisten apua. Se mahdollistaa yhteyden pitämisen vanhempiin ja tarvittaessa turvan hakemisen. Kulttuuriset muutokset liittävät lapset uusin tavoin taloudelliseen toimintaan. Ruutu-aika ja digitalisaatio tuottavat joka tapauksessa lapsille uusia virtuaalisia paikkoja, jonne lapset voivat karata.⁹⁰ Lapset yhdistelevät leikkeihinsä kiinnostavia elementtejä kaikkialta ympäristöstään. Varhaiskasvatuksessa lähtökohtana on lasten elämä ja mielenkiinnon kohteet, joita päiväkodeissa lähestytään monin erilaisin tavoin.⁹¹

Luovat kirjoittajat etsivät 1800-luvulla tapoja antaa lapselle uskottava ääni. 1900-luvun loppupuolelta alkaen tutkijat ovat etsineet tapoja lapsilähtöiseen tietoon, jotta voidaan nähdä, mikä on juuri lapsille ja lasten asemille ominaista. Lasten osallisuutta hahmotettaessa intressi on yhteinen: kuinka oppia tuntemaan lapset?⁹²

MIELI JA KULTTUURI MUODOSTAVAT JATKUMON

Vilkas tutkimustyö vahvistaa, rikastaa ja muuttaa ennen tiedettyä. Viime vuosikymmenten löytöretket ihmisen varhaiseen kehitykseen vahvistavat tiedon siitä, että ihminen on syntyessään äärimmäisen riippuvainen saamastaan huolenpidosta. Samalla ne näyttävät meille myös osaavan vauvan, joka on kontaktissa ympäristöönsä jo raskauden aikana, ja joka kutsuu aktiivisesti vanhempansa ja läheisensä vuorovaikutukseen. Lapsen ja hoitajan suhdetta on kutsuttu resonoivaksi sillaksi, jolla puhutaan "sanojen takaista emotionaalista kieltä"⁹³. Tunnekommunikaation perustaidot opitaan ensimmäisen elinvuoden aikana. Lapsen mielentilojen tunnistaminen ja olotilojen peilaus ovat keskeisiä. Ilman ihmisyhteisöä vauvasta ei kasva ihmistä, vaan eläimen kaltainen olento. Heti synnyttyään ihminen alkaa luoda ja rakentaa itseään, mieltään ja psyykeään. Kehitys aikuiseksi kestää runsaat kaksikymmentä vuotta. Elämän varhaisvuosina rakentuu persoonallisuuden perusta, ja se on ensisijaisesti emotionaalinen.

Joskus on vaikea löytää sellaisia käytäntöjä, joissa sekä lapsen että aikuisten edut osuisivat hyvin yhteen. Edut voivat joskus olla jopa täysin vastakkaiset. Esimerkiksi päivähoitojärjestelyt voivat sopia hyvin aikuisten arkeen ja sen sujuvuuteen, mutta hoitajien toistuva vaihtuminen varhaisvuosina voi olla lapsen kehitykselle katastrofi. Vanhempien ero voi olla hyväkin ratkaisu. Mutta osaavatko aikuiset nähdä, että tärkeiden asioiden pysyvyys ja arjen tapahtumien samana säilyvä rytmi ovat lapsen hyvälle kehitykselle tärkeitä? Onko aikuisilla mahdollisuuksia huomata ja ottaa huomioon?

Vuoden parin ikäisillä koehenkilöillä tehty tutkimus osoitti, että "vauvojen moraalinen elämä on rikas ja täyteläinen mutta se ei ole täydellinen."⁹⁴ Vauva syö, nukkuu, kakkaa ja itkee -käsitys kattaa vain osan vauvan elämästä. Vauvan viesteihin vastaaminen ja rauhoittelu sekä mielihyvää tuottava perushoito ja seurustelu ovat elämänpituisen vuorovaikutustanssin ensiaskeleita, kuten Daniel Stern (1992) luonnehtii. "Alkaako syrjäytyminen jo kohdussa?"⁹⁵, on relevantti kysymys uuden ymmärryksen valossa.⁹⁶ Ja jos alkaakin, olosuhteet ja kokemukset voivat kääntää kehityksen kulkua.

Tätä nykyä vauvatutkimuksen keskeiset tulokset lienevät jo kohtuullisen hyvin pikkulasten vanhempien tiedossa – neuvolan, median ja sosiaalisen median välityksellä? Tieteen tarina sanoittaa varhaisvaiheen uusin tavoin ja tuo vauvan lähemmäksi läheisiään. Ihminen on löytänyt aiempaa eloisamman vastavuoroisen yhteyden lajinsa uusiin tulokkaisiin. Historiallisesti kyse on suuresta käänteestä. Sitä olisi syytä tuulettaa siinä missä teknologiainkin saavutuksia.

87 Kun viimeistään 1800-luvun lopulta alkaen tutuksi tuli "suojeltava lapsi" niin 1900-luvun lopulla etsittiin "osallistuvaa" lasta, aktiivista toimijaa. Lapsi on molempia ja paljon muuta.

88 Alanen & Bardy 1990; Engelbert & Buhr 1991.

89 Heiliö ym. 1993.

90 Strandell & Haikkola & Kullman 2012.

91 Mulari 2016, 145-152.

92 Lahikainen & Punamäki & Tamminen 2008; Koskinen 2009.

93 Piha & Jauhiainen 1993.

94 Synnymmekö hyväksi? Prisma dokumentti 6.11.13 Stormy Nights Production. McIntyre et Thalenberg.

95 Kajantie ym. 2013, 23-36.

96 Niemelä ym. 2003; Määttänen 2015, 58-69.

Samalla kun opitaan ymmärtämään vastasyntyntä ihmistä, käsitys ihmisestä ylipäättään monipuolistuu ja syvenee. Kehitystehtäviä riittää niin pitkälle kuin elon päiviä. Tarvitsemme toisia ihmisiä elämän läpi.

Toinen alkaa siitä missä aistimme kohtaavat maailman

Dias & Riedweg

Mieli on ryväs toimintoja, kuten ajattelua, havaintoja, päätöksentekoa, kokemuksia ja tunteita. Mieli vaatii laajojen aivoverkoston yhteistoimintaa. Ilman aivoja ei ole mieltä. Mieli ei kuitenkaan sijaitse aivoissa. Mielen voi ymmärtää suhteina aivojen, kehon, ulkomaailman ja muiden ihmisten välillä. Mieli rakentuu alati suhteessa muuhun maailmaan sen mukaan, minkä ja keiden kanssa ollaan tekemisissä. Rajankäyntiä tietoisesta ja tiedostamattoman toiminnan välillä pohditaan intensiivisesti monen tieteenalan voimin. Mieli ja kulttuuri muodostavat jatkumon. Sosiaalisen vuorovaikutuksen katkeaminen tai hankaloituminen tuottavat tuskaa. Suuri osa ihmisten viestinnästä on ei-kielellistä, kuten asentoja ja ilmeitä. Tulkitsemme niiden perusteella toisen ajatuksia ja tunteita. Peilisoluihin perustuva peilautuminen korostaa motoriikan ja kehon keskeisyyttä tietämisessä. Aivoissamme aktivoituu "peilautumisjärjestelmiä", jotka ovat kokemuksen ja viitekehysten muovaamaa automatisoitunutta toimintaa. Ihmisen synnynnäinen taipumus vuorovaikutukseen ja tietoinen pohdinta ovat tärkeitä toisen ymmärtämisessä. Aivot ovat kuitenkin edelleen monella tapaa mysteeri, vaikka tieto on lisääntynyt.⁹⁷

Yksinvaltauuden sijasta vuorovaikutuksen merkitystä korostetaan eri toimintakentillä, olipa kyse suuryritysten yhteiskuntavastuusta tai lasten huoltoriidoista tai huostaanotoista. Esimerkiksi ympäristökiistojen käsittelyssä paikalliset on otettava mukaan ja rakennettava avoin vuoropuhelu. Osapuolten on ymmärrettävä toistensa keskeiset tarpeet. Kiistat kärjistyvät, kun aiottujen toimien vaikutuksia ei arvioida kunnolla esimerkiksi kaivoksen rakentamisessa. Yritysten elinehto on sosiaalinen toimilupa. Hienot esitteet sosiaalisesta vastuusta eivät riitä, jos todellinen ja syvä sitoutuminen puuttuu.⁹⁸ Ymmärrys vuorovaikutustaitojen merkityksestä ja mahdollisuudet niiden opiskeluun ovat lisääntyneet.⁹⁹

NÄKÖALOJA LASTEN PERSPEKTIIVEISTÄ

Nytemmin laajentuvaa etnografista ja tarinallista tutkimusta tehdään lasten parissa heidän maailmastaan ja heidän kanssaan. Näin lapsuutta valaistaan aivan lähietäisyydeltä, ja "informantit" tulevat tutkijalle tutuiksi. Kuva laajenee, kun perspektiivit kaukaa ja läheltä yhdistetään. "Osallistuva lapsi" saa tilaa, ja muuttaa tapoja ajatella lapsia ja lapsuutta.

Painopistettä siirretään kehityspaineista ja huolipuheesta lasten "myönteiseen tunnistamiseen".¹⁰⁰ Näkökulmien ja käsitteiden vaihto avaa uusia puolia lasten elämästä. Seuraavassa on välähdyksiä arjen kertomuksista ja toimista päiväkodeissa, kotona ja koulussa. Lisäksi valaistaan lasten ja talouden moniulotteisia suhteita. Köyhien perheiden lapset kertovat kokemuksistaan. Ääneen pääsevät myös lastenkodissa asuvat pikkulapset.

Kertomuksia lasten hyvinvoinnista¹⁰¹ perustuu radikaaliin kuuntelemisen pedagogiikkaan. Kun päiväkodissa huomattiin, miten arki oli peittänyt yksittäisten lasten elämykset ja kokemukset, ryhdyttiin tarinan keruuseen. Lapsuutta ei tarvitse lähestyä kehitysvaiheiden näkökulmasta. Lapsi elää kaiken aikaa – tässä ja nyt – täyttä elämää, moniulotteisesti ja kokonaisvaltaisesti. Osallistumista ei tarvitse etsiä kaukaa. Lasten kuuleminen on antautumista kuuntelemaan ja vuorovaikutusta. Pieni lapsi elää hetkessä, ja se mitä hän siitä kertoo, kerätään tutkimusaineistoksi. Näin lapsi opitaan tuntemaan, ja usein lapsen kerronnasta avautuu tärkeitä havaintoja myös aikuisista. Havahduttavaa on huomata, miten erilaisissa maailmoissa lapset ja aikuiset elävät samasta fyysisestä tilasta huolimatta. Lasten kerronta on ruumiillista ja moniaistista. Kertominen tarvitsee aikaa ja vaatii paikan, jossa kuunteleminen ja kertominen ovat mahdollisia.

Lasten kerronnasta avautuu neljä heidän hyvinvointiaan rakentavaa tekijää¹⁰² :

- lasten keskinäiset suhteet,
- monipuolinen ja innostava toiminta- ja oppimisympäristö,
- sensitiiviset aikuiset sekä
- lasten aloitteiden kuunteleminen ja niiden huomioon ottaminen toiminnassa.

Entä mitä aukeaa näkyville, kun katse käännetään ihmisistä esineisiin. Tunneemeko lasten arjen materiaalisia aineksia päiväkodissa? ¹⁰³ Näemmekö niitä lasten näkökulmasta? Huomaammeko esineiden ja tilojen merkityksen? Arki pyörii lasten ja aikuisten liikkeissä, ja ne ovat yhteydessä tiloihin ja tavaroihin. Tilojen jako vain aikuisille tai sekä lapsille että aikuisille suuntaa aikuisten ja lasten liikereittejä joko toisistaan poikkeaville poluille tai yhteisille. Pojat käyvät rekkaralliin ja tytöt kerääntyvät vaatteiden vertailuun. Tyttöjen ja poikien leikit saattoivat yhdistyä, kun kotileikki siirrettiin huoneeseen, jossa oli myös autoja ja juna leikkitarvina sekä kummankin sukupuolen suosimia kirjoja. Lasten vaatteet ovat olennainen osa päiväkodin toiminnan virtaa. Kun eteisessä puetaan tai riisutaan, selviää kuka osaa itse ja kuka tarvitsee aikuisilta apua. Nepparit, tarrat, resorit ja vetoketjut helpottavat itsenäisyyttä. Lapsia pyritään arvioimaan ja kehittämään yksilöinä. Yksilöllistä tekemistä on kuitenkin hyvin vaikea paikantaa. Lasten

97 Hari ym. 2016, 8-12.

98 Brittiasiantuntija Merrick Hoben vieraili joulukuussa 2013 puhumassa suomalaisille kaivos- ja metsäteollisuudelle uusista vuorovaikutustavoista HS Talous A 31 Suomelle oppia Talvivaaran virheistä.

99 Esim. Dialogiakatemia.fi

100 Kallio ym. 2013, 69-87.

101 Karlsson & Puroila & Estola 2016. www.nytnyt.fi

102 Emt 113.

103 Paju 2013.

autonomisuutta rakennetaan pienin arkisin teoin, ja kyse on kyvystä tulla toimeen neuvokkaasti ilman aikuisen apua. Tekeminen tapahtuu kuitenkin yhteisin toimin.

Miten kompetentin itsensä hallitsevan lapsen kuva vaikuttaa lasten ja aikuisten yhteen tulemiseen? Millaisia seurauksia tällaisella lapsikuvalla on lapsen suhteille muihin ihmisiin ja ympäristöönsä? Kukaan tai mikään ei ole toimija yksin. Toimijuutta voi syntyä vain riippuvuuden ja toisiin linkittymisen kautta. Toimijuudessa korostuu pystyvyys, suorittaminen ja pätevyys, ja ne määrittävät tavoiteltavaa ihmistä. Toimijan ymmärtämistä täydeksi, valmiiksi ja vahvaksi sopii kyseenalaiseksi. Se voisi johtaa hyväksymään kaikki ihmiset keskeneräisiksi. Lapsikohtaisten varhaiskasvatussuunnitelmien tulkinnoista ja käytännöistä on tarpeen jatkaa keskustelua.¹⁰⁴

Mitä tekemistä lapsilla on talouden kanssa? Lapsuus ja talous¹⁰⁵ kirjassa osoitetaan, että lapsilla on taloudellista osaamista, ja sen tunnistamisesta olisi hyötyä niin lapsille kuin aikuisille. Lähtökohtana on lasten toiminnan ja taloudellisten sidosten monitahoisuus. Tuloksena on lähikuvia erilaisista lapsuuksista. Etnografisen havainnoinnin lisäksi hyödynnetään tilastotietoa, kyselyjä ja yksilö- sekä ryhmähaastatteluja.

Lapset käyvät keskenään kauppaa ja neuvottelevat tavaroita vaihtaessaan. Se voi olla puhdasta kaupankäyntiä. Siinä voidaan luoda ja ylläpitää sosiaalisia suhteita lahjoittamalla leluja, rahaa tai makeisia. Aikuiset saattavat paheksua sitä. Kulutuskuulttuurin lapsi on valintoja tekevä yksilö. Lasten näkökulman syvällisestä tuntemuksesta on tullut yrityksille yhä tärkeämpi. Lasten tarpeita ja haluja tarkkaillaan, kuunnellaan ja analysoidaan huolella. Lapsia pyydetään esittelemään vaatekaappinsa sisältöä tai kertomaan kaverisuhteistaan. Yritysten tekemät havainnot näistä kuitenkin salataan kilpailullisista syistä. Ovathan ne moraalisesti arkaluontoista aineistoa. Niitä käytetään lasten osallistamiseen, halujen synnyttämiseen ja tekemisten ohjailuun. Näin taataan kulutuskuulttuurin varhainen sisäistäminen. Sen näkeminen lasten silmin on aikuisten tehtävä.

Tekniikan kehittyessä lapsille luodaan omaehtoista toimintaa sekä vanhemmista ja kasvattajista riippumattomia tiloja. Ne toimivat lapsille ikään kuin välituntien ja koulupäivien jatkeena. Kaupalliset toimijat eivät pyri kasvattamaan lapsia hillitsemään halujaan vaan päinvastoin myötäilemään heidän halujaan. Lasten ja yritysten välisistä suhteista herää eettisiä pohdintoja ja kysymyksiä.

”Mä aina haluan lisää. Kun mä saan jonkun, mä haluan jonkun toisen” Salli

Minna Ruckenstein¹⁰⁶

Sallin havainto osuu kulutuskuulttuurin ytimeen. Kulutuskuulttuuri vaalii haluja kuvitelamalla, että ostamalla puutteen tunne tyydyttyy. Tutkimuksessa käydään tärkeää keskustelua myös köyhien lasten strategioista vauraissa maissa sekä kehitysmaissa. Tabun kaltaiseksi vakiintuneen ajattelun

mukaan lasten ei kuulu tehdä palkkatyötä. Lukijalle tarjotaan mahdollisuus ajatella toisin: kehitysmaissa tulisi tukea lasten työtä, joka parantaisi heidän mahdollisuuksiaan, ja heidän työolojaan pitäisi valvoa tarkasti. Meillä lapset tekevät koulutyötä.

”Köyhien perheiden lapset pudonneet tavallisten asioiden ulkopuolelle.”¹⁰⁷ Näin kiteytyy Pelastakaa Lapset ry:n kyselyn Lapsen ääni 2015 keskeinen tulos. Köyhissä perheissä lapset joutuvat luopumaan harrastuksistaan. He eivät pysty osallistumaan syntymäpäiväjuhlille. He eivät pääse matkustamaan. Heitä kiusataan usein. He kokevat, ettei heillä ole mahdollisuuksia vaikuttaa itselleen tärkeisiin asioihin. He kokevat, ettei aikuisilla ole heille tarpeeksi aikaa. Vastaaivat kokemukset parempiosaisilla lapsilla ovat harvinaisia. Lapset eivät ole tasavertaisessa asemassa. Vauraiden lasten joukossa köyhä lapsi on monella tavalla tukalassa tilanteessa. Helpompi oli olla köyhä muiden köyhien lasten joukossa. Miten päiväkodissa ja koulussa turvataan, että niiden järjestämiin tapahtumiin pääsevät kaikki? Pohjoismaisen hyvinvointivaltion kunnostamisessa köyhyyden kitkeminen on inhimillinen ja tuottava toimi.

Pipsa Varion¹⁰⁸ tutkielmassa annetaan päivähoito- ja alkuopetusikäisille lapsille lastensuojelussa mahdollisuus kertoa, mitä he pitävät elämässään sekä lastensuojelussa tärkeänä. Mikä heitä mietityttää, ja millaisiin asioihin tulisi kiinnittää huomiota heidän mielestään. Idea rakentui salapolisi -teeman ympärille, ja lapset (5–9-vuotiaita) nimesivät kerhon yksimielisesti Salapolisikerhoksi. Kerhon jäsenenä oli myös käsinukke Mäyrä. Se oli lasten vertainen, Mäyräkään ei voinut asua omien syntymävanhempiensa luona. Lapset saivat oman kokemuksensa avulla neuvoa ja auttaa häntä erilaisissa tilanteissa. Lapset ehdottivat, että Mäyrä voisi muuttaa asumaan yhden kerhoa vetäneen aikuisen luokse. ”Ruoka, sänky ja turvallinen paikka asua, ne on tärkeitä asioita.” Jokaisen lapsen puheissa vilahti useampia koteja...”mun oikea koti ja sit on tää koti täällä. He toivat sen esiin hyvin luonnollisena asiana.

Samanaikaisesti lapset toivat esiin, että he halusivat palata kotilomalta takaisin sijaishuoltopaikkaan. Turvallisuus oli hyvin tärkeä ja mahdollisuus nukkua rauhassa. Tarvitaan yölampu, peitto, omat lakanat, tyyny. Kodin pitää tarjota lapselle ruokaa, ehjiä vaatteita sekä oma sänky, peitto ja yölampu. He tarkistivat joka kerralla, että Mäyrän uusi sijaisäiti oli muistanut ruokkia mäyrän. Huolenpito on tärkeää, että sitä halataan ja pussataan, pitää rakastaa ja ettei Mäyrää jätetä minnekään. Jokin vuosia mukana kulkenut tavara, kuten vaikka pieni rasia, oli hyvin tärkeä.

Salapolisikerholaiset vaikuttivat onnellisilta ja pitivät lastensuojelua positiivisen asiana: sen tehtävä on varmistaa, että lapsi voi elää turvassa. Lasten valmius kertoa asioita oli suuri. Se johtui siitä, että he pääsivät auttamaan vertaistaan, eikä heidän tarvinnut tarkastella suoraan omaa elämäänsä. Mäyrän ansiosta he eivät ehkä joutuneet lojaliteettiongelmiin.

104 Alasuutari & Karila 2009, 70–88.

105 Ruckenstein 2013, 58–63. Ks. myös mm. Butler 2016.

106 Ruckenstein 2013, 135.

107 Pelastakaa Lapset 2015.

108 Vario 2014.

ARVIOITA LASTEN TERVEYDESTÄ JA HYVINVOINNISTA

Sadassa vuodessa lasten terveydentilan niin kuin koulutusjärjestelmänkin kehitys ovat menestystarinoita. Tänä päivänä fyysisestä terveydestä pystytään pitämään hyvin huolta, ja mielenkiinto kohdistuukin laajemmin määritellyn hyvinvoinnin ylläpitämiseen. Kansainvälisessä vertailussa suomalaislapset ovat hyvin terveitä. Hämmästyttävän laaja ja kuitenkin häiriöiden kirjo. Sekä hyvinvointi että pahoinvointi – siis eriarvoisuus – ovat lisääntyneet. Tutkimus antaa ristiriitaisen kuvan ongelmien laajuudesta, mutta monenlaisen tuen tarvetta on enemmän kuin on tarjolla. Sosiaaliset terveyserot ovat jo lapsuudessa havaittavissa. Varhaiskasvatuksen ja koulutuksen tasa-arvoistavaa merkitystä ei voi liikaa korostaa.

Tietoa lasten hyvinvoinnista ja terveydestä on paljon. Se on lisääntynyt huomattavasti viimeisen parin kolmen vuosikymmenen aikana. Tutkittu tieto suojelee elämää ja auttaa kehittämään vallitsevia käytäntöjä. Se opastaa myös kokemusten kehittämisessä ja jatkuvassa oppimisessa. Koetelluinkin tieto on aina vajaata. Kartta ei ole maasto. Tutkittavat ilmiöt ovat aina jotain enemmän ja erilaista kuin mihin sanamme, numeromme tai käsitteemme yltyvät. Useimpiin vakaviin ongelmiimme ei niinkään ole tiedon puute kuin viisauden puute. Tosin sitäkin tieto voi korjata. Monitieteistä tutkimusta tarvitaan, jotta ymmärrämme laajempia kokonaisuuksia ja opimme hahmottamaan, miten eri ilmiöt liittyvät toisiinsa.¹⁰⁹

Lapsia koskevan tiedon mosaiikki on vaikuttava – ja kirjava. Määritelmät, mittarit ja havaintotekniikat poikkeavat toisistaan eri tutkimuksissa. Samoin on kohdejoukkojen ja otosten laita. Vertailu on vaikeaa tai mahdotonta. Kokoavat tulkinnat lasten hyvinvoinnista jäävät suuntaa antaviksi. Tarvitaan laajempia tutkimusohjelmia sekä keskustelua tieteiden ja käytäntöjen välillä. Keskeinen kysymys on, kuinka saada tutkimuksista enemmän irti? Miten tieto muuttuu toiminnaksi? Pohdimme asiaa vielä tämän luvun lopussa.

ELÄMÄ JA TERVEYS – ENNEN JA NYT

Suomalaislapset kuuluvat maailman terveimpiin lapsiin. Tuskin mikään indikaattori voi dramaattisemmin kuvastaa sadassa vuodessa saavutettua muutosta lasten elinoloissa kuin kuolleisuuden aleneminen. Itsenäisyytemme alkuvuosiina neljäsosa lapsista, 25 prosenttia, kuoli ennen viidettätoista syntymäpäiväänsä, nykyisin syntyvistä vastaava osuus on yksi sadasta eli yksi prosentti. Vastasyntyneen elinajanodote on sadassa vuodessa kaksinkertaistunut.¹¹⁰

Sata vuotta sitten lapsikuolleisuus oli kaikissa väestöryhmissä korkea, mutta sosiaalisista oloista riippui, kuinka korkea. Tuolloin ei tilastoitu muita taustatietoja kuin äidin

ikä ja avioisuus. Avioliiton ulkopuolella (valtaosin alimmissa sosiaaliryhmissä¹¹¹) syntyneiden kuolleisuus ensimmäisen ikävuoden aikana oli kaksinkertaista verrattuna aviolapsiin. Nykyisin tuota eroa avioisuuden suhteen ei voi havaita, eikä imeväiskuolleisuudessa enää havaita muitakaan sosioekonomisia eroja.

Mutta pikkulasten (1–4-vuotiaat) matalassakin kuolleisuudessa on yhä havaittavissa sosioekonomisia kuolleisuuseroja tämän päivän tarkkojen tilastoaineistojen perusteella: yhden vanhemman perheissä pikkulasten kuolleisuus on korkeampaa kuin muilla. Korkeasti koulutettujen ja parempituloisten vanhempien lasten kuolleisuus on selvästi alhaisempi kuin vähemmän koulutettujen ja heikomituloisten¹¹². Ero ei ole vain ylimpien ja alimpien sosiaaliryhmien välinen, vaan erityisesti pikkulasten kuolleisuus nousee vanhempien koulutuksen ja/tai tulotason vähetessä.

Jos meillä olisi yhtä luotettavat mittarit lasten terveydentilassa tapahtuneista yleisistä muutoksista, havaitsisimme ne samalla tavoin menestystarinaksi. Lasten terveysongelmat ovat tänä päivänä erilaiset kuin kulkutautien, aliravitsemuksen ja puutteellisten terveyspalvelujen maailmassa sata vuotta sitten.

Kun huomion kohteena ovat pitkäaikaissairaudet ja infektioaudit, kansainvälisissä vertailuissa suomalaiset lapset ovat hyvin terveitä. Yleistymässä ovat kuitenkin psykososiaalisen terveyden ongelmat sekä astma, allergiat ja diabetes. Nyt olemme huolissamme lasten elämäntapakysymyksistä kuten ylipainosta, ravinto- ja liikuntatottumuksista, tupakoinnista ja päihteiden käytöstä¹¹³. Terveyden kannalta haitalliset elämäntavat ovat yleisempiä alemmissa sosiaaliryhmissä, erityisesti vanhempien koulutustaustalla mitaten¹¹⁴.

MIELENTERVEYSHÄIRIÖIDEN LAAJA KIRJO JA MUITA HYVINVOINNIN MITTAREITA

Mielenterveyshäiriöt on yleiskäsite, jolla viitataan vakavuusasteeltaan ja esiintyvyydeltään sängen vaihteleviin henkistä hyvinvointia haittaaviin tiloihin. Lasten ja nuorten mielen-terveyshäiriöihin luetaan käytöshäiriöt, aktiivisuuden ja tarkkaavaisuuden häiriöt, ahdistuneisuus ja mielialahäiriöt, päihde- ja syömishäiriöt sekä psykoosit. Mielenterveysongelmien vuoksi erikoissairaanhoidon ohjautuneiden osuus 5-12-vuotiaista on uusimpien selvitysten mukaan (2015) ollut seitsemän prosenttia¹¹⁵ ja nuorista hieman suurempi osuus¹¹⁶. Hoitoon ohjautuminen kuvaa mielen-terveyshäiriöiden laajuutta vain pieneltä osalta. Mielenterveyshäiriöiden esiintyvyyden mittaamisen vaativuutena on rajanveto normaaliin. Eri tutkimusten mukaan mielen-terveyshäiriöistä kärsii noin joka viides nuorista. On arvioitu, että heistä noin 20–40 prosenttia, siis vähemmän kuin puolet, hakeutuu mielen-terveyspalveluihin.

109 Bohm & Peat 1992, 23-30.

110 SVT VI Väestötillastoa: Kuolleisuus- ja eloonjäämistauluja vuosilta 1901-1910 ja 1911-1920, taulukko 5. 100 000 elävänä syntyneestä eloon jääneet vuosien 1901-1910 ja 1911-1920 kuolleisuussuhteiden mukaan ja uusimmat tiedot Tilastokeskus PX-web Statfin - väestö - kuolleisuus - kuolleisuus - ja eloonjäämistulokkuja 1986-2014.

111 Turpeinen 1987, 386.

112 Remes 2014. Lapsikuolleisuuden sosiaalisia eroja on tutkittu vuosien 1990-2007 havaintojen pohjalta. Kuolleisuus on suhteutettu 10 000 lasta kohden. Esimerkiksi luku on 1-4-vuotiaiden lasten osalta 1,6, kun vanhemmista ainakin toisella on korkean asteen tutkinto, mutta 3,3 kun kummallakaan vanhemmista ei ole perusasteen koulutusta korkeampaa tutkintoa. Samanlaiset erot havaittiin ylimmän ja alimman tuloväidennuksen pikkulasten kuolleisuudessa.

113 Kaikkonen ym. 2012.

114 Emt.; WHO-koululaistutkimus (HSBC) 2013-2014.

115 Huikko ym. 2017.

116 Psykiatrisen erikoissairaanhoidon 2015.

Hyvä mielenterveys on itseisarvo. Se on olennainen osa hyvää elämää, ja se luo suotuisia edellytyksiä oppimiselle ja toverisuhteille. Tiedetään, että psyykkisen sairastumisen juuret ovat jo lapsuudessa. Useimmiten ongelmat tulevat näkyviin nuoruusiässä ja aiheuttavat työkyvyttömyyttä aikuisiässä.¹¹⁷ 2000-luvulla lasten ja nuorten hoitoon ohjaaminen ja hoitopalveluiden kehittäminen ovat kohentuneet. Ongelmat tunnustetaan paremmin, niiden kielteinen leima on vähentynyt, lainsäädäntöä ja palveluja on parannettu. Tästä huolimatta mielenterveysongelmien vakavoituminen on ylläpitänyt tilanetta, jossa palvelua tarvitaan tarjontaa enemmän.

Kaikkialla länsimaissa on jo pidempään raportoitu psykiatrisista häiriöistä suurena kansanterveydellisenä ongelmana. Nuorisopsykiatrialla on Suomessa eniten alan erikoislääkäreitä maailmassa suhteessa alaikäisväestöön.¹¹⁸ Alan ammattilaiset ymmärtävät sen ainutlaatuisena potentiaalina kehittää huippuunsa lasten mielenterveyden turvaamisen. Käytännössä kuitenkin palvelujärjestelmää heikentää pula terapeuteista, sosiaalityöntekijöistä ja psykologeista.

Suomalainen väestötutkimus ei anna yksiselitteisen selkeitä viitteitä lasten mielenterveyden muutoksiin 24 vuoden ajalta. Joillakin mittareilla ongelmat ovat vähentyneet, toisilla kasvaneet. Lasten sosiaaliset kyvyt ovat parantuneet ja käytös- ja päihdeongelmat jopa vähentyneet. Toisaalta lasten stressioireet, univaikeudet ja kipuoireet ovat lisääntyneet. Lasten hoitoon hakeutuminen ja psyykenlääkkeiden käyttö on moninkertaistunut.¹¹⁹ Pitkittäistutkimukset ovat harvassa¹²⁰.

Niin fyysisten kuin mielenterveyden häiriöiden ja sosioekonomisen aseman väliset yhteydet on tutkimuksissa todettu uudestaan ja uudestaan. Sosioekonomiset terveyserot ovat havaittavissa jo varhaislapsuudessa. Pienimmillään ne ovat kouluikäisillä, mutta voimistuvat taas teini-ikäisten keskuudessa. Sosiaalinen eriarvoisuus – aineellisten, kulttuuristen, tiedollisten ja sosiaalisten voimavarojen epätasainen jakautuminen – on avainasemassa pohdittaessa yhteiskunnan keinoja edistää lasten fyysistäkin hyvinvointia. Eriarvoistumisen ehkäisemiseen pitää panostaa voimakkaasti jo varhaislapsuudessa ja peruskoulussa.¹²¹

Suomessa ei seurata systemaattisesti lasten mielen terveyden häiriöiden tai niiden oireiden esiintyvyyksiä, joten emme tiedä tarpeeksi mielenterveyden kehitystrendeistä koko maassa. Mutta ainakin tasa-arvoisen hoitoon ohjauksen alueelliset erot tiedetään suuriksi. Kenelläkään ei myöskään ole käsitystä siitä, mitä menetelmiä lasten ja nuorten mielenterveyden edistämiseen Suomessa on käytetty, missä laajuudessa ja kuinka tuloksellisesti. Kun kehitystyö tapahtuu usein hanke- ja projektirahoituksen turvin, ei vaikuttavien menetelmien pitkäjänteinen ylläpito, koulutus, laadunvalvonta eikä jatkokehittäminen toteudu. Näistä seikoista tarvittaisiin kansallisia linjauksia.¹²²

Kun siirrytään terveyskysymyksistä yleisempien hyvinvointikokemusten tarkasteluun, joudutaan mittariviidakoon,

josta on hankala esittää yleiskuvaa. Mittareiden kohteet vaihtelevat yleisistä tyytyväisyyskyselyistä monenlaisiin hyvin- tai pahoinvoinnin ilmentymiin, esimerkiksi ystäväkokemuksiin, kokemuksiin kuulluksi tulemisesta, väkivaltaan ja aina alkoholinkäyttöön ja itsetuhoisuuteen asti. Kouluikäisten lasten ja nuorten omia kokemuksia kartoittavaa tietoa kerätään nykyään monissa jatkuvasti käynnissä olevissa tutkimushankkeissa. Pienimpien lasten kokemuksista on ollut vähän ja satunnaisesti tietoa. Havaitaan suuria eroja sekä tyttöjen että poikien välillä ja jopa eri oppilaitosten välillä. Esimerkiksi ammattiin opiskelevat kohtaavat lukiolaisia yleisemmin väkivaltaa. Maahanmuuttajanuorten hyvinvointi on selvästi heikompaa kantaväestön nuoriin verrattuna.

Muutosta parempaan kuvastaa se, että Kouluterveyskyselyn (2000-2017) mukaan nuorten (14–20-vuotiaiden) hyvinvointi on muuttunut pääasiassa parempaan suuntaan.

- Suhteet vanhempiin ovat kehittyneet myönteisesti. Vanhemmuus näyttäisi vahvistuneen, vaikka osa nuorista ja vanhemmista kokee kuitenkin perheen yhteisen ajan riittämättömäksi.
- Nuoret kokivat terveydentilansa paremmaksi. Erilaisten oireiden kokeminen on samalla tasolla kuin vuosikymmenen sitten.
- Ilman ystävää olevien poikien määrä on vähentynyt viimeisten kymmenen vuoden aikana. Kuitenkin yhä noin joka kymmenes poika perusopetuksen viimeisillä luokilla, lukioissa ja ammatillisissa oppilaitoksissa kokee olevansa ilman yhtään läheistä ystävää.
- Koulussa kuulluksi tuleminen on parantunut, mutta 43 prosenttia peruskoululaisista ja ammattiin opiskelevista 27 prosenttia ei tiedä, miten koulun asioihin voi vaikuttaa.
- Monet terveystottumukset ovat kohentuneet, mutta huumeokeilut ovat yleistyneet.

Suurin osa neuvolaikäisten lasten vanhemmista arvioi lapsensa terveydentilan hyväksi tai erittäin hyväksi. Sen sijaan peruskoulun 8.-9.-luokkalaisten omassa arvioissa vain joka kolmas arvioi terveydentilansa erittäin hyväksi. Lasten väsymys- ja uupumisoireet ovat melko yleisiä kaikenikäisillä. Kaikkiaan kuitenkin suomalaisten elämänlaatu näyttää verrattain hyvältä, tutkijat päättelevät. Lapsiperheiden onnellisuus näyttäisi jopa lisääntyneen vuosina 2010-2013.¹²³

Nuorisobarometrissa 2015 oman arvionsa mukaan nuorten elämään tyytyväisyyden keskiarvo on 8,5 ja niillä main se on pysynyt kohta pari vuosikymmentä. Ihmissuhteet ja terveys korreloivat vahvimmin yleiseen tyytyväisyyteen.¹²⁴ Ar-

117 Marttunen & Santalahti 2016.

118 Santalahti & Marttunen 2014, 184-194.

119 Sourander 2016, 939-941.

120 Lea Pulkkinen ym. pitkittäistutkimus Lapsesta aikuiseksi käynnistyi jo 1980-luvulla. Viimeksi ilmestynyt julkaisu: *From Middle Childhood to Middle Adulthood: Growing Up to be Middle-Aged* (Routledge 2017). Tulossa.

121 Luopa ym. 2014; THL:n tiedotteet kouluterveyskyselystä; Ystävyyssuhteet tukevat nuorten hyvinvointia; Nuorten hyvinvointi ja eriarvo ovat lisääntyneet; Nuorten hyvinvointi Suomessa 2000-2013 THL – Raportti 25/2014 Tiivistelmä. Pohdintaa.

122 Santalahti & Marttunen 2014, 190-193.

123 Kaikkonen ym. 2012, 150-182.

124 Myllyniemi 2015, 91.

vosana on siis hyvän ja kiitettävän välissä! Terveys ja ihmisuhteet ovat selvimmin yhteydessä yleiseen tyytyväisyyteen.

Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisema **Lapsibarometri 2016**¹²⁵ kokoaa ensi kerran kuusivuotiaiden kokemuksia hyvinvoinnistaan luottamuksen näkökulmasta. Tulokset ovat valoisia. Perhe ja kaverit, yhdessä olo ja yhteinen tekeminen tuottavat iloa lähes kaikille. Lapsista 96 prosenttia kokee, että vanhemmat ja päiväkodin aikuiset kuuntelevat heitä. Valtaosa lapsista kokee olevansa hyvä jossain asiassa kuten leikkimisessä, pelaamisessa, askartelussa. Lapsista 10 prosenttia ei katso olevansa hyvä missään. Kehuja kertoo saavansa 80 prosenttia. Vastaajista 10 prosenttia ei osannut sanoa, milloin perheen kanssa on kivaa. Lapsista 13 prosenttia koki ettei saa kehuja, 7 prosenttia ei osannut sanoa. Pari prosenttia ei koe tulevansa kuulluksi – ei kotona eikä päiväkodissa. Prosentti lapsista ei nimennyt yhtään kaveria. Sitä ei vielä tiedetä, missä määrin kielteiset havainnot kasautuvat samoille lapsille. Sarjaa on tarkoitus jatkaa vuosikymmeniä. Kyky ymmärtää lasten kokemuksia voi muuttaa maailmaa, sanoo lapsiasiavaltuutettu Tuomas Kurttila tutkimuksen esipuheessa.

Vuoden 2017 Kouluterveyskyselyn (THL:n tiedote 14.9.2017) eräs kokoava viesti kertoo, että oppilaat voivat paremmin alakoulussa kuin yläluokilla. Perusopetuksen 4.- ja 5.-luokkalaiset pitivät enemmän koulunkäynnistä, kokevat itsensä harvemmin yksinäiseksi ja terveydentilansa paremmaksi sekä ovat elämäänsä tyytyväisempiä kuin 8.- ja 9.-luokkalaiset. Syrjivää kiusaamista kokee jopa 40 prosenttia nuorista, jotka on sijoitettu kodin ulkopuolelle tai jotka ovat toimintarajoitteisia tai ulkomailla syntyneitä. Kiusaamisen ja rasismien lopettamiseksi tarvitaan vahvempia toimia.

Lapsiin kohdistuva rasismi on arkea. Lapsilla on siitä kokemuksia. Terassin ohittaminen voi olla koettelemus, kun miehet huutelevat somalittien perään. Poikaa voidaan nimitellä terroristiksi. Maahanmuuttajataustaiset lapset kokevat syrjintää myös omassa perheessään – Kouluterveyskyselyn mukaan suhteet omiin vanhempiin ovat kantaväestön lapsia selkeästi heikommat. Tutkijoita, jotka ovat kuvanneet lasten ja nuorten kokemuksia, on paneteltu sosiaalisessa mediassa, ja heille on lähetetty jopa tappouhkauksia.¹²⁶

Hyvän yleiskuvan taakse piiloutuu monenlaista tuen tarvetta. Muutosta parempaan on ollut nähtävissä, mutta kaikilla ei mene hyvin, siitä kertovat seuraavat tiedot.

- Itsemurhia ja niiden yrityksiä kuvaavat tilastot.
- Nuoret raportoivat masentuneisuutta, itsetuhoisuutta, ystävien puutetta ja seksuaalista väkivaltaa.
- Mittarista riippuen pahoinvointia tai hyvinvoinnin uhkia kohtaavien lasten osuus vaihtelee karkeasti arvioiden muutamista prosenteista yli 10 prosenttiin¹²⁷ ja aina jopa 20-25 prosentin tienoille.¹²⁸

- Kuritusväkivallan ja koulukiusaamisen vähentämisessä ei olla päästy tavoitteisiin.

- Päihteiden käytöstä suomalaisten lapsiperheiden vanhemmista reilu neljäsosa ilmoitti vuonna 2013 käyttävänsä liikaa alkoholia. 10-20 prosenttia lapsista kertoo kärsineensä alkoholin tai muiden päihteiden käytön haitoista. Rekisteritietojen mukaan vuonna 1991 syntyneiden lasten isistä seitsemällä prosentilla ja äideistä kahdella ja puolella prosentilla oli vakava alkoholiiriipuvuus lapsen kasvuvuosina¹²⁹.

- Lasten ylipainosta kehittyi erilaisia somaattisia terveyshaittoja yleensä myöhemmällä iällä, mutta myös välittömiä sosiaalisia haittoja harrastus- ja kaveripiireissä. Kolmenkymmenen vuoden seurantajaksolla ylipaino on enemmän kuin kaksinkertaistunut 15-24-vuotiaassa väestössä. Perheen varallisuuden ja nuoren ylipainoisuuden välillä on havaittu selvä yhteys¹³⁰. Vuosisadan alussa huono-osaisuuteen liittyi aliravitsemus, tänä päivänä ylipaino.

Hyvinvointivaltion universaalien palvelujen, kuten varhaiskasvatuksen ja koulun, perhevapaiden ja perhepoliittisten etuisuuksien, tasokkaan terveydenhoidon, ylläpito ja kehittäminen antavat lapsille tasa-arvoisia mahdollisuuksia turvalliseen arkeen, sosioekonomisista lähtökohdista riippumatta. Haavoittuvassa asemassa olevien lasten ja nuorten, kuten lastensuojelun piirissä olevien, maahanmuuttaja- ja pakolais- sekä vammaisten lasten, terveydenhoitoon on tarpeen taata riittävästi lisäresursseja.

Tapaustutkimuksessa koulutuspuudokkaiden¹³¹ todetaan, että nuoret jaetaan jokseenkin kategorisesti globaaleihin aktiiveihin ja syrjäytyneisiin passiiveihin. Eikä näillä ryhmillä tunnu olevan paljoakaan yhteistä. Nuorten syrjäytymisen torjunta on ollut pitkään poliittisella agendalla. Vuonna 2010 syrjäytyneiksi arvioitiin 15-29-vuotiaista yhteensä 51 300 eli viisi prosenttia ikäryhmästä. Keskimäärin viisi nuorta jää joka päivä työkyvyttömyyseläkkeelle mielenterveysongelmien vuoksi. Tarvittaisiin enemmän kannustavaa ja nuoria tukevaa politiikkaa kuin rankaisevaa otetta. Nuoret nousevat hyvinvointipoliittiseen keskusteluun, mutta heidän arkielämänsä jää vieraaksi politiikassa. Tilastot eivät opeta tuntemaan sitä. Elämä ei ole reilua, ja monilla on pitkä matka ponnistaa omille jaloilleen. Byrokraattinen toiminta palveluissa on yleistä. Ongelmana ei ole nuorten haluttomuus vaan todellisten mahdollisuuksien puute. Tutkijat painottavat tutustumista näiden nuorten kokemuksiin. Tutkimus avaa näköaloja hyvinvointiyhteiskunnan alisuoriutumisen erääseen muotoon, jossa pirstaleiset palvelut eivät kohtaa kokonaista ihmistä.

125 Lapsibarometri 2016.

126 Ruckenstein 2017 blogi.

127 Tiivistelmä Lapsiasiavaltuutetun vuosikirjassa 2014.

128 Järventie 1999; Järventie & Sauli 2001; Bardy ym, 2001; Santalahti & Marttunen 2014.

129 Holmila ym. 2016, 8, 152, 44.

130 WHO-koululaistutkimus (HSBC) 2013-2014, Jyväskylän yliopisto.

131 Palola & Hannikainen-Ingman & Karjalainen 2012.

KOULUTUKSEN JA VARHAISKASVATUKSEN MERKITYKSESTÄ

”Lapsella on oltava kaikki avaimet käytössään, kun hän lopettaa peruskoulun. Lukeminen on päävain; ilman sitä kaikki ovet pysyvät lukittuina.”

Lastenkirjailija Martin Widmark

Lukemisella voidaan ehkäistä eriarvoistumista. Päävastuun on oltava kouluilla ja yhteiskunnalla. Jos vastuu olisi kodeilla, olisi seurauksena lasten eriarvoistuminen. Lukeminen on rokottamista tietämättömyyttä vastaan.¹³²

Tasa-arvoinen ja korkeatasoinen koulutus on ollut sosiaalisen aseman tärkein takaaja tänäkin päivänä, vaikka koulutusinflaatiota koskevat havainnot ja teoriat ennustavat tähän muutosta pitemmällä aikavälillä¹³³. Sodanjälkeisenä aikana Suomessa jokainen sukupolvi on ollut edellistä korkeammin koulutettu viime aikoja lukuun ottamatta¹³⁴. Koulutuksen arvo on laskussa – sitä mukaa kun koulutusseksiansio etenee, alempien tutkintojen merkitys hyvinvointipuuhteiden torjumisessa on laskenut¹³⁵.

”On oletettu, että nuorimmat ikäluokat saavuttavat saman koulutustason, mikä tällä hetkellä on korkeimmin koulutetulla ikäluokalla eli 40–44-vuotiailla. Alle 40-vuotiaista kuitenkin tiedetään, että matalasti koulutettujen määrä on nousussa ja korkeasti koulutettujen määrä laskussa. Koulutuksen tarjonnassa tai järjestämisen tavoissa ei ole tapahtunut sellaisia muutoksia, joiden ansiosta työmarkkinoille tulevat nuoret ikäluokat olisivat koulutettumia kuin työmarkkinoilta poistuvat ikäluokat. Suomessa työmarkkinoille siirtyvän korkeasti koulutetun väen määrä ei ole 20 vuoteen noussut toisin kuin useimmissa muissa OECD-maissa. Suomen työikäisen väestön koulutustason ennustetaan vuonna 2030 olevan alle OECD- ja EU-maiden keskiarvon.”¹³⁶

Huonoa politiikkaa! Koulutus on kuitenkin tehokkain tapa helpottaa köyhien perheiden lasten sosiaalista nousua. Varsinkin ennen kouluikää saatu kasvatuksen tuki on tärkeää lapsille, joiden kotona ei kannusteta koulutyöhön¹³⁷. Koulutuksen laatu mittaavan kansainvälisen PISA-tutkimuksen tulokset ovat hivelleet suomalaisten itsetuntoa. Uusimpien tulosten valossa on kuitenkin noussut huolta siitä, että koulutuksellinen tasa-arvo olisi heikkenemässä ja nuorten syrjäytymisriski kasvussa. Perusopintojaan päättävien oppilaiden oppimistuloksissa on selvää heikkenemistä sekä oppimista haittaavien asenteiden vahvistumista. Koulujen ja oppilaiden väliset osaamiserot ovat kasvaneet¹³⁸.

Historiallinen kaarihan on ollut komea: sata vuotta sitten koulutusta oli tarjolla vähän, se oli asuinpaikasta ja perheen varallisuudesta riippuvaa ja sukupuolitettua. Nykyään lähes kaikki lapset ja nuoret saavat opetusta periaatteessa maksuttomasti niin pitkälle kuin haluavat ja pystyvät. 2000-luvulla lukion aloittaneiden osuus 16-vuotiaista ylittää jo 60 prosenttia. Ammatillinen koulutus on yleistynyt. Keski- tai korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden osuus nuorista aikuisista (25–34-vuotiaista) on 2000-luvulla noin 85 prosenttia¹³⁹, korkea-asteen suorittaneita noin 40 prosenttia¹⁴⁰.

Koulutuksen laatu näkyy siinä, miten hyvin opettajat pystyvät tukemaan yksilöllisen ohjauksen avulla muun muassa heikoimpien oppilaiden koulumenestystä¹⁴¹. Opettajien välillä on taidollisia eroja, joita voi tasoittaa täydennyskoulutuksella. Heikko lukutaito heijastuu myöhempään elämään vaikeuksina. PISA-tutkimuksen mukaan suomalaisten poikien aikaisemmin hyvä lukutaito on laskenut OECD-maiden keskiarvon tuntumaan. Erityisen heikko lukutaito on maa-hanmuuttajanuorilla, varsinkin pojilla. Koulumenestys on yhteydessä, ei ainoastaan koulun tuloksellisuuteen, vaan myös kodin kulttuuripääomaan¹⁴².

Esiopetukseen osallistuu lähes koko 6-vuotiaiden ikäluokka. Tätä edeltää varhaiskasvatus päiväkodissa, perhepäiväkodissa, tai muussa kerho- tai leikkitoiminnassa. Alle 1-vuotiaat hoidetaan lähes täysin kotona, tämän jälkeen päivähoito yleistyy lapsen iän mukaan nopeasti. 1-2-vuotiaiden tilasto on herättänyt huomiota kansainvälisessä vertailussa, kun keskimäärin vain 40 prosenttia on varhaiskasvatuksen piirissä. Ei ole erityisen yllättävää, että maassa, jossa ainoana maailmassa on säädetty kotihoidon tukijärjestelmä, pienimmät lapset hoidetaan kodeissa.

Varhaiskasvatuksen hyödyistä näyttää vallitsevan laaja yksimielisyyden näky muun muassa kuntavaalien 2017 poliittisissa paneeleissa. Se näkyy myös tiedeyhteisöissä kansainvälisestikin, ja teemaan palataan vielä luvussa 7. Varhaiskasvatuksen hyödyllisyys ei tietenkään ole itsestään selvyyden. Se riippuu varhaiskasvatuksen laadusta. Vasta ilmestyneessä väitöskirjassa¹⁴³ havaittiin muun muassa, että tulostulosohjauksella (esimerkiksi tulospalkkiojärjestelmillä) on ei-toivottuja ja ei-aiottuja seurauksia. Tulostavoitteet ohjasivat käytäntöjä ja rajoittivat tilannekohtaista päätöksentekoa. Henkilöstö joutui madaltamaan odotuksiaan laadun suhteen, ja siitä seurasi lapsille enemmän odottamista ja tiukkenevia vaatimuksia selviytyä itsenäisesti. Tehostamisella oli epäedullisia vaikutuksia niille lapsille, jotka tarvitsivat tukea, jotta tulisivat kuulluiksi ja ryhmän osaksi.

Helsingin Sanomien kyselyssä (HS 5.1.2017) pyydettiin kokemuksia päivähoitosta ja etenkin havaintoja resurssipuulasta. Yli 500 vastaajasta kriittisimpiä olivat varhaiskasvatuk-

132 Kanerva 24.3.17 HS Kulttuuri B2.

133 Aro 2014.

134 OECD: Education at a glance 2016.

135 Aro 2009, 497-508.

136 Suora sitaatti julkaisusta Nuorista Suomessa 2016. Tutkimuskooste syyskuussa 2016. Suomen Nuorisoyhteistyö – Allianssi ry, Helsinki. Sitatissa viitattu OECD: Education at a glance 2016.

137 Sirniö 2016.

138 Välijärvi & Kupari 2015.

139 Tuononen 1999.

140 OECD: Education at a glance 2016.

141 Panula 2013.

142 Arffman & Nissinen 2012.

143 Tiedote 31.1.2017 Koulutus- ja tiedepolitiikka HY M. Paanasen väitöksestä ”Varhaiskasvatuksen tehostaminen on uhka lasten tasa-arvolle”.

sen ammattilaiset. Kiire on kasvanut ja paikkoja on ylitetty jo pidempään. Säästöjen seurauksina levottomuus, konfliktit ja itku ovat lisääntyneet. "Aikaa lapsille on liian vähän." Meteliä, uupumusta ja levottomuutta. Tutkija antaa tilanteesta paremman kuvan. Päiväkodissa on myös hyvä olla. Varhaiskasvatus on haastavaa mutta se tuottaa myös hyvinvointia. Onhan se kiehtovaa ja merkityksellistä työtä. Stressin säätelyä on opeteltava työyhteisössä.¹⁴⁴ Päivähoidossakaan ei aina jää aikaa vapaaseen leikkiin.

Luovuuden, innovatiivisuuden ja ongelmanratkaisun opettamisen suurimpana esteenä on nykykoulun kiire. Oppisisällöistä pitäisi puolet karsia pois, jotta jäisi kunnolla aikaa pohtia, väitellä, keskustella, olla luova, innovatiivinen ja ratkaista ongelmia.

Maarit Korhonen¹⁴⁵

Kokoavaa pohdintaa. Elämä on moninaista ja olosuhteet vaihtuvia. Tarvitaan toistuvaa tutkimuksen virtaa, jotta pysytään ajan tasalla. Sivistysvaltio katsoo peiliin tunteakseen väestönsä ja kehittääkseen politiikkaansa olojen parantamiseksi – koeteltuun tietoon ja kokemukseen perustuen. Käsillä onkin aikamoinen "tietovuori". Perustava kysymys kuuluu kuitenkin: kuinka se jalostetaan käyttöön? Tiede- ja tutkimusyhteisöiltä odotetaan pitkällä aikavälillä vertailukelpoisesti mitattuja ja uskottavia havaintoja. Tutkimustietoa kokoavan ja yhtenäistävän julkaisutoiminnan ja tutkimusohjelmien tukemisella tiedosta saadaan enemmän apua mm. politiikkaan. Erilaisen tiedon integrointi ja käyttöön saattaminen edellyttää, että siihen on erikseen varattu riittävästi aikaa. Tutkimusten tehtäily ei riitä, vaan ajan kanssa on voitava mennä kentälle niin aineiston keruussa kuin johtopäätösten pohtimisessa.

Tietoa tarvitaan erilaisissa elinoloissa kasvavista lapsista ja heidän perheistään. Haavoittavissa olosuhteissa syntyneiden ja elävien lasten ja nuorten hyvinvoinnista tarvitaan ajantasaista tietoa, jotta voidaan arvioida, kuinka erilaiset huolenpidon muodot vastaavat heidän tarpeisiinsa. Erityinen puute on pitkittäistutkimuksista, ja se on häpeäksi sivistysvaltiolle.

Ehkä kokoavasti voisi päätellä, että sekä hyvinvointi että pahoinvointi ovat lisääntyneet. Se tarkoittanee osapuilleen samaa kuin eriarvoisuuden lisääntyminen. Toiset voivat paremmin ja toiset huonommin. Terveys- ja hyvinvointierot taustatekijöineen vaihtelevat tunnetusti siviilisäädyn, perhetyyppin, asumismuodon ja lasten lukumäärän mukaan. Sekä alueelliset että sosioekonomiset terveys- ja hyvinvointierot näyttävät pysyviltä ja ne ovat jopa kasvaneet. Eikö tämä ole viesti hyvinvointivaltion alisuoriutumisen syvenemisestä ellei rappeutumisesta? Onko siihen jo totuttu?

Kokoavat arviot lasten hyvinvoinnista ovat toistuneet aika samankaltaisina jo kauan. Enemmistön lapsista katsotaan voivan hyvin. Pienehköllä mutta laajenevalla lapsijoukolla on etenkin sosiaalisia ja psyykkisiä ongelmia, ja osalla kasautuvasti. Tavallisimpia koululaisten terveysongelmia ovat

mielenterveyden häiriöt ja aivan kansanterveydelliseksi ongelmaksi asti. Eikö tässä jo pitäisi hälytyskellojen soida?

Vai liioitellaanko häiriöiden laajuutta? Lasten stressioireiden (univaikeudet ja kipuoireet) lisääntyminen on myös terveyden ja hyvinvoinnin uhka. Lasten stressiin pitäisi pyhäytyä niin kodeissa kuin päiväkodissa ja koulussa. Mistä lasten stressi kertoo? Kilpailuyhteiskunnasta? Aikuisten kii-reestä? Jos koulun tai päiväkodin aikuiset eivät tunne lapsia, ja lapset eivät tunne aikuisia, syntyy hankauksia. Pahimmillaan saattaa syntyä "erityislapsen" tuottamisen kierre, ja lapsi ajetaan juuri sinne, mistä hänet olisi autettava pois.¹⁴⁶

LASTENSUOJELUN ARVO JA AHDINKO

Lastensuojelu on viimesijaista yksilö- ja perhekohtaista voimavaroja vaativaa perhepolitiikkaa. Asiakasmäärät ovat kasvaneet voimakkaasti sekä avo- että sijaishuollossa, ja sosiaaliohjelmat ovat olleet jo pitkään ylikuormitettuja. Tähän ovat johtaneet monet syyt, eivät vähäisimpinä muiden palvelujen leikkaukset. Palvelukokonaisuuden heikko hallinta johtaa tapausten kasautumisen viimesijaiseen palveluun. Tilanteen korjaamiseksi sisällöt sisältävät koko palvelujärjestelmän paremman hallinnan (ei kontrollin) kehittämistä, riittävää henkilöstöä, tiedon lisäämistä ja uusien menetelmien käyttöönottoa, esimerkiksi kokemusasiantuntemuksen muodossa. Pienituloisuuden ja köyhyyden lisääntymistä mm. pikkulapsiperheissä ei voi sivuuttaa.

Vilma on kahdeksanvuotias, aurinkoisesti hymyilevä ekaluokkalainen. Vilma tutustui meidän perheeseen puolitoistavuotiaana. Olen miettinyt paljon, miten pääsisimme Vilman kanssa sinuiksi hänen elämänsä alkutaipaleen kanssa. Perusasiat hän tietää, niitä ei ole salattu. Mutta kuinka käsitellä lapsuudenkodin tuomia murheita ja ketjua lastenkoti-turvakoti-lastenkoti-sijaiskoti? Vilman ongelmat kirjoittamisessa ja keskittymisessä sekä tuon tuosta operointia vaativat jalat ynnä muut haitat ovat seurausta äidin alkoholin käytöstä raskauden aikana. Kuinka voin lasta ja hänen äitisuhdettaan vaurioittamatta kertoa siitä? Ja vielä – miten pääsisimme koskettamaan äidin kuolemasta seurannutta surua?¹⁴⁷

Perheen, sukulaisten ja ystävien rinnalla lasten kasvuolojen kivijalkaan kuuluvat hyvin toimivat palvelut. Väestötasolle sijoittuvat kaikille tarkoitetut peruspalvelut, kuten päivähoito, varhaiskasvatus ja koulu, jotka ovat lasten arkiyhteisöjä sekä neuvola. Toisella tasolla tunnustetaan hyvinvoinnin riskejä, joihin vastataan esimerkiksi koulukuraattorin tuella. Kolmatta tasoa edustavat yksilö- ja perhekohtaiset (erityis)palvelut kuten lastensuojelu, joka on sekä ehkäisevää työtä (ainakin periaatteessa) että viimesijaista palvelua. Se on lakisääteistä toimintaa, joka koostuu perheiden tukemisesta avo- tai sijaishuollossa sekä lapsen sijoittamisesta sijaisperheeseen tai laitokseen.

144 Aalto 5.1.17 Paha olla päiväkodissa, HS; Tiedote M. Nislinin väitöskirjasta 2015; Nislin, 8.1.17 Päiväkodissa on myös hyvä olla, HS.

145 Korhonen 2014, 64-65.

146 Reinikainen 2007.

147 Sijaisäidin kertomus 2013 Vilman sukellus lapsuuteen. Teoksessa Bardy 2013, 284-295.

Lasten ja nuorten ikähaitari lastensuojelussa ulottuu sikiöstä 21-vuotiaaseen jälkihuollossa olevaan nuoreen. On selvää, että lastensuojelun pitää olla vahvasti ikäsensitiivistä.

Huolenpito tästä kolmijakoisesta kokonaisuudesta on merkittävä yhteiskuntapoliittinen tehtävä, johon Sipilän hallituksen eräs kärkihankkeista (LAPE lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelma) paneutuu. Palveluiden integraatiota tavoiteltiin ainakin vuodesta 1984, jolloin kumottiin vuonna 1936 säädetty lastensuojelulaki. Jo sen valmistelussa oli pyritty kattavaan järjestelmään, mutta jouduttiin tyytymään vain huostaanotto prosessin juridiseen vahvistamiseen.¹⁴⁸ Lastensuojelulaki (417/2007) muutoksineen pyrkii kokoamaan eri toimijoita yhteistyöhön (mm. 7§ - 12§). Se ei vielä kuitenkaan ratkaise tarvetta kokonaisvaltaisempaan lainsäädäntöön. Lapsen oikeuksien komitea on esittänyt, että Suomesta puuttuu yhtenäistetty lainsäädäntökehys, joka kattaisi yleissopimuksen sen kaikilta osin.

Lastensuojelun tarvetta on ilmiönä luonnehdittu amebamaisiksi¹⁴⁹, siis muotoaan muuttavaksi. Lastensuojelutarpeen taustalla onkin sekä tavallisia elämäntilanteita että poikkeuksellisen koettelevia oloja ja usein nopeastikin vaihtuvia tilanteita. Lasten sijoituksissa - joihin tässä etupäässä huomio kohdistuu - olosuhteet saattavat ollahyvin karuja valtaväestön lasten elämään verrattuna. Mitä lähempää yksittäisiä tilanteita tarkastelee, sitä selvemmäksi käy niiden moninaisuus. Kärsimyksellä on monet kasvot. Lasten turvattomuus, laiminlyönti ja pahoinpitely kietoutuvat monisyisin tavoin vanhempien uupumukseen tai neuvottomuuteen, mielenterveysongelmiin tai päihteiden käyttöön ja rikoksiin. Lastensuojelun tarve syntyy usein monien eri tekijöiden yhteisvaikutuksesta.

Vaativia lastensuojelun tarpeita syntyy kielteisen sosiaalisen perimän siirtyessä sukupolvesta toiseen. Se tarkoittaa sitä, että vanhempien tunnevoimaisimmat kokemukset siirtyvät lapsille. Heikko tai epävakaa sosioekonominen tilanne tuottaa stressiä, joka heikentää vanhemmuutta. Sosiaalisten suhteiden ohuus kaventaa hyvinvointia. Pelko ja yksinäisyys luonnehtivat monen sijoitetun lapsen vanhemman omaa lapsuutta. Raskaat kokemukset painavat ja kummittelevat usein taustalla suhteessa omiin lapsiin. Moni toivoo epämääräisesti, että lapsi muuttaisi kaiken paremmaksi tai ettei lapsi ainakaan joutuisi kärsimään¹⁵⁰.

Olipa ongelmien kuorma (riskitekijöiden suma) kuinka suuri tahansa, yksilötasolla ei voida etukäteen tietää, kuka apua saadessaan selviää, vaikka väestötasolta katsoen selviytyminen näyttäisikin epätodennäköiseltä. Tämä tarkoittaa sitä, että apua pitää olla tarjolla kaikille halukkaille ja palveluihin kykeneville. Samalla on huolehdittava siitä, etteivät lapset joudu sijoituskierteeseen, vaan voivat elää mahdollisimman vakaisissa oloissa. Tarvittaessa on harkittava lapsen huollon siirtoa tai adoptiota. Se ei tarkoita sitä, että suhteet alkuperheeseen pitäisi katkaista. Jos suinkin mahdollista niitä on hyvä pitää yllä. Kun suhteet molempiin suuntiin toimivat, lapsi voi kasvaa rauhassa.

Lastensuojelu on ammatillista, moniaineista, voimavaroja vaativaa ja suhteissa tapahtuvaa ikäsensitiivistä¹⁵¹ työtä. Se tarvitsee tuekseen laajempaa yhteisöä, kuten sukua ja/ tai varhaiskasvatusta. Lastensuojelun "arvotuotanto" syntyy siitä, että lapsi tai nuori voi kokea itsensä arvokkaaksi ihmiseksi ja kehittyä ikätasonsa mukaisesti niin perheessään kuin muissakin kasvuympäristöissään. Työtä tehdään lapsen ja hänestä huolehtivien aikuisten kanssa, ja heidän välisissä suhteissa niin, että lapsi tulisi emotionaalisesti kohdatuksi.

Viisaasti johdettuna ja riittävästi resursoituna lastensuojelu on palkitsevaa työtä, josta lapsen oikeuksien sopimukseen sitoutunut yhteiskunta on vastuussa. Lastensuojelu on myös aina sidoksissa aikakautensa perhe- ja lapsikäsityksiin. Esimerkiksi lapsen ruumiillinen kurittaminen oli ennen tavallista, nyt se on lailla kielletty. Suomalaisen suhtautuminen kuritusväkivaltaan on kielteistä.

Lastensuojelun resursointi maksaa, ja vielä enemmän maksaa lastensuojelu heikoin eväin. Viime vuosina lastensuojelu on ollut monen myrskyn silmässä.

LASTENSUOJELUN YLIKUORMITUS

Lastensuojelun sijaishuollon epäkohdat ja lasten kaltoinkohdeltu vuosina 1937–1983 -selvitystyössä¹⁵² haastateltiin 299 henkilöä. Selvitys kohdistui nimenomaan epäkohtiin. Suurin osa haastatelluista oli syntynyt vuosina 1945–65. Heillä oli kokemuksia ruumiillisesta ja seksuaalisesta väkivallasta sekä perustarpeiden laiminlyönnistä ja monenlaisesta nöyryyttämisestä. Kokemukset ovat vaikuttaneet heidän itsetuntoonsa ja kehitykseensä. Sosiaali- ja terveysministeriö järjesti lapsen oikeuksien päivänä 20.11.2016 tilaisuuden, jossa perhe- ja peruspalveluministeri Juha Rehula esitti valtiollisen anteeksi-pyyntönsä kaltoin kohdelluille. Historia katsoo peilistä.

Asiakasmäärien kasvu lastensuojelussa on ollut häkellyttävän suuri. Vuonna 1997 avohuollon asiakkaita ja kodin ulkopuolelle sijoitettuja oli yhteensä noin 30 000. Vajaat pari vuosikymmentä myöhemmin vuoteen 2014¹⁵³ mennessä pelkästään lastensuojelun avohuollon piirissä oli 90 000 lasta ja nuorta. Hallinnollisesta luokittelun muutoksesta johtuen vuonna 2015 luku laski 75 000:een. Vuoteen 2014 mennessä sijoitukset kodin ulkopuolelle kaksinkertaistuivat. Erityisesti nuorten osuus on lisääntynyt.

Työkuorman kasvu lastensuojelussa johtunee monista seikoista. Pienituloisuuden ja köyhyyden merkitystä etenkin pikkulapsiperheissä ei voine sivuuttaa. Eriarvoisuuden kasvu tietää sosiaalisten ongelmien kasvua. Muiden palveluiden leikkaukset johtavat lastensuojeluun.¹⁵⁴ On myös mahdollista, että etenkin vastasyntyneiden ja pikkulasten kohdalla herkkyyks puuttua on kasvanut. Tieto ja keskustelu ihmisen varhaisvaiheen suuresta merkityksestä on lisääntynyt. Myös menetelmät auttaa vanhemman ja lapsen välistä varhaista vuorovaikutusta ovat huomasti kehittyneet. Osaamista on enemmän kuin kyetään käytännössä tekemään.

148 Pulma 2004, 11-20.

149 Pekkarinen & Heino & Pösö 2013, 338.

150 Barty & Janhunen 2002, 171-192.

151 Vaativaan vauvaperhetyöhön on erikoistunut mm. Ensi- ja turvakotien liitto; varttuneempien lasten vaativa erityisosaaminen keskittyy mm. koulukoteihin.

152 Hytönen ym. 2016.

153 Vuosina 1997-2014 tilastointi toimi samalla tavalla. Avohuollon asiakkuuden määritelmä muuttui 1.4.15.

154 Barty & Heino 2013, 13-47.

Kodin ulkopuolelle sijoitettuja 0-6-vuotiaita oli vuonna 2005 2725, vuonna 2014 heitä oli 3336 ja luokittelumuutoksen jälkeen vuonna 2015 heitä oli 3145 vajaan 300 lasta vähemmän.¹⁵⁵

Tuoreessa tutkimuksessa selvitettiin huostaanotettujen lasten (410) taustoja institutionaalisen tiedon perusteella.¹⁵⁶ Tiedon antajista yli puolet (55 prosenttia) oli lapsen vakainaisia sosiaalityöntekijöitä ja 39 prosenttia sijaisten antamia. Sosiaalityöntekijä koki 12 prosentissa vastauksista, että ehti huonosti perehtyä lapsen tilanteeseen. Suurimman osan tutkimuksen aikana sijoitetuista lapsista arvioitiin palaavan kotiin. Monelle lapselle elämä on ollut jatkuvaa muutosta ja kiinnittyminen katkoksellista. Joka neljäs (26 %) kouluikäisenä sijoitetun lapsen äiti oli eläkkeellä tai pitkäaikaissairas, ja joka viides äiti (23 %) oli työtön. Työkokemusta äideillä oli vähän tai ei lainkaan.¹⁵⁷

Nämä perheet olivat köyhiä. 70 % sai toimeentulotukea. Sosioekonominen huono-osaisuus näyttää koskevan erityisesti pikkulapsiperheitä, ja niissä ilmeni vakavia ristiriitoja ja väkivaltaisuutta. Päihdehuoltoa ja psykiatrista palvelua ei ole saatavilla tarvetta vastaavasti. Osa lapsista oli saanut runsaasti avohuollon tukitoimia ja osa riittämättömästi. Kävi ilmi että 85 % oli ollut jo sijoitettuna ennen tätä kyseistä kertaa. Sosiaalityöntekijät kokivat suurta turhautumista ja tuskaa siitä, että aikaa perehtyä lapsen tilanteeseen oli aivan liian vähän. Sosiaalityö tarvitsee aikaa sekä vahvan ja tukevan toimintaympäristön ollakseen vaikuttavaa.¹⁵⁸

Tutkimus lastensuojelun uhkatekijöistä osoitti kuuteen laaja-alaiseen tekijään. Näitä ovat: palveluiden pirstaleisuus, työntekijöiden vähyys, johtamisongelmat, työntekijöiden vaihtuminen, yhteistyön vaikeudet ja arkitiedon ohittaminen. Tutkimuksen johtopäätöksenä todetaan, ettei lastensuojelu kykene turvaamaan riittävästi asiakkaiden eikä työntekijöiden toimintakykyä.¹⁵⁹

Lastensuojelutarpeiden tuntuva kasvu on herättänyt ihmetystä. Traagiset tapahtumat voimistivat keskustelua sosiaalityöntekijöiden työkuormasta. Kahdeksanvuotias lastensuojelun piirissä ollut tyttö surmattiin raamalla tavalla kotilomalla. Lisäksi perättäin sattuneet perhesurmat järkyttivät. Miten keskuudessamme voi tällaista tapahtua? Suomessa perhesurmat ovat 1960-luvulta alkaen vähentyneet. Vuosina 2011 ja 2012 tapahtui kuitenkin poikkeuksellisen monta perhesurmaa. Niissä kuoli yhteensä 22 lasta.¹⁶⁰

Myös julkinen sana on havahtunut lastensuojelun ahdinkoon. Lehtien mielipidesivuilla on toistuvasti ilmaistu huolta lastensuojelun tilasta seuraavan kaltaisiksi otsikoin.

*Lasten oikeuksia poljetaan yhä lastensuojelussa
Varoja tulisi ohjata perheiden varhaiseen tukemiseen
Missä viipyy lastensuojelun tutkimusrahoitus
Mikään ei voi korvata menetettyä lapsuutta
Sijaisperheille enemmän arvostusta
Toimiva lastensuojelu on kansallisen tason arvovalinta
Onnistunut sijaishuolto on monen tekijän summa
Lasten sijoituksia valmistellaan liian usein hätiköiden*

*Helsingin Sanomien pääkirjoituksessa todetaan 22.11.16:
Lastensuojelussa tarvitaan monialaista yhteistyötä:*

”Lastensuojelu on monimutkaista ja monialaista, mikä on johtanut siihen, että kokonaisuus ei ole hallinnassa. Perheitä ei auteta ajoissa, koska asiakkaita on liikaa, eikä kaikkien ongelmiin ehditä paneutua.”

Edelleen pääkirjoituksessa todetaan, että usein lastensuojelu saa tietää ongelmista viimeisenä. Viranomaisten yhteistyö ontuu ja yhtenäiset käytännöt puuttuvat. Esille on tullut paljon sellaista, mitä voi pitää kohtuuttomana sosiaalityön ammattilaisille. Muutoksia työkuultuuriin tarvitaan, jotta ihmiset pysyisivät työssään. Lastensuojelu edellyttää monien ammattiryhmien yhteistyötä ja monialaisia tukimuotoja, pääkirjoituksessa oikein painotetaan.

ASIAINTILAN SELVITTÄMISESTÄ REMONTTIIN

Traagiset tapahtumat käynnistivät useita viranomaisten toimintaa kohdistuneita selvitysprosseja. Selvityksiä tehtiin eri näkökulmista sisäasiainministeriön, oikeusministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, Onnettomuustutkintakeskuksen ja valtiovarainministeriön toimesta. Seuraavassa viitataan lyhyesti kolmeen tehtyyn laajaan selvitykseen. Niissä liikutaan yhteiskunnallisista kehityssunnista perhepolitiikkaan, lastensuojelun laatuun ja asiakasmäärien kasvuun sekä moninaisiin kehittämisen tarpeisiin.

Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus (6/2012) esittää lastensuojelun tuloksellisuudesta useita huomautuksia lapsen edun vaihtelevasta toteutumisesta. Se toteutuu kohtalaisesti avohuollossa ja jälkihuollossa, sijaishuollossa vaihtelevammin erityisesti mielenterveyspalveluiden osalta. Jälkihuollossa taloudellinen tuki näyttää riittävältä, mutta itsenäistymisessä tarvittava tuki ja ohjaus toteutuvat heikosti. Kertomuksessa osoitetaan useita kriittisiä kohteita. Huomiota kiinnitetään myös sosiaalityöntekijöiden

155 Ks. Tarkemmin: Lastensuojelu. SVT.THL sekä Heino 2014, 286-308.

156 Heino ym. 2016.

157 Emt.

158 Emt.

159 Alhanen 2014.

160 Jaakola & Vornanen & Pölkki 2014, 156-171.

riittämättömyyteen ja lapsen kuulemisen laiminlyönteihin. Lisäksi seuranta- ja arviointitiedon vajavaisuuksiin tulisi saada korjaus.

Selvityksessään ”Enemmän ongelmien ehkäisyä, vähemmän korjailua?” valtiovarainministeriölle Jorma Sipilä ja Eva Österbacka¹⁶¹ arvioivat, että sosiaalisten ongelmien lisääntyminen selittää vain osittain lastensuojelun kuormituksen kasvua. Palvelukokonaisuuden hallinta on ollut heikko, ja siitä on seurannut lasten ja nuorten voimakas ohjautuminen lastensuojelun asiakkaiksi. Viimesijaisena lastensuojelusta on tullut paikka, jonne muut palvelut voivat siirtää vastuun ja kustannukset niistä lapsista ja perheistä, joiden tuen tarpeen ne ovat havainneet, mutta joiden auttamiseen niillä ei ole resursseja tai välineitä. Selvitäkseen jatkuvista säästöpainaista kukin sektori on vartioinut tiukasti rajojaan.

Poliittisena tavoitteena on ollut ehkäisevien toimien vahvistaminen, jotta huostaanotot ja laitossijoitukset vähenisivät. Toisin on käynyt. Kustannusvaikuttavuuden tutkiminen elää kansainvälisesti nousukautta. Suomessa näin ei ole, koska lasten ja nuorten ongelmista ja niiden hallinnasta kerätään hyvin vähän tietoa ja tiedon käyttö on hankalaa. Olennaista onkin saada aikaan jatkuvasti päivittyvä ja helposti käytettävä tietokanta. Ongelmien ehkäisemisessä kansainvälinen tutkimus painottaa kouluvalmiuksien tukemista ja varhaiskasvatusta etenkin huono-osaisten perheiden kohdalla. Teemasta tarvitaan väistämättä myös paikallista tutkimusta.

Syvään tiedon puutteeseen on vastattava leveällä rintamalla Sipilä ja Österbacka

Sosiaali- ja terveysministeriön Toimiva lastensuojelu -selvitysryhmän loppuraportissa (2013:19) Aulikki Kananoja, Marjo Lavikainen ja Mikko Oranen kuvaavat lasten hyvinvointiin vaikuttavia yhteiskunnallisia kehityssuuntia ja muutoksia lastensuojelun näkökulmasta. Useimmat muutokset ovat jatkuvia eikä niiden loppua ole näkyvissä. Osa ajattelu- ja toimintatapojen muutoksista vaikuttaa kouriintuntuvasti. Esimerkiksi lapsiperheiden tulonsiirrot ja palvelut nähtiin 1900-luvulla investoinneiksi tulevaisuuteen, odottamatta välitöntä tuottoa. Tämä hyvinvointitalouden perustavaa laatua oleva periaate on unohtunut. Kustannukset tulkitaan kulu-tusmenoiksi, eikä leikkausten vaikutuksia lasten tulevaan hyvinvointiin ennakoita. Lapsivaikutusten arvioinnilla olisi tässäkin paikkansa.

Kaikkiaan 13 teemasta selvitysryhmä on koonnut yksilöityjä konkreettisia toimenpide-ehdotuksia yhteensä 54 kappaletta viidellä sivulla. Kyse on isosta remontista. Selvitysryhmän tekijät korostavat, että kriittiset arviot lastensuojelusta eivät kohdistu henkilöstöön vaan palvelujärjestelmään ja sen johtamiseen (s. 75). Työryhmä ehdottaa, että lastensuojelulakiin tulee lisätä säännökset kokemusasiantuntijaryhmien asettamisesta ja toiminnasta. Lastensuojelun sosiaalityö tulee saattaa erikoistumisalueeksi. Lastensuojelun tarpeita syntyy muun muassa eroperheiden

lapsilla, huostaan otetuilla, kodin ulkopuolelle sijoitetuilla ja maahanmuuttotauksilla lapsilla. Vanhempien päihde- ja mielenterveysongelmat, vammaisuus, pitkäaikais-sairaudet ja muut pitkäaikaiset ongelmat saattavat johtaa myös lastensuojeluun. Jälkihuollon ikäraja tulisi nostaa 25 vuoteen selvitysryhmän mukaan.

Kokoavasti: Miksi lastensuojelu paisui? Näin kysyy professori Jorma Sipilä¹⁶² ja toteaa, ettei siihen ole järkevää selitystä, koska valtakunnallinen tietokanta on kurja. Emme tiedä, miksi ja miten suomalaisen lastensuojelun asiakkaaksi tullaan ja miten sieltä lähdetään. Marginaali irtautuu valtaväestöstä. Suomalainen yhteiskunta rakentaa uutta alaluokkaa, eikä sen integrointia pidetä politiikassa tärkeänä. Mitä enemmän kilpaillaan, sitä enemmän on häviäjiä. Meneillään on historiallinen kokeilu siitä, miten hyvin pieni epävakaa perhe selviytyy yksin lasten kasvattamisesta vaativassa ympäristössä. Poliitiikan puheet eivät muutu teoiksi. Asiantuntijat jakavat neuvoja ja lääkkeitä konkreettisen avun sijaan. Vaikuttavuutta halutaan, mutta laadukkaaseen työhön ei ole varaa, vaikka osaamista on. Sipilän mukaan prosessien hallinnasta puhutaan, mutta aika pannaan enenevästi tehotomaan kontrolliin.

TEITÄ TULEVAAN: TIETOTUOTANTO, KOKEMUSASiantuntijuus JA AJATUSRAKENNELMAT

Epäkohtien massiivisuudesta ja kehittämistarpeiden polttavuudesta huolimatta valoisia näköaloja aukeaa moneen suuntaan edellyttäen, että ehdotetut korjaustoimet realisoituvat käytännöiksi.

Tietopohjan ja tietotuotannon kehittäminen nousee keskeiseksi. Sosiaali- ja terveysministeri on jo antanut tehtäväksi Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle valmistella kansallista lapsi- ja perhetutkimuksen instituuttia ja lasten hyvinvoinnin seurantarekisteriä. Lisäksi muun muassa lastensuojelun valtakunnallinen ohjaus ja kehittäminen ovat remontin kohteena.

Osallisesta kokemusasiantuntijaksi. Lastensuojelun kokemusasiantuntija terminä on ottanut nopeasti paikkansa, ja lastensuojelun nuoria on kuultu seminaareissa ja medioissa. Taustalla on vuosikymmenen työ, ellei enemmänkin, jos hyväksymme ajatuksen, että kokemusasiantuntijuus on yhtäältä kehkeytnyt lasten osallisuudesta käydyssä keskustelussa.¹⁶³ Se on kypsytynyt osallisuuden uusiksi muodoiksi, joiden tuottamisessa päähenkilöitä ovat ne, joiden osallisuudesta on kyse. Kehittyneet ikäsensitiivinen taju lasten osallisuudesta on ohjaamassa työtä vanhempien tai muiden aikuisten kanssa emotionaalista kohtaamista auttavalla tavalla.

Pesäpuu ry:n Selviytyjät tiimi on toiminut lastensuojelun valtakunnallisena kehittäjäryhmänä. Tiimissä on 19–29-vuotiaita sijaishuollon kokeneita nuoria aikuisia. Tiimi toimii sijoitettujen nuorten apuna kokemusten kokoamisessa ja kehittämisessä.¹⁶⁴ Nuorista koostuvia lastensuojelun ke-

161 Valtiovarainministeriön julkaisuja 11/2013 Enemmän ongelmien ehkäisyä, vähemmän korjailua? Perheitä ja lapsia tukevien palvelujen tuloksellisuus ja kustannusvaikuttavuus. Tietopohja on riittämätön näiden kohtuulliseen arviointiin.

162 Sipilä 2015, 189–190.

163 Ks. Hotari & Oranen & Pösö 2013, 149–164. Ks. myös Muukkonen 2013, 165–175.

164 Kokemusten kehittämisestä ja kokemusjatkumosta ks. Alhanen 2013.

hittäjäryhmiä on ympäri maata. ”Uskomme sinuun – usko sinäkin”¹⁶⁵ on käsikirja, joka perustuu sijaishuollon kiertueeseen. Kuudella paikkakunnalla tavattiin noin 120 nuorta iältään 12–20-vuotiaita lastensuojelun asiakkaita. Nuorten kokemukset lastensuojelusta eivät ole mustavalkoisia. Niistä aukeaa monenlaisia elämäntarinoita, rankkoja kokemuksia ja kritiikkiä sekä spontaania ja positiivista palautetta lastensuojelusta. Ne liittyvät pääasiassa lasten ja aikuisten välisiin suhteisiin, kohtaamiseen ja vuorovaikutukseen. Aikuisten luotettavuus ja sääntöjen oikeudenmukaisuus puhuttavat. Liian harvat tapaamiset sosiaalityöntekijän kanssa herättävät kritiikkiä, kuten myös työntekijöiden vaihtuvuus.

Seuraavassa vaiheessa katse kohdistui tulevaan julkaisussa ”Suojele unelmia, vaali toivoa. Nuorten suositukset lastensuojelun ja sijaishuollon laadun kehittämiseksi”.¹⁶⁶ Nuorten arkisista kokemuksista sijaishuollossa työstettiin ”vaalimisohjelma.” Se tuotettiin monen yhteistyötahon voimin, jolloin käytettävissä oli monenlaista asiantuntemusta niin nuorilta kuin työntekijöiltä ja tutkijoilta. Ja kaikille tilanne oli uusi. Merkittävää oli myös se, että kirja jaettiin kaikkiin kuntiin. Nuorten kokemusasiantuntijuus tuli tutuksi niin konkreettisenä toimintana kuin myös painotuotteena. Kun Säätytalolla järjestettiin 10.9.2015 ”Valoa näkyvässä II – lapset ja nuoret asiantuntijoina lastensuojelussa” –seminaari, paikalla oli poliitikkoja ja ammattilaisia sekä iso joukko kokemusasiantuntijoita. Sijaishuollon kehittämiseksi unelmista käytiin eloisa keskustelua, ja jälkihuollosta syntyi pitkä debatti. Monipuolinen kokemusjatkumo on edelleen käynnissä, ja erityisen vilkkaana Suomen satavuotisjuhlista, jossa tapahtumakokonaisuus ”Yhdessä koettua” – 100-vuotias Suomi sijoitettujen lasten silmin” kiertue on käynyt eri puolilla maata – matkassaan jo uusi puhutteleva teos ”Kokemus opettaa. Voimatarinat lastensuojelussa 2017”. Kiertueen taidenäyttely pihalla!? on vahva todistus taiteen voimasta nimetä ja kuvata häpeää, kipua, yksinäisyyttä, toivoa, tahtoa, pettymystä, rakkauden kaipuuta, selviytymistä...

Lastensuojelun moniaineksisuutta jäsentävät monet erilaiset ajatusrakennelmat ja teoreettiset viitekehykset, kuten esimerkiksi taannoinen vilkas Ruotsista lähtenyt keskustelu lapsen suhteista vs. tarpeista.¹⁶⁷ Huostaanotto on kompleksinen ja lastensuojelun vaativin tehtävä. Rosi Enroosin ym.

toimittama kirja¹⁶⁸ pureutuu huostaanottoon. Se tunnustetaan laajasti yleisenä ilmiönä, mutta huonosti erityisenä konkreettisenä tapahtumana. Kokemusten kirjo ja ristiriitaisuus kertovat vaikeasti sanoitettavista kokemuksista, tunteista ja asioista. Huostaanotto on juridis-hallinnollinen, yksilöiden oikeuksiin käyvä päätös. Se on myös ”ekopsykosiaalinen interventio” asianomaisten suhteisiin, identiteettiin ja elämänohjelmiin. Se on normatiivinen teko, jonka tarkoitus on turvata lapsen etu. Huostaanottoa lähestytään kirjassa päätöksenä, interventiona ja kokemuksena. Tietopohjan vahvistaminen vaatii herkkää käsitteellistämistä, jotta erilaiset näkökulmat tulevat näkyviksi. Se auttaa valitsemaan, mitä ja miten on tarpeen seurata, mistä lastensuojelun piirissä olevat lapset ja nuoret tulevat ja minne he menevät. Teos vie lukijan lähelle lastensuojelun todellisuuksia, ja paikoin ihan lähelle, analyttisesti ja tunteita pelkäämättä.

Lastensuojelun keskeisten ajatusrakennelmien ja käsitteiden erittely empiirisiä aineistoja hyväksi käyttäen auttaa ”amebamaisen” työn monimuotoisuuden jäsentämisessä - ja opettaneen tarvittavassa määrin elämään sen kanssa. Viime vuosina onkin tehty laajoja analyttisiä kartoituksia muun muassa lastensuojelun tiedosta,¹⁶⁹ ja pureuduttu palveluita jäsentäviin piirteisiin.¹⁷⁰ Teitä tulevaan osoittaa myös Helsingin yliopiston sosiaalityön ja lääketieteen tiedekuntien yhteinen uusi opintojakso ”Moninäkökulmainen yhteistyö tulevaa sote-integraatiota ajatellen.”¹⁷¹ Lastensuojelun piirissä niin lapsilla kuten vanhemmillakin on usein sosiaalisten pulmien ohella useita terveysongelmia. Rokotuksetkin ovat saattaneet jäädä antamatta. Oppiainerajat ylittävää opetusta kannattaisi harjoittaa runsaasti monissa eri muodoissa.

Yhdessä rohkeammin-asiantuntijaryhmä ja Terveysten ja hyvinvoinnin laitos järjestivät vuonna 2016 viisi keskustelutilaisuutta lastensuojelun viiden teesin muutosohjelmasta. Teesit ovat: elämänmukaista auttamista, kasvuyhteisöt kestäviksi, työtavat remonttiin, alta ja vastuu tasapainoon ja demokratiaa kaikille (thl. yhdessarohkeammin.fi).

Monenlaista on siis viime vuosina tehty ja keskusteltu, kulttuuri ja kuunneltukin. Lastensuojelun erityisyys tarvitsee vankan paikannuksen ja itseään isomman kehiksen yhteiskuntaan. Tämä ei onnistu ilman vahvaa kansallista ohjausta.

165 Uskomme sinuun – usko sinäkin. 2011 Eväitä elämään ja tahtoa selviytymiseen. Lastensuojelun käsikirja nuorilta nuorille. Vastaava opas on tehty aikuisille, sijoitetun nuoren läheisille ja työntekijöille. Pesäpuu ry & Lastensuojelun keskusliitto.

166 Suojele unelmia, vaali toivoa. 2012 Vario & Barkman & Kiili & Nikkanen & Oranen & Tervo. Pesäpuu ry.; Selviytyjät –nuorten ryhmä, THL ja Lastensuojelun keskusliitto. Ks. myös: Kokemus opettaa. Voimatarinat lastensuojelussa 2017.

167 Vinterherd 1985. Ruotsissa käytiin kiihkeää keskustelua teemasta mm. Barn i kris tutkimusprojektissa, jossa julkaistiin kirja En bok om barn och separation AWE/Gebbers 1981. Kun biologiset vanhemmat ja sijaisvanhemmat tulevat toimeen keskenään, lapsi voi keskittyä turvallisiin mielin omiin kehitystehtäviinsä. Myönteinen tunnetriangeli on voitto lapsen elämässä. Kunnioitus tosiasiallisia suhteita kohtaan on tärkeä. Projekti vaikutti pitkään myös suomalaisessa keskustelussa, ja nykyisin se on monien hankkeiden itsestään selvä lähtökohdatavoite.

168 Enroos & Heino & Pösö 2016.

169 Pekkarinen 2011; Heino 2014; Pekkarinen 2017.

170 Heino ym. 2013, 50–68.

171 Socca Pääkaupunkiseudun sosiaalialan osaamiskeskus Praksis uutisia 6.6.2016. luettu 13.3.17.



IV LUKU LAPSET JA LUONTO HYVINVOINTIVALTION UUDISTAMISESSA

Hyvinvointi tulee ymmärtää aineellista vaurautta moniulotteisempana suhteissa luontoon ja toisiin ihmisiin. Vallitseva taloustiede ei tunnista ihmisen riippuvuutta luonnosta. Energiaohjelman rinnalle tarvitaan ekososiaalisen sivistyksen hyvinvointipolitiikkaa. Perustavia avainsanoja ovat: oppiminen ja sivistys, terveys ja hyvinvointi, demokratia ja myötätunto. Yhteiskunnan ja lapsen vastavuoroisuus on lapsuuden politiikan ydintä. Osaameko suojella lapsia turvattomuudelta, laiminlyönniltä ja pahoinpitelyltä – sekä liian vahvoilta sosiaalisilta paineilta? Yhtä tärkeää on kysyä, osaameko ottaa lapset mukaan uuden rakentamisessa?

RAKENTEELLINEN VÄLINPITÄMÄTTÖMYYS VS. HUOLENPITO – JA MUITA ISOJA KYSYMYKSIÄ SIITÄ, MINNE OLEMME MENOSSA

Suuret materiaaliset resurssit ja pitkä elämä – vieraantuneisuus, masennus ja stressi luonnehtivat vauraita yhteiskuntia

Harari 2016¹⁷²

Kaksisuuntainen pelkistys vaurauden valoisista ja pimeistä puolista ohjaa katseet elämänmuotoomme. Alati kasvavan aineellisen vaurauden tavoittelu, kilpailu ja suoritekeskeisyys vievät aikuisia ja politiikkaa sellaisiin suuntiin, joille lasten asiat eivät näy. Sen ohella väestön vanheneminen – ja lasten väheneminen siirtävät loogisesti poliittista mielenkiintoa vanhusten asioihin.¹⁷³ Lapsuuden sosiologiassa kehityskulku tunnetaan rakenteellisena välinpitämättömyytenä.¹⁷⁴ Kyse ei ole vihamielisyydestä lapsia kohtaan vaan yhteiskunnallisista arvoista ja suuntauksista¹⁷⁵ sekä yksinkertaisesti väestörakenteen ikääntymisestä. Yksilö- ja perhetasolla huolenpito voi olla intensiivistä, ja sekä vanhemmat ja isovanhemmat että lapsiammatillaiset saattavat tehdä parhaansa entistä kallisarvoisempien lasten hyväksi.

Jos toimet ja pyrkimykset yhteiskunnan makrotasolla sivuuttavat lapsuuden, lasten maailmat hämärtyvät tai katoavat politiikan näköpiiristä. Silloin emme yhteiskuntana tunnista lapsikansalaisten ja nuorten asioita kuin satunnaisesti. Lapsista ja nuorista tulee politiikassa näkymättömiä. Monet yhteiskunnan sektoreista toimivat ilman, että niillä on mitään käsitystä toimiansa merkityksestä lasten elämässä.

Eräässä taannoisessa selvityksessä kävi ilmi, että valtionhallinnossa kiinnostus lapsiin on vähäinen. Kun sitä ilmenee, se alkaa usein vasta 15 ikävuodesta¹⁷⁶.

YK puhuukin vahvasti lapsibudjetoinnin ja lapsivaikutusten arvioinnin puolesta. Niiden avulla lapsiväestölle tärkeät asiat voivat päästä yhteiskunnan rakenteisiin aivan toisella tavoin kuin silloin, jos tyydytään ylimalkaisesti ”ottamaan huomioon” lasten tarpeet, kuten fraasi kuuluu.

Se miten lapsuuteen suhtaudutaan ylipäätään, vaikuttaa siihen, miten riskioiloissa elävistä lapsista huolehditaan. Vaarannetussa asemassa olevien lasten määrän vähentämiseksi on työskenneltävä nykyistä tietoisemmin lapsuuden koko arkkitehtuurin kehittämiseksi ja sen näkyvyyttä parantaen.¹⁷⁷ Se merkitsee perhe- ja lapsipoliittisen kehityksen jatkuvaa päivittämistä – siitä keskustelua ja sen rakentamista. Lastensuojelun ahdinko on tällä hetkellä esimerkki siitä, että hädänalaisten lapsiperheiden ja lasten asiat eivät hevin ulotu politiikkaan.

Rakenteellisen huolenpidon tarve kääntää katseet hyvinvointivaltion uudistamiseen sekä sosiaalisen investoinnin strategioihin. Olennaista on kehittää universaalipalveluiden saatavuutta ja tasoa sekä täydentää niitä toimilla, joilla voidaan vastata lapsen kasvun, kehityksen ja oppimisen tarpeisiin.

HYVINVOINTIVALTIO KAIPAA UUDISTAMISTA -ERiarvoisuutta vähentävään suuntaan

Nobelisti James Heckman työskentelee inhimillisen potentiaalin taloustieteessä, jossa tutkitaan, kuinka ohjata lapset oppimaan ja kuinka luotsata oppimisen oppimista. Tavoitteina on epätasa-arvon vähentäminen ja sosiaalisen liikkuvuuden edistäminen. Tutkimus tematiikasta on laaja, ja tuloksia on runsaasti.¹⁷⁸ Niin sanottu ”Heckmanin yhtälö” neuvoo investoimaan lasten varhaiskehitykseen kokonaisvaltaisesti niukkojen voimavarojen perheissä siten, että niissä on yhtäläiset edellytykset menestykselliseen varhaiskehitykseen kuin muissakin perheissä. Lasten kognitiivisten ja sosiaalisten taitojen varhaista kehitystä tulee ruokkia syntymästä viiden vanhaksi. Sen jälkeen varhaista kehitystä tulee kannatella tehokkaalla koulutuksella aina aikuisuuteen asti. Tuloksena on kyykä, tuottelias ja osaava työvoima. Näin taloustiede on osaltaan näyttämässä tietä eteenpäin. Taidamme elää uutta renessanssia varhaislapsuuden merkityksen ymmärtämisessä.

172 Harari 2016.

173 ”Vanhusasiat kiinnostavat kansaa kuntavaaleissa” HS 15.1.2017 Pääkirjoitus; Mm. Suomen pankin selvityksen mukaan eläkeläiset ovat viime vuosikymmeninä pärjänneet paremmin kuin nuoret HS 6.4.2016.

174 Saksalainen sosiologi Franz-Xaver Kaufmann 1990 (Zukunft der Familie. München: C.H. Beck) on tuonut termin keskusteluun ks. Qvortrup 1992.

175 Kun hallitus esimerkiksi väljentää alkoholipolitiikka tai pidentää kauppojen aukioloaikoja, sen pitäisi arvioida vaikutukset lapsiin. Näin ei kuitenkaan juuri vielä toimita, ja silloin on vaarana, että lyhyen aikavälin voitot 24/7 kulttuurin hengessä ohjaavat politiikkaa kestävämmällä tavalla.

176 Lapsiasiavaltuutetun arvio ministeriöiden tulevaisuuskaatsuksista... 4.2.2007 www.lapsiasia.fi

177 Qvortrup 1992. Miten merkittävänä väestöryhmää pidetään, ilmenee mm. siitä, kuvautuuko se julkisessa tilastotutannossa. Tilastokeskus on kahdesti tuottanut poikkeilastollisia katsauksia lapsiväestön oloista, viimeksi vuonna 2007. (Tilastokeskus 2007, Tilastokeskus 2000.)

178 www.heckmanequation.org ; childrenofthecode.org ; stewarding the health of children’s learning.

Epätasa-arvon vähentämisessä ja pikkulasten kehitysedellytysten parantamisessa keskeisiä ovat laajassa Lancetin julkaisemassa tutkimuskatsauksessa muun muassa seuraavat havainnot. Varhaislapsuus on tehokkain ja kustannustehokkain aika varmistaa, että kaikki lapset voivat kehittyä täyteen potentiaaliinsa. Investointien tuotot (roi=returns on investment) ovat huomattavia. Epätasa-arvon vähentäminen vaatii eri toimien yhteensovittamista, jotta työ voidaan kohdentaa varhain niihin riskeihin, joille lapset ovat alttiita. Vanhemmuusinterventiot ja yhteisöpohjaiset interventiot voivat parantaa lasten kognitiivista, sosiaalista ja emotionaalista kehitystä ja siten kouluvalmiutta. Ohjelmien laatu voidaan maksimoida suunnittelemalla opetus ja ohjaus hyvin; vanhemmat tarvitsevat harjoittelua ja lasten kanssa työskentelevät koulutusta; työ vaatii seurantaa ja arviointia, valvontaa ja hallintaa. Jolleivät hallitukset osoita lisää resursseja varhaislapsuuden kehitysohjelmien laatuun köyhimmille ihmisille väestössä, taloudellinen eriarvoisuus jatkuu ja laajenee¹⁷⁹. Vauriassa maissa kysymys merkitsee valintaa voimavarojen kohdentamisessa.

Tarvitsemme uuden hyvinvointivaltion, joka perustuu vahvasti lapsilähtöiseen sosiaalisen investoinnin strategiaan, tunnettu tanskalainen sosiologi Esping-Andersen tähdensi jo vuonna 2002¹⁸⁰. Lapsipolvet ovat aiempia pienempiä, ja vanhuk- sia taas on enemmän kuin ennen. Nuorilla perheillä elämän näköalat riippuvat enenevässä määrin kulttuurisesta, sosiaalisesta ja tiedollisesta pääomasta. Ratkaisevaa on vanhempien ja yhteiskunnan yhteispeli sosiaalisissa investoinneissa¹⁸¹ lasten kehitykseen. Ongelmana on väestön jakautuminen niihin, joilla on voimavaroja niukasti ja niihin joilla niitä on runsaasti. Siitä on dramatisoitu mielikuva ”erinomaisuuden saarekkeista tietämättömyyden merellä”. Vähäresurssisten kotitalouksien määrä voidaan minimoida. Kun käännämme katseet tulevaisuuteen, tehokkain ennalta ehkäisevä strategia on investoida kunnolla tämän päivän lapsiimme. Jos tämän hetken lapset voivat hyvin, turvaamme jo heidänkin lastensa oloja. Useimmat hyvinvointivaltiot eivät kuitenkaan tee niin.

Jollei tilannetta korjata, siitä tullaan maksamaan iso lasku. Esping-Andersen korostaa monien muiden tutkijoiden tavoin kokonaisvaltaista eri elementeistä koostuvaa vahvaa strategista investointia. Lapsiköyhyys pitää poistaa. Äitien työllisyyttä pitää tukea tarpeita vastaavalla perhepolitiikalla. Mitä paremmin äidit voivat toimia työelämässä, sitä enemmän myönteistä siitä kantautuu kotiin. Ylitöistä voi olla haittaa lapsille, mutta paljon enemmän haittaa koituu kuitenkin työttömyydestä. Korkeatasoinen päivähoido ja esikoulu, ja niiden jälkeen koulutusta niin pitkään kuin mahdollista. Kaikkien tulee saada vähintään toisen asteen koulutus. (emt.)

Herää kysymys: onko järkiperustein mahdollista ratkaista, kannattaako valtionvelkaa lyhentää tulevien sukupolvien taakan alentamiseksi vähentämällä koulutuksesta, sosiaaliturvasta ja palvelujen laadusta tulevalta maksajasukupolvelta? Näinhän nyt on kestävyysvajeen perusteella tehty. On selvítettävä vaikeita arvokysymyksiä ja aikapreferenssejä.

Ainakin tällaisten ratkaisujen valmistelussa olisi arvioitava lapsi- ja sukupolvivaikutukset.

Yksityisen sektorin opit eivät sovellu julkiselle sektorille, totesi Nobel-voittaja Bengt Holmström pitäessään 29.3.2017 eduskunnassa juhluunnon, jossa hän korosti jälleen koulutuksen tärkeyttä. Hän muistutti myös siitä, että Suomessa julkinen sektori toimii hyvin (yle.fi).

Yhteiskuntapoliittisesti tärkeitä ja toisiansa täydentäviä perinteisiä moraalien lajeja ovat huolenpitomoraali ja kauppiasmoraali. Karkeasti jakaen ne palvelevat lähtökohtaisesti eri tehtäviä. Kilpailu ja taloudellinen hyöty ohjaavat kauppiasmoraalia. Toimien keskiössä on omistajiaan vaihtavat hyödykkeet, uuden vaihdettavan kehittäminen ja markkinoiden valloittaminen. Huolenpitomoraalin lähtökohdat ovat ihmisarvon ja yhteisvarantojen, kuten päiväkotien ja koulujen, vaalimisessa. Tulokset karttavat pitkäjänteisessä ihmisen kehityksen, oppimisen ja hoivaamisen kannattelussa. Kumpaakin moraalilajia tarvitaan. Perinteisesti on katsottu, että nämä moraalilajit elävät itsenäisinä ja rinnakkain. Hyvin kehittyneinä ja tasaveroisina ne voivat myös vartioida toisiaan ylilyönneiltä. Niiden sekoittumisesta voi syntyä moraalisoituk-
kuja.¹⁸² Näin on muun muassa siksi, että niillä on erilainen aikaperspektiivi. Kauppiasmoraali ei sovi johtamaan esimerkiksi lastensuojelua.

Kansalaisjärjestöillä ja säätiöillä on ollut perinteisesti vahva asema palveluiden kehittämisessä. Yksityisen ja julkisen sektorin suhteet ovat nyt käymistilassa muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa. Palveluita tuottavat yleishyödylliset toimijat ovat markkinoiden puristuksessa. Jos kansainvälinen pääoma korjaa uudistuksista hyödyn, siitä seuraa moraalisoituk- ja -kato, jotka puolestaan entisestään vaikeuttavat palvelujen kehittämisen. Jos taas yhteiskuntavastuullinen yritystoiminta kehittyy ja laajenee, se tuottaa yhteistä hyvää investoimalla muun muassa lapsiin. Lasten ja nuorten säätiö esimerkiksi panostaa pitkäjänteiseen kulttuuritoimintaan, taiteeseen ja itseilmaisuun syrjäytymisen ehkäisemiseksi. Me säätiössä (mesaatio.fi) tavoitellaan ”nolla syrjäytyntä vuonna 2050”.

Odotukset yhteiskuntavastuullisen yritystoiminnan laajenemiselle ovat suuret, ja mahdollisuuksia osallistua yhteisen hyvän tuottamiseen on runsaasti. Hyvin toimiva julkinen valta, aktiivinen kansalaistoiminta ja yhteiskuntavastuullinen yritystoiminta muodostavat kolmikon, jolla olisi yhdessä paljon voimaa ohjata kehitystä kestävämpiin elämänmuotoihin. Hyvinvointivaltion uudistamisessa tarvitaan vakiintuneiden ajattelurakenteiden kyseenalaistamista muun muassa suhteissa aikaan ja luontoon.

Miten ymmärrämme ajan ja muita isoja kysymyksiä

Missä luonto on?

Ilmastoetiikka?

Miten ihmiset oppivat toisiltaan?

Tajuammeko oallisuutemme?

Ja näiden yhteyden kasvatukseen ja lapsiin?

179 Engle et al. 2011. Ks. Myös varhaisen deprivaaation kauaskantoisista seurauksista: Sonuga-Barke et al. 2017.

180 Esping-Andersen 2002.

181 Lasten oikeuksiin perustua arvokeskustelu viritetty toisin kuin sosiaalisen investoinnin puhe, jossa korostuu hyöty. Lastensuojelussa vaarana on, että ”liian vaikeat” suljetaan pois, koska ”ennuste” on huono. Pösö 2016.

182 Soveltaen Jacobs 1992.

Millainen yhteys meillä on aikaan? Kiirettä pitää, ja siitä puhumme paljon. Teollisuuskasvun yhteiskunnissa ihmiset altistuivat todennäköisesti ennennäkemättömälle aikakokemukselle. Sitä on verrattu jatkuvasti kutistuvaan laatikkoon. Se rajoittaa havaintokenttäämme. Yhteys aikaan on mennyt rikki. Kärsimme aikapuristuksesta ja kiirekuumeesta. Kiireen vuoksi olemme erillämme tekojemme seurauksista. Kaadamme ikimetsiä ja syydämme jätteitä kaatopaikoille. Kiire on väkivaltainen ilmiö, ja se asettaa meidät epätahtiin ekosysteemin kanssa.¹⁸³ Lapset kokevat kiireen kotona, päiväkodissa, koulussa, harrastuksissakin.

Ihminen kohtaa ajan aina jossain tilassa. Lasten vanhemmista huomattava osa kokee työn vuoksi toistuvaa ajan puutetta. Koulussa opettajilla ei ole aikaa keskustella lasten kanssa elämästä. Päiväkodissa ei ole aikaa pysyviin ihmissuhteisiin. Puhumattakaan vielä kiireisemmistä paikoista ja ihmisistä. Aikakausi- ja sanomalehtien elämäntaito -sivuilla annetaan toistuvasti ohjeita, kuinka selättää kiire. Tarvitaan siis erityisiä taitoja ja strategioita kiireestä selviämiseen. Todennäköisesti pienet lapset kärsivät eniten kiireestä. Kiire on vastoin pikkulapsen luontoa, joka ohjaa lasta tutkimaan kaikkea eteen tulevaa. Sen lisäksi pikkulapsi on riippuvainen aikuisten kiireistä niin kotona kuin päivähoitossa.

Aika pyörii. Aika menee. Aika liikkuu. Aika tulee. Aika on hidas. Aika on nopea. Aika on pyöreä. Aikaa ei voi nähdä.

Vironniemen päiväkodin eskarit 2010

Eri aikakausilta tunnetaan erilaisia ajan rytmityksiä kuten pistemäinen (tässä ja nyt), syklinen (ajan kierto) ja lineaarinen (aika ei palaa) aikakäsitys. Kreikan kielessä on kaksi eri termiä ajalle. Kronos merkitsee määrällisesti vierivää ajankulkua, maapallon ja ihmisen elämän kronologista ajanjuoksua. Kairos on puolestaan ajan taitekohta, hyvään tai pahaan, laadullisesti suuri muutos, jolloin aika ”pysähtyy” ja arkitohina väistyy. Pariisin ilmasopimuksessa kuljetaan historiallista taitekohtaa. Siitä tulevat tietämään tulevatkin sukupolvet.

Missä luonto on? Eri aikoina ja eri kulttuureissa talouden suhde luontoon on karkeasti ottaen perustunut sopeutumiseen vs. hallintaan. Kautta historiansa ihmiset ovat tutkineet ja ihmetelleet luontoa ja lähestyneet sitä erilaisin mielikuvin, joihin on liittynyt esimerkiksi magiaa tai pyhyyttä. Länsimaiselle tieteelle ja taloudelle on luonteenomaista teknologinen suuntautuminen ja luonnon hallinta. Käsitelä ihmisen poikkeavuudesta verrattuna muihin luonnon olioihin¹⁸⁴ on ikään kuin oikeuttanut hallitsemaan ja jopa riistämään luontoa. Luonnon elinvoiman pilaaminen ilmentää myös rakenteellista välinpitämättömyyttä, joka perustuu virheelliseen maailmankuvaan. Sota luontoa vastaan on lopetettava ja tehtävä sen kanssa luontosopimus, sanoo ranskalainen filosofi Serres.¹⁸⁵

Suomi-neidon helmoista on otettu kaikki mahdollinen irti, ja yhä enemmän halutaan ottaa. Ihmiskunnan nykymeno on sellaista, että toisella kädellä raivataan, hakataan, hyödynnetään, muutetaan rahaksi, tehdään voittoja, ja toisella yritetään paikkaila jälkiä. Pitääkö olla huolissaan? Kyllä pitää. Mutta ei toivoton.

Heikki Vasamies¹⁸⁶

Tällä hetkellä korostetaan luonnon tuottamia terveysvaikutuksia. Ehkä niiden ymmärtäminen osaltaan voi auttaa elämään nykyistä sopuisammin luonnon ja ihmisen itsensä kanssa.

Olenainen perusta arvioida ihmistoimia on se, laajentaako vai supistaako niiden toteuttaminen yhteisölle tarjolla olevia mahdollisuuksia. Haitallisia ovat toimet, jotka kaventavat sitä esimerkiksi murentamalla luonnon elinvoimaa tai lisäämällä yhteisöjen alttiutta erilaisille luonnonkatastrofeille. Mikäli luonnon elinvoima murtuu, myös inhimillisen toimeentulon perusta murtuu. Lisäksi olemme itsekin osa luontoa. Ihmiskehon sisällä sijaitseva luonto ohjaa kehossa tapahtuvia biofyysisiä prosesseja kuten aineenvaihduntaa. Meissä on oma ”ihmisluontomme”. Luonto on pakko tunnustaa inhimillisen olemassaolon ylläpitäjäksi. Kysymykseen: missä luonto on? vastaus kuuluu:

Luonto lävistää kulttuurin, luonto on kaikkialla.¹⁸⁷

Kestävemmän yhteiskunnan rakentamisessa tarvitaan paitsi taitavaa huolenpitoa niin inhimillisistä kuin luonnon voimavaroista myös pitkää aikaperspektiiviä. Budjettivuosi on aivan liian lyhyt aikaväli kehitystä kantaviin muutoksiin. Lapsuuden ja luonnon suojeleminen tarvitsee vuosikymmenien mittaisen ”sovimuksen” luovasta huolenpidosta!

Ihminen ei saa vahingoittaa toisia ajaakseen omaa etuaan

John Broome 2008

Ilmastoeettisiin kysymyksiin kuuluu: Minkä arvoista on ihmisen elämä? Filosofi, ilmastoetikko ja entinen taloustieteilijä John Broome¹⁸⁸ vaatii kysymykseen kvantitatiivisen vastauksen, koska tärkeät päätökset tulevat riippumaan siitä. Ilmaston lämpeneminen tulee tappamaan suuren määrän ihmisiä luonnon katastrofeihin, kuumuuteen, trooppisiin sairauksiin ja köyhyyteen. On jo ihmisiä, jotka menettävät kotinsa, elantonsa ja elämänsä aiheuttamamme ilmastonmuutoksen seurauksena. Se on väärä, jonka aiheutamme toisille ihmisille. Vähentämällä omia päästöjä voimme vähentää niiden vuoksi kuolevien ihmisten määrää. Voidaksemme tehdä niin, meidän on muutettava elämäntyyliämme. Keitä ”meitä” tämä eettinen vaatimus koskee? Epäilemättä meitä vauraiden maiden kansalaisia.

Ajatuksia ilmastoetiikasta -teos¹⁸⁹ ohjaa eettisiin kysymyksiin. Kuinka määritellä välttämättömyyksiä ja ylellisyyden ero? Entä miten määritellä sukupolvien välinen oikeu-

183 Macy 2009, 219–220. Macy kehottaa katsomaan elämää tulevien sukupolvien näkökulmasta. Sukupolvi-tietoisuus on ihmisessä syvällä, sillä on biologinen perusta. Ymmärrys yhteydestämme jälkeemme tuleviin innostaa sydäntä ja kannustaa vallankumouksellista siirtymää teollisuuskasvun yhteiskunnasta elämään ylläpitäväksi yhteiskunnaksi [mt., 13].

184 von Wright 1992, 172–195. Eläinten tutkiminen on opettanut paljon ihmisen ja muiden eläinten samankaltaisuudesta.

185 Serres 1994.

186 Suomen luonto 1/2017 Pääkirjoitus.

187 Haila & Lähde 2003, 14–15.

188 Broome 2012.

189 Kortetmäki ym. [toim.] 2013.

denmukaisuus? Tai teollisten maiden ja kehittyvien maiden välinen solidaarisuus? Miten painotamme tulevien ihmisten intressejä elossa olevien etuihin nähden? Miten filosofiaa tulisi uudistaa, jotta se pärjäisi ilmastonmuutoksessa. Pärjääkö demokratia?

Demokratia on syntymästään lähtien tarkoittanut poliittista järjestelmää ja moraalista elämäntapaa.¹⁹⁰ Nykyiset tuhoisat kehityssuunnat on kyettävä kääntämään. Tarvitaan voimallisia välineitä, ja eräs niistä on dialogi. Demokratian yksi tärkeimmistä edellytyksistä on se, että ihmiset oppivat toisiltaan. Se tarkoittaa jatkuvasti kehittyvää ymmärrystä maailman ilmiöistä, toisista ihmisistä ja omasta itsestä. Yhteisessä oppimisessa syntyy vastavuoroista luottamusta. Dialogi on myös luova tapa kehittää uusia ideoita monimutkaisten ongelmien ratkaisemiseen. Dialogi merkitsee keskustelua, jossa ihmiset tutkivat niitä merkityksiä, joita he antavat yhdessä käsiteltäville asioille. Nyt demokratia on vaikeuksissa poliittisena järjestelmänä, ja moraalisen elämäntapana se on näivettynyt. ”Kansalaisten elämän keskipisteessä on tavaroiden ja palveluiden kuluttaminen, yhteistoiminnan hallitseva malli on kilpailu, ja politiikan päämääriä asettavat taloudelliset toimijat”. Kun ihmiset vieraantuvat yhteisestä maailmasta, tarvitaan uusia taitoja kokemusten jakamiseen ja työstämiseen. Demokratia edellyttää dialogia hyveiden ja yhteistoiminnallisten taitojen kehittämisessä ja luottamuksen syvenemisessä.¹⁹¹

Osallisuustajussa¹⁹² on kyse yksilön kyvystä hahmottaa itsensä osaksi laajoja ihmisyyhteisöjen ja luonnonympäristöjen kokonaisuuksia ja pyrkimykseksi ottaa huomioon oma vaikutuksensa näihin. Osallisuustaju muuttaa ja syventää ymmärrystä todellisuudesta ja omasta toiminnasta. Omin erityisin tavoin itse kukin on kytkeytynyt toisiin ihmisiin sekä ihmisyyhteisöjen yhteisiin asioihin ja sen lisäksi myös elolliseen ja elottomaan ympäristöön. Näin päästään käsiksi maailmankuvaan, jossa ihminen ymmärtää olevansa riippuvainen niin luonnosta kuin muista ihmisistä. Ymmärrys osallisuudesta ja omien toimien vaikutuksesta syvenee.

Ilmastokriisi toimii kehiksenä, jota vasten kaikkia toimiamme tulisi arvioida ja kysyä: vähenevätkö päästöt? Ilmastokriisi voi toimia myös linninä, joka paljastaa hyvinvointimme tabuja: olemmeko valmiita luopumaan mistään? Ilmastokriisi toimii myös kompassina, joka voi näyttää teitä tulevaan.¹⁹³ Tarvitsemme kantavia näköaloja tulevaisuuteen niin energiapolitiikassa kuin elämänpolitiikassa. On tarpeen tunnistaa ilmasto- ja ympäristökysymykset ja osallistua aktiivisesti kansainväliseen taakanjakoon.¹⁹⁴ Kyse on lasten elämästä ja sen ehdoista.

KOTOUTUMINEN KESTÄVÄMPÄÄN KULTTUURIIN – SOPU LUONNON KANSSA

Kestävän kehityksen näkökulmasta kaikki maat ovat kehitysmaita – Suomi muiden mukana. Meidät kaikki on kotoutettava uusiin puitteisiin. Tarvitsemme tuuppaamista tulevaan, uudenlaisia rutiineja yrittämisen, asumisen, syömisen ja liikkumisen käytännöissä. Jälkeläisemme ja tulevat polvet välttyisivät kärsimästä nykyistä pahemmista ilmastonmuutoksen, ekosysteemien ehtymisen, saasteisen ja epäviisaan maankäytön vaikutuksista. Näin he voisivat elää hyvää elämää.

Eeva Furman¹⁹⁵

Perinteisesti kestävässä kehityksessä on eroteltu kaksi päälinjaa. Ekomodernisaatioksi kutsutaan keskittymistä tekniikkaan ja tieteellisiin innovaatioihin energiaratkaisuissa, jotta päästäisiin puhtaaseen ja uusiutuvaan energiaan. Arviot fossiilitalouden saattohoidon kestosta vaihtelevat suuresti. Ilmastotuulen alkuajoista asti sivilisaatiokriittisessä suuntauksessa on kohdistettu huomio maailmankuvan ja elämänmuodon muutostarpeisiin.¹⁹⁶ Jälkimmäinen muutoslinja on poliittisesti vaikea, ja valtajulkisuudessa se onkin jäänyt sivuun.

Suomi on saanut kiitosta innovatiivisista pyrkimyksistään edistää kestävä kehitystä.¹⁹⁷ Hyvinvoinnin tuottaminen ei ole kuitenkaan kestävällä pohjalla. Suomen ylikulutuspäivä oli siis jo 3.4.2017 eli nelisen kuukautta maailman keskiarvoa aikaisemmin. Suurin syy tähän on edelleen kasvava hiilijalanjälkemme. Asukasta kohden kasvihuonekaasupäästömme ovat maailman korkeimpia. Päästöjä on vähennettävä Suomessa rajusti. Suomalaisen tulevaisuuden hyvinvointimahdollisuudet ovat jo voimakkaasti supistumassa nykyisillä hyvinvoinnin tuotantotavoilla luontoon kasautuvien ympäristöhaittojen vuoksi. Ekologinen velkamme on edelleen aivan liian suuri. Ylikulutuksemme seuraukset tuntuvat etenkin kehitysmaissa.¹⁹⁸

Vuonna 1952 presidentti Urho Kekkonen kysyi ”Onko maallamme malttia vaurastua?” Kekkonen kehotti kansaa ja valtiota tilapäisiin uhrauksiin ja säästämään, jotta teollisuus saisi pääomia. (HS 15.5.16). Vain lähes puolisataa vuotta myöhemmin akateemikko Georg Henrik von Wright (1993) kysyi, olisiko politiikoillamme malttia laskea mäkeä alas ja ohjata kulutusta vähentämään edes tilapäisesti, jotta ilmastokriisiä päästäisiin tosimelellä taltuttamaan, jo ennen kuin uusiutuva energia on maapallon laajuisesti käytössä.

Olemme siis vielä matkamme alkupäässä kohti kestävämpää kulttuuria, joka on enemmän kuin nopeasti ajatellen kasvatuksen kysymys. Mitä lapset oppivat ajattelemaan kestävämmästä elämäntavasta, sen he toteuttavat aikuisina.

190 Alhanen 2016, 9-21. Ks. myös DialogiAkatemia.

191 Emt.; 55, 60-71.

192 Alhanen (2016) panee isänmaallisuuden rinnalle alustavasti kansalaishyveeksi kutsumansa osallisuustajun, 205-206.

193 Bardy & Parrukoski 2010, 16.

194 Kortetmäki ym. (toim.) 2013 Teos käsittelee mm. uuskolonialismia; halpa tuonti köyhistä maista lisää niissä päästöjä ja kuolleisuutta

195 Prof. Suomen ympäristökeskus. 19.2.2016 Sitra blogi.

196 Massa 2009.

197 Ks. Kestävän kehityksen yhteiskuntasitoumus. Environmental Performance Index nosti 2016 Suomen kärkeen ja antaa erityisesti kehuja visiosta siirtyä kohtia hiilineutraalia yhteiskuntaa ja lisätä uusiutuviin energialähteiden käyttöä.

198 Kyllönen 2016; Hoffren 2010; Kansainvälisissä vertailuissa Suomi menestyy vaihtelevasti.

Kestävää yhteiskuntaa ja sen mahdollistavia elämänmuotoja pohditaan moniaalla pienehköissä piireissä. Päivittäisissä uutisissa ja julkisessa keskustelussa teeman tulisi näkyä ja kuulua paljon paremmin. Vasta yhdessä keskusteltaessa saadaan monipuolinen käsitys kehityksen kulusta ja voidaan oppia toisilta. Vaihtoehtoja avaavia teoksiakin ilmestyy jo tiuhaan tahtiin myös suomeksi.

Laaja-alaista keskustelua tarjoaa muun muassa teos Talous kasvun jälkeen (2016). Siinä tutkijat¹⁹⁹ pohtivat, millaisia muutoksia tarvitaan, jotta talous palvelisi kaikkien kestävää hyvinvointia. Vallitseva taloustiede ei tunnista ihmisen riippuvuutta luonnosta. Se sivuuttaa myös sen, että ihmisten hyvinvointi on yhteydessä synnynnäisiin tarpeisiin ja hyveisiin eikä niinkään hetkellisiin kulutushaluihin. Talous ohjaa arvovalintoja, ja näin välineestä on tullut päämäärä, jolle alistetaan yhteisölliset arvot. Luova katse tulevaan näyttää osoittavan elinvoimaisiin paikallistalouksiin muun muassa uusiutuvan energian tuotannossa ja hoivatyössä. Kulutuskulttuurin kritiikki johtaa uusien vaihtoehtojen hahmottamiseen etenkin ruoan tuotannossa sekä liikenteen ja asumisen järjestämisessä. Ympäristökansalaisuudesta kasvaa uutta toiminnallista sivistystä.

EKOSOSIAALINEN SIVISTYS JA KANSALAISSUUS

Kestävän kehityksen rinnalle on kehkeytnyt sanapari ekososiaalinen sivistys.²⁰⁰ Sen peruselementit voi määritellä seuraavasti:

Ihminen on riippuvainen luonnosta ja muista ihmisistä. Talous on vuorovaikutusta luonnon kanssa, ja se tapahtuu sosiaalisissa suhteissa toisten ihmisten kanssa.

Ekososiaalinen sivistys korjaa maailmankuvaa tunnistamaan ihmisen riippuvuus niin luonnosta kuin muista ihmisistäkin. Vihreää talous on silloin, kun se toimii ihmisoi-keuksia kunnioittaen luonnon resurssien rajoissa - lähellä ja kaukana²⁰¹. Vihreästä työstä voitaneen puhua kuitenkin vasta heikossa mielessä²⁰². Ideaalit ovat jännitteisiä ja ne vaativat tiedon ja kokemusten vaihtamista eli dialogia eri tahojen kesken. Kohtuullisuus on kaunis sana, ja se kuuluu ihmiskunnan historiassa vaalittuihin klassikkohyveisiin. Kohtuullisuudesta (degrowth) ja kohtuullistamisesta (downshifting) tai leppoistaminen) haetaan vaihtoehtoja kiireen, tehokkuuden ja kulutuksen vaatimuksille. Aika läheisten kanssa korvaa tulojen pienenemisen. Maapallo ei kasva kulutuksen myötä. Pitäisi rohjeta keskustella kohtuukulutuksesta²⁰³.

KESKINÄISRIIPPUVUUS

Tiedon hankinnassa on yhä olennaisempaa jäljittää eri ilmiöiden *keskinäisriippuvuuksia*. Se näkyy niin tietoa, tarinaa ja tilastoa kokoavassa kansanvalistuksessa kuin tutkimuksessakin. Kelan tutkimusosaston Toinen sosiaalipolitiikka -hankkeessa on tuotu sosiaalipoliittista ja ympäristökeskusteluja lähemmäs toisiaan. Tavoitteena on selvittää, mitä ekologisen näkökulman sisäistäminen merkitsee sosiaalipoliittisille järjestelmille. Riippuvuus luonnosta ja muista ihmisistä ohjaa hyvinvointia koskevan ymmärryksen kehittymistä – unohtamatta rajattomia mahdollisuuksia nauttia vanhemmuudesta, ystävydestä, luonnosta, urheilusta, taiteista ja tieteistä. Ekologiset rajat tiedostava ja sosiaalisesta oikeudenmukaisuudesta huolehtiva sosiaalipolitiikka voisi edistää entistä paremmin sekä nykyisten että tulevien sukupolvien hyvinvointia.²⁰⁴

Ihmisellä on paha informaatioaukko itsensä kohdalla, kirjoitti modernin sosiaalipolitiikan isä Pekka Kuusi vanhuutensa järkälemäisessä teoksessa Tämä ihmisen maailma (1982). Jos ymmärtäisimme riittävästi, mieltäisimme itsemme luonnon osasiksi. Tämä auttaisi ihmistä parhaiten. Silloin hän löytäisi oikean suunnan. Ihmisen kulttuurievoluutio on joutunut luonnonprosessien kanssa epätahtiseen vaiheeseen. Tästä kummunee nyt kokemamme yleinen epävarmuus ja mielettömyys²⁰⁵.

Ekososiaalinen sivistys kasvaa muun muassa ilmiöoppimisestä. Eri ilmiöiden keskinäiset yhteydet ja riippuvuudet avautuvat, ja yksi asia johtaa toiseen. Ruoan kiertokulku – sen kasvattaminen, valmistaminen, syöminen ja palautus kiertoon – opettaa näkemään omien toimimien vaikutuksia. Suomen ympäristökasvatuksen seuran ”Vihreä lippu” on päiväkodeille, kouluille ja ammatillisille oppilaitoksille ja vapaa-ajan toimijoille suunnattua ympäristökasvatusta. Koulut ja päiväkodit ovat kunnostautuneet ympäristöministeriössä koottavien kestävä kehityksen yhteiskuntasitoumusten teossa. Ympäristökansalaisuus²⁰⁶ on olennainen näkökulma opetuksessa ja osallistumisessa. Kiertokulkujen ja keskinäisriippuvuuksien jäljittäminen opettaa tuntemaan luonnonprosesseja sekä ihmisen omien valintojen vaikutuksia.

Suomen Metsäyhdistyksen ja opetusviranomaisten yhteistyönä on järjestetty Kasvatus metsässä -foorumia. Niin lapset kuin aikuisetkin opiskelevat eri ilmiöiden välisiä yhteyksiä havaitakseen suuria linjoja. Ihmisten toiminta vaikuttaa ympäristön ja eläinten hyvinvointiin. Valintamme seuraukset näkyvät ympäristössä. One Health.fi porukka tekee rajat ylittävää yhteistyötä ihmisten, eläinten ja ympäristön yhteisen terveyden hyväksi sekä kotimaassa että kansainvälisesti. Kiinnostavia yksittäisiä esimerkkejä kestävämmän kehityksen tavoittelusta on paljon²⁰⁷.

199 Joutsenvirta ym. 2016.

200 Ks. esim. Salonen & Bardy 2015.

201 YK:n kestävä kehityksen konferenssin Rio+20 kokouksessa käytetty määritelmä (UM2012-00304 muistio).

202 Ks. näkemyksiä kohtuullisuudesta Futura 1/2011 teemanumero.

203 Hirvilampi 2015.

204 Helne & Hirvilampi & Laatu 2012; Helne & Silvasti (toim.) 2012; Helne & Hirvilampi & Alhanen 2014; Laitinen 2012; Hirvilampi 2015; Järvensivu 2016.

205 Kuusi 1982, 98-99; Teoksessa tehdään selkoa ihmisestä ja ihmisen maailmankäsityksestä sekä evoluutiopohjaisesta historiasta ja kulttuurivaiheista sekä tieteellisteknisestä sopeutumisesta. Teoksen ovat huomattavasti tiivistäneet toimittaneet Aarnio ym. 1991.

206 Ks. Koskinen 2010.

207 Lisää tarvitaan, jotta pääsemme kulutuskulttuurista kestävämpään elämänmuotoon. Esimerkiksi peruskouluissa kestävä kehityksen kasvatus näyttää toteutuvan vielä hyvin vaihtelevasti ja satunnaisesti. Saloranta 2017.

**Puhutko sinä ilmastonmuutoksesta arjessasi?
Vaikka jokainen nykyihminen on jossain määrin tietoinen
ilmastonmuutoksesta, yllättävän harva puhuu siitä. Ihmiset
ovat piilevästi huolestuneita. Monet kokevat syyllisyyttä.
Joukkopaine torjuu yksilöiden yritykset puhua. Tarvitaan
aitoja yhteiskunnallisia vaikutusmahdollisuuksia,
osallisuutta yhteisöjen kehittämiseen ja päätöksentekoon.
Ilmastotyö vaatii ihmismielen ymmärrystä.**

Panu Pihkala 2016 ja 2017.

Elämälle voi sanoa monin tavoin: KYLLÄ! sekä pitää huolta niin inhimillisistä kuin luonnon resursseista sekä ilmas-
toeettisista velvollisuuksista. Tärkeää on aineellinen koh-
tuullisuus sekä henkisen ja sosiaalisen elämän rajattomista
mahdollisuuksista nauttiminen - ja luonnossa kulkeminen!
Sukupuolvietyöisyys on ihmisessä syvällä. Joanna Macy
(2009) kehottaa katsomaan elämää tulevien sukupolvien
näkökulmasta. Ymmärrys yhteydestä jälkeemme tuleviin
"innostaa sydäntä ja kannustaa jatkamaan" vallankumouk-
sellista siirtymää teollisuuskasvun yhteiskunnasta elämää
ylläpitäväksi yhteiskunnaksi.²⁰⁸

Lasten ja nuorten "aika ja paikka" voivat muuttua paljon-
kin, eivätkä välttämättä huonoon suuntaan esimerkiksi työn
jakamisen vuoksi. Jos aikuisten pitkät työpäivät lyhenevät, ja
lähiruoan tuotanto yleisty, syntyy tarpeita lasten ja aikuisten
likeisemmälle yhteistoiminnalle. Se voi olla hyväksi kaikille
osapuolille. Lapset ja nuoret on otettava muutostyöhön mu-
kaan sellaisin teoin ja tavoin, jotka herättävät heissä luotta-
mista tulevaan ja kasvattavat neuvokkuutta ja nerokkuutta.
Lapsi-, nuoriso- ja perhepolitiikan integrointi on avuksi. Se
toisi lisää voimavaroja ja uusia tuulia (esim. lasten ja nuorten
yhteistoimintaan) ikä- ja hallintoperustein eriytyneessä ken-
tässä. Integrointi voisi lisätä poliittista voimaa nostaa lasten,
nuorten ja tulevien sukupolvien elinmahdollisuuksien suoje-
lu politiikan keskiöön. Tulevaisuudessa koulua käydään yhä
enemmän monissa eri paikoissa eli koko yhteiskunnassa.

HYVÄT EVÄÄT HYVINVOINTIIN!

**Päätäjien tehtävänä on suojella tulevaisuutta
Live as if our future matters (nuorten räppi YK:ssa)**

Tavoiteltavaa on houkutella ihmisistä esiin parhaat puolet,
Thomas Princen (2010) ehdottaa. Hän väittää, että muutosten
vaikeus kestävämpään kulttuuriin ei ole tehtävän kompleksii-
suus, ongelmien laajuus tai aiottujen ratkaisujen riskit. Sen
sijaan vaikeus piilee siinä, että ongelmat on kehystetty men-
neeseen teollisen yhteiskunnan aikaan, jolloin talouskasvua
opittiin pitämään normaalina. Princen ehdottaa, että hyvin
voi olla se, mikä on hiukan vähemmän kuin mahdollisimman
paljon. Taloudelliseen ajatteluun tarvitaan harkintaa ja sääs-
täväisyyttä. Näissä ihmiskunta on harjaantunut pitkän ikänsä.

Hyvinvointi tulee ymmärtää aineellista vaurautta moniulot-
teisempaan suhteissa luontoon ja toisiin ihmisiin. Ihminen on
neuvokas olio hakemaan uutta tasapainoa elämään erilaisin
luovin tavoin. Tarvitsemme myötätuntoista huolehtimisen ja
jakamisen etiikkaa maapallolla. On opetettava integroimaan
ulkoiset voimavarat ja tarpeet kuten talous ja päätöksenteko-
rakenteet sisäisten tarpeiden kuten kulttuurisen, henkisen,
sosiaalisen ja psykologisen hyvinvoinnin kanssa²⁰⁹.

Saako tekniikan sädekehä²¹⁰ meidät uskomaan, että tekniika-
kaan turvautuminen ja sen kehittämiseen investoiminen riit-
tävät kestävämpään kulttuuriin? Sivilisaatiokriittisessä suun-
tauksessa painotetaan energian säästämistä ja ympäristöä
kuluttavan elämänmuodon korjaamista kestävämmäksi. Yk-
sinomaan teknologiaan "uskominen" kaventaa vapauttamme.
Tarvitsemme humanismin rikkauksia ja humanistisia tieteitä
henkiseksi ravinnoksi, iloksi ja yhteiskunnan kehittämiseksi²¹¹.

*Energiaohjelmien rinnalle tarvitaan ekososiaalisen sivi-
tyksen hyvinvointipolitiikkaa.* Laaja-alaisen yhteiskunnalli-
sen neuvokkuuden vahvistamisessa perustavia avainsanoja
ovat: *oppiminen ja sivistys, terveys ja hyvinvointi, demokratia ja
myötätunto.* Nämä edellyttävät pitkäkestoista ja monipuolista
huolenpitoa ja siihen kykeneviä instituutioita. Muun muassa
opetus- ja kulttuuriministeriö sekä sosiaali- ja terveystoimi-
nisteriö alaisine laitoksineen voisivat toimissaan edistää
kestävää sivistys- ja hyvinvointipolitiikkaa (THL:n lausunto
2012)²¹². Kaikkien instituutioiden tehtävä olisi sovittaa toi-
mensa kestäväan kehitykseen ja ekososiaaliseen kulttuuriin.

Yhteiskunnan *sosiaaliset ja poliittiset rakenteet vaikuttavat
kansalaisten tunteisiin*; ne voivat vahvistaa moraalisia tunteita
kuten myötätuntoa kanssaihmiä kohtaan tai antimoraalisia
kuten itsekästä ahneutta, Martha Nussbaum (2011) toteaa.
Demokratia edellyttää kansalaisia, joilla on kyky tuntea, ku-
vitella ja ajatella sekä väitellä ja perustella kantansa. Demo-
kratiaa ei ole ilman myötätuntoa. Tarvitaan tilaa inhimillisel-
le kehitykselle; *taiteet ovat keskeisessä asemassa avatessaan
ihmisestä sellaisia puolia, joihin tieteet ja arkikokemus eivät
yllä.* Valistunut, riippumaton ja demokraattinen kansalainen
"valmistuu" pitkän ja monipuolisen oppimisprosessin seu-
rauksena.²¹³

Taiteiden ja luovan toiminnan niveltäminen oppimi-
seen auttaa oppimaan, ja sitä syventää aistivoimaisuus.
Euroopan neuvosto²¹⁴ korosti taannoin väkevästi taiteiden
merkitystä risteyspaikkana, joka tuo arkielämään luovan
ja virkistävän ytimen. Taiteet ja taidelähtöisten hankkeiden
laaja kirjo muun muassa syrjäytymisen ehkäisemisessä
on tuonut paljon iloa ja mielihyvää sekä rohkeutta osallis-
tujille. Taiteen ja sosiaalisen työn rajoilla tutkitaan muun
muassa mitä mahdollisuuksia draama tarjoaa sosiaali-
selle työlle. Musiikin lyriikat puhuttelevat laajasti lapsia
ja nuoria ja ohjaavat heitä tekemään omaa kertomusta
elämästään.²¹⁵ Näin he oppivat tutkimaan sitä, mikä heille
on tärkeää.

208 Macy 2009, 13 ja 60.

209 Esbjörn-Hargens & Zimmerman 2009.

210 Taylor 1998.

211 Heikkilä & Niiniluoto 2016.

212 THL:n lausunto 8.3.2012 Kestävän kehityksen konferenssista Rio de Janeirossa 20-22.6.2012 sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

213 Nussbaum 2011.

214 Syrjästä esiin 1996.

215 Lasten ja nuorten säätö Myrsky-hanke on kehittänyt taideoasamista nuorten unelmien tutkijana ja tukijana. Taikusydän kokoaa yhteen monitieteistä tutkimusta.
<https://taikusydän.turkuamk.fi/>; Honkakoski 2017; Känkänen 2013; Bardy 2012.

Suuretkin muutokset ovat mahdollisia, kun näköalat tulevaisuuteen kirkastuvat riittävästi ja erimielisyyksistä huolimatta kyetään yhteisiin päätöksiin, kuten aikanaan kävi koulujärjestelmän luomisessa ja sitten sen laajentamisessa kaikille lapsille. Yhteiskunnan ja lapsen vastavuoroisuus²¹⁶ on lapsuuden politiikan ydintä. Osaammeko suojella lapsia turvattomuudelta, laiminlyönniltä ja pahoinpitelyltä – sekä liian vahvoilta sosiaalisilta paineilta? Yhtä tärkeää on kysyä, osaammeko ottaa lapset mukaan uuden rakentamisessa? Uskallammeko antaa heille valtaa ja vastuuta yhteisistä asioista?²¹⁷ Tahdommeko vapauttaa lapset ja nuoret osallistumaan yhteisöjensä rakentamiseen? Osaammeko kuulla lapsia ja nuoria?

Mitä vastaamme lapsillemme, kun he tulevat kysymään, tiesimmekö ilmastokriisistä ja mitä teimme ilmaston pelastamiseksi? Voimmeko sano, että teimme kaikkemme ja onnistuimme hillitsemään ilmastomuutosta? Vai joudummeko myöntämään, että katsoimme sivusta, vaikka tiesimme, mitä tapahtuu?²¹⁸

Luonnon elinvoima on hyvinvoinnin edellytys, ja lapset ovat kansakuntien yhteinen aarre. Vanhemmat ja muut aikuiset ovat saaneet uuden tehtävän suhteissa lapsiin. Aikuisten on huolehdittava siitä, että ilmaston lämpeneminen onnistutaan pysäyttämään ja sopeutumaan sen seurausvaikutuksiin. Siksi lapset on opetettava tavoilla, joissa elämän merkityksellisyys ja tulevaisuuden usko voivat vahvistua.

LOPUKSI: TULEVAISUUS EDELLÄ - LASTEN HYVINVOINTI JA ELINVOIMAINEN LUONTO OHJAAAMAAN HYVINVOINTIVALTION UUDISTAMISTA

Kun teollistuminen alkoi ohjata yhteiskunnallista kehitystä, muuttuivat agraarisen ajan tarpeet sekä käsitykset lasten tehtävistä ja luonnonvarojen käytöstä. Kauaksi näkivät ne, jotka ymmärsivät oppimisen merkityksen. Se on vahvistunut entisestään, ja tänä päivänä sen ymmärtänevät lähes kaikki. Ihmisen varhaisuusien merkityksellisyys ei ole uusi havainto. Nyt se kuitenkin näyttää korostuvan aivotutkimuksesta taloustieteisiin. Varhaiskasvatus on noussut voimallisesti poliittiseenkin puheeseen. Ymmärrys lapsuuden merkityksestä elää renessanssia. Se johtuneet tieteen kehittymisestä ja tiedon kumuloitumisesta - sekä myös lasten vähenemisestä vauraisa maissa. Työelämän muutokset vaativat oppimiskykyistä väkeä, ja se edellyttää hyvin pidettyjä lapsia – kirkaana johtotähtenä lapsuuden itseisarvo. Ilmaston lämpenemisen selättäminen on vähintään yhtä suuri murros kuin aikanaan teollistuminen. Tarvitaan toimintakykyisiä ja luovia ihmisiä, jotka osaavat siirtyä sosiaalisesti, ekologisesti ja taloudellisesti kestäväan kulttuuriin. Ja viisautta johtaa tämä yhteiskunnallinen muutos tavalla, joka lisää yhteiskunnan sivistyksellistä, sosiaalista ja taloudellista eheyttä.

Lasten hoidon, kasvatuksen ja opetuksen järjestämiseen vaikuttavat elannon hankkimisen tavat, perhe- ja yhteisyyssuhteet sekä arvot ja maailmaan orientoituminen. Nämä muuttajat ovat enemmän tai vähemmän murroksessa, ja se on satavuotiaalle Suomelle hyvä paikka katsoa tulevaisuuteen huomista pidemmällä aikajänteellä.

Tarvitaan kokonaisvaltainen lapsen oikeudet kattava lapsi- nuoriso- ja perhepolitiikka. Lapsen oikeuksien komitea on kehottanut tekemään sellaisen. Se edellyttää erilaisten tarpeiden ja intressien yhteensovittamista. Lasten tarvitsema huolenpito, vanhempien mahdollisuudet sovittaa työ ja perhe toisiinsa ja työelämän kiristynyt kilpailu muodostavat vaativan asetelman. Lasten hyvä on parasta myös muille. Varhaiskasvattajat, opettajat, sosiaalityöntekijät ja muut lapsiammatillaiset muodostavat laajan joukon, joka yhteisvoimin voi edistää lasten parasta.

Lapsen oikeuksien sopimuksen toteuttamiseen tarkoitetut lapsibudjetointi ja lapsivaikutuksien arviointi ovat kehittyviä mutta toistaiseksi vain vähän käytettyjä poliittisia työkaluja. Niihin harjaantuminen avaa tietä siihen, että lapsi- ja perhepolitiikka sekä lapsi- ja nuorisoväestön asiat ulottuvat yhteiskuntapolitiikan ytimiin. Muun muassa mainituilla työkaluilla voidaan torjua rakenteellisen välinpitämättömyyden tummaa varjoa. Kyse ei enää ole siitä, että lapset otettaisiin huomioon yleisluontoisesti, vaan siitä että aiottujen ja tehtyjen konkreettisten toimien vaikutukset lapsiin arvioidaan, niiden mukaan päätetään ja vaikutuksia seurataan. Silloin lapset ovat oikeuksineen ja tarpeineen vaikuttamassa yhteiskunnassa tehtäviin valintoihin. Tällä hetkellä lapsivaikutusten arviointia tarvittaisiin muun muassa sote-uudistuksessa. Kuinka taataan esimerkiksi lastensuojelun kestävä kehittäminen? Sosioekonomiset erot näkyvät ei ainoastaan aikuisten, vaan myös lasten terveydessä ja hyvinvoinnissa. YK:n lapsen oikeuksien sopimus luo perustan, jolla voidaan edistää lasten terveyttä jo varhaisvaiheissa²¹⁹.

Hyvinvointivaltion alisuoriutumisesta on edettävä sen uudistamiseen. Alisuoriutumisesta kertoo muun muassa pienituloisuuden ja köyhyyden lisääntyminen ja pitkittyminen pikkulapsiperheissä. Köyhien perheiden lapset ovat pudonneet tavallisten asioiden ulkopuolelle. Säästöt ja leikkaukset palveluissa satuttavat eniten tuen tarpeessa olevia perheitä, lapsia ja nuoria. Jos palvelut eivät kohtaa kokonaista ihmistä, eniten siitä kärsivät heikoimmassa asemassa olevat. Koulutuspuudokkaita tarvitsevat enemmän kannustavaa ja nuoria tukevaa politiikkaa kuin rangaistuksia. Poliitikkojen pitäisi tutustua niiden lasten ja nuorten elämään, jotka ovat "pudonneet". Sekä alueelliset että sosioekonomiset terveys- ja hyvinvointierot näyttävät pysyviltä ja jopa paikoin kasvavilta. Jos hyvinvointivaltio ei kykene tasoittamaan elämän lähtökoh-tia, se on epäonnistunut. Sekä perusteita että mahdollisuuksia hyvinvointivaltion uudistamiseen eriarvoisuutta vähentävällä tavalla on runsaasti.

216 Historiallisesti paine on kohdistunut lapsen tehtävään sosiaalista yhteiskuntaan sopeutuen. Nykykäsityksessä korostetaan vastavuoroista suhdetta. HS:n raadin enemmistö 47% katsoi, etteivät nykyiset kasvatusihanteet korosta liikaa yhteiskunnan tarpeita, ja että lapsia pitää sopeuttaa yhteiskuntaan. 40 % katsoi että yhteiskunnan tarpeet jyräävät. 13 % ei ottanut kantaa, HS 30.9.2011 C 3 Kulttuuri.

217 Lapsilla voi olla joskus aivan yletön vastuun kuorma vaativissa perhelanteissa, jolloin lapsi ja perhe ovat ulkopuolisen avun kuten lastensuojelun tarpeessa.

218 Ilmastovanhemmat esitti kysymykset Lastensuojelun keskusliiton ja ITLAn kokoamassa lapsijärjestöjen verkostossa; eettinen vetoisuus lähetettiin päättäjille 27.4.2015.

219 Kurttila 2017.

”Enemmän ongelmien ehkäisyä, vähemmän korjailua?” ehdottavat valtiovarainministeriölle Jorma Sipilä ja Eva Österbacka 11/2013.

- On ratkaisevan tärkeää, että pikkulapsiperheet, joissa vanhempien voimavarat ovat vähissä, saavat paljon tukea. Kotipalvelu on hyvä tukimuoto.
- Perheiden eristyminen merkitsee lapsille suurta kehitysriskiä. Maahanmuuttajien lasten kielen opetuksen ja oppimiseen ylipäättään on panostettava paljon.
- On otettava vakavasti varhaiskasvatuksen suurta merkitystä korostava kansainvälinen tutkimus. Tähdellisintä se on niille, joilta puuttuu kasvatusresursseja. Palkalliset olot ja ratkaisut vaikuttavat laatuun. Tarvitaan suomalaista tutkimusta.
- Koulussa epäonnistumisen kierteen katkaiseminen on mahdollista. Jos lapset ovat sosiaalisista syistä alisuoriutujia, on mahdollista auttaa heidät normaalisuoriutujiksi. Selviytymisen tukeminen voi olla ongelmien käsittelyn sijasta onnellinen kokemus.
- Kunnat ovat vastuussa palveluista. Lasten kehitystä olennaisempaa asiaa ei ole. Kunnassa on syytä suhtautua vakavasti nuoren sukupolven kehitysedellytyksiin. Kannattaa pitää huolta siitä, että lastensuojelu tehdään hyvin. Läheisten mukaan ottaminen maksaa vähän, mutta voi auttaa paljon. Työn organisoinnin täytyy lähteä suuresta avoimuudesta.
- Olennaista on ryhtyä kokoamaan sirpalemaisen spektrin sijaan kasautuvaa ja helposti hyödynnettävää tietokantaa. Tarvitaan koejärjestelyjä. Ja tarvitaan tutkimuskeskus. (emt., 65-68).

Oppimaan oppiminen on avain kehitykseen. Hyvinvointivaltion keskeinen eetos on rakentunut universaaleihin palveluihin. Erilaisista tekijöistä johtuen vaikeudet oppimaan oppimisessa ovat nousseet ratkaisuja vaativaksi ongelmaksi. Miten kaikki mahdolliset resurssit ja osaaminen mobilisoidaan, jotta tähän tarpeeseen voidaan vastata? Hallituksen ja eduskunnan sekä kunnan- maakunnan valtuutettujen tulisi kohdallaan paneutua ongelmaan ja tarjota poliittisia ja sosiaalisia ratkaisuja yhteiseen jakoon. Universaalipalveluiden rinnalla tarvitaan kohdennettuja sosiaalisen investoinnin strategioita muun muassa kuormitetuissa pikkulapsiperheissä. Koeteltuja avunmuotoja on useita. Tuoreen tutkimuksen mukaan²²⁰ oppilaiden lähtökohterojen tasoittaminen (positiivinen diskriminaatio) toimii tarkoitetulla tavalla.

Yhä selvemäksi on käynyt, että eriarvoistumisen ehkäisemiseen pitää panostaa voimakkaasti jo varhaislapsuudessa ja peruskoulussa - monin tavoin kaikin mahdollisin keinoin.

Maahanmuutosta on tullut itseään suurempi kysymys, koska se jakaa mielipiteet jyrkästi maahanmuuttoa vastustaviin ja niin sanottuihin suvakkeihin. Onko muuta rauhanomaista tapaa ratkaista ristiriitoja kuin vuoropuhelu, jossa eri osapuolet kuuntelevat toisiaan ja yrittävät ymmärtää toisiaan? On hyvin todennäköistä, että lapsemme joutuvat aikanaan silmätysten entistä suurempien pakolaisaaltojen kanssa muun muassa ilmastokriisin vuoksi.

Syntyvyyden alentuessa uuden työvoiman tarve kasvaa. Kestäviä ratkaisuja hakeva paneutuminen maahanmuuttoon olisi arvokas lahja tuleville polville, niin täällä syntyville kuin tänne muuttaville. Samalla se vapauttaisi energiaa muihin suuriin käsillä oleviin tehtäviin – kuten ilmaston lämpenemiseen – ja viisaasti hoidettuna se myös lisääisi voimavaroja.

Maahanmuuttajien lapset ovat yhdenvertaisia syntyperäisten suomalaisten lasten kanssa. Heidän heikkoo koulumenestystään selittää keskeisesti suomen kielen hallinnan vajuus, joka rajoittaa heidän käsitteellisen ajattelukykyänsä käyttöön ottoa ja kehittymistä; näin he jäävät koulussa jälkeen oppimistuloksissa. Panostus kielen opetukseen ratkaisee paljon heidän pärjäämisestään koulutuksessa ja työelämässä. Sama koskee muun muassa vammaisia lapsia sekä lastensuojelun tarpeessa olevia lapsia. Lisäksi maahanmuuttajavanhempien kanssa on tehtävä konkreettista työtä, jotta kasvatuksen rinnakkaiskulttuureja ei synny ja syntyneet rinnakkaiskulttuurit purkautuvat kohti yhteisempää kasvatuskulttuuria.

Vahvan lapsi- ja perhepolitiikan rinnalla tarvitaan viisaasta ympäristöpolitiikkaa. Lapsivaikutusten ja ympäristövaikutusten selvittämiseen on tarpeen paneutua yhteiskunnan kaikilla tasoilla. Kestävämpää tulevaisuutta pohditaan ansiokkaasti esimerkiksi Hetki ry:n ja ekosäätiö Pekka Kuusi Foundationin piirissä. Eri piireissä muhuvia näköaloja ja kehitelmiä kaivataan laajempaan kansalaiseskusteluun! Siksi on määriteltävä ennakkolulottomammin, mitkä toimijat ovat mukana Suomen lapsipolitiikan valmistelussa. Meidän kaikkien – poliitikoista lähtien – on kotouduttava uusiin olosuhteisiin.

On tarpeen muistaa, että muutamassa vuosikymmenessä materiaalin kulutus Suomessa on 70-kertaistunut. Harjaantuminen tajuamaan aineellisen kohtuullisuuden riittävyys vahvistaa hyvää elämää ja säästää luontoa.

Elämä on dialogista musiikkia, ja dialogi on ruumiillista työtä.

Arnkil & Seikkula 2014

220 Vatt 18.8.2017 Tiedote. Helsingiläisnuoret hyötävät positiivisen diskriminaation rahoituksesta Mikko Sillimanin tutkimuksen mukaan.

KIRJALLISUUS

MIETINNÖT, SUOSITUKSET, INDEKSIT, TIEDOTTEET

OPM Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma 2007-2011.
Parlamentaarisen nuorisokomitean mietinnöt (1980:6 ja 1980:61).
Kansainvälisen lapsen vuoden 1979 Suomen komitean (1980:23).
Päivähoidon kasvatustavoitekomitean (1980:31).
Lasten kulttuuritoimikunnan (1979:32) mietinnöt.
Barnåret i Norden 1980 NU A.

Lastensuojelusta kohti lapsipolitiikkaa. STM 1995:6.
Lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelma ja
Lapsi- ja nuorisopoliittinen kehittämisohjelma,
Lapsi- nuoriso- ja perhepoliittinen koordinaatio ja
Lapsi- ja nuorisopolitiikan koordinaation vahvistaminen ja
Lastensuojelun kehittämisohjelma; KASTE-ohjelma sosiaali- ja terveyspalveluiden kehittämiseen; Lastensuojelun käsikirja THL.

Kananoja, A. ym. 2013 Toimiva lastensuojelu –selvitysryhmän loppuraportti 2013:19 STM.

Sipilä, J. & Österbacka, E. 2013 Enemmän ongelmien ehkäisyä, vähemmän korjailua. Valtiovarainministeriön julkaisuja 11.

Synnymekö hyväksi? Prisma dokumentti 6.11.13 Stormy Nights Production Mc Intyre et Thalenberg.

THL:n tiedotteet kouluterveyskyselystä; Ystävyyssuhteet tukevat nuorten hyvinvointia; Nuorten hyvinvointi ja eriarvo ovat lisääntyneet.

Tiivistelmä Lapsiasiaavaltuutetun vuosikirjassa 2014.

Lapsiasiaavaltuutetun arvio ministeriöiden tulevaisuuskatsauksista... 4.2.2007 www.lapsiasia.fi

Nuori.fi Lasten ja nuorten säätiö Myrsky –hanke. aka.fi/tietysti.fi

One Health.fi; Rajat ylittävää yhteistyötä ihmisten, eläinten ja ympäristön yhteisen terveyden hyväksi.

Linna, T. Lasten velkaantumisen. Lapin yliopisto (tietysti.fi 9.2.2016).

Syrjäytymisen ehkäisemisen mestarikurssi. Suomen Akatemia, ja kolme STN-rahoitteista tutkimusohjelmaa. 28.3. – 18.4.2017. Kelan auditoria.

VATT 18.8.17 Tiedote: helsinkiläisnuoret hyötyvät positiivisen diskriminaation rahoituksesta Mikko Sillimanin tutkimuksen mukaan.

IPCC 2014 Ilmastomuutos etenemässä kohti peruuttamattomia seurauksia: toimia tarvitaan yhteiskunnan kaikilla sektoreilla. Ympäristöministeriö, Suomen ympäristökeskus, Ilmatieteen laitos ja Teknologian tutkimuskeskus tiedottavat 3.11.2014. www.ym.fi.

IPCC Summary for Policymakers. Climate Change 2014. http://www.ipcc.ch.

IPCC tiedotearkisto 2014.

Rio de Janeirossa 20.-22.6.2012 pidetyn Rio+20 konferenssin taustamateriaalia Ulkoministeriön muistio 21.2.12.

Kestävän kehityksen yhteiskuntasitoumus: Suomi jonka haluamme 2050, sitoumus2050.fi

Sitoumustyökalun arviointi ja kehittäminen. Syke.fi

Ilmastovanhempien, Lastensuojelun keskusliiton ja ITLAn kokoamassa lapsijärjestöjen verkostossa valmistettu eettinen vetoisuus ilmastokriisistä päättäjille 27.4.2015.

Helsingin yliopisto HELDA-tiedote 22.9.2017 Seppo Salorannan väitöstyön mukaan kestävä kehityksen kasvatusta peruskoulussa on satunnaista.

LEHTIUUTISET, ESITELMÄT, BLOGIT YMS. TEMAATTISESTI RYHMITELLEN.

Ala-Risku, P. Uutiset. Nykyvanhemmat ovat onnistuneet monessa HS 14.2.2017.

Ala-Risku, P. Uutiset. Nykylapset ovat entistä avuliaampia HS 23.2.2017.

Custódio, I. 2016. Lapsivaikutusten arviointi – hyvistä aikeista toiminnaksi. Puheenvuoro. Nuorisotutkimus 34:1.

Pelastakaa Lapset ry:n kysely Lapsen ääni 2015: Köyhien perheiden lapset pudonneet tavallisten asioiden ulkopuolelle.

Ruckenstein, M. Kallis rasismi 12.2.2017. Blogi. Suomen tiedetoimittajien liitto.

Pölkki, M. 2017 Pisa-tutkimus: Motivaatio koulutyöhön on heikko, mutta suoritukset hyviä. Suomen koulu on rento ja nuoret tyytyväisiä. HS 20.4.2017.

Kanerva, A. Kulttuuri. Kirjallisuus: Martin Widmarkin mukaan vastuu lukutaidosta on kouluilla. HS 24.3.2017.

Aalto, M. Paha olla päiväkodissa. Uutiset HS 5.1.17.

Nislin, M. Päiväkodissa on myös hyvä olla. Mielipide HS 8.1.17.

Nislin, M. Hermoja raastavaa vai palkitsevaa työtä päiväkodissa. HY tiedote väitöksestä 30.3.16.

Seuri, V. Onko päivähoito hyvä sijoitus? Poliitiikka. Kuntavaalit 2017: Maksuttomasta varhaiskasvatuksesta tuli iso teema vaalikeskustelussa. HS 8.4.17.

Paananen, M. Varhaiskasvatuksen tehostaminen on uhka lasten tasa-arvolle. Tiedote 31.1.2017 väitöskirjasta. Koulutus- ja tiedepoliitiikka HY.

Panula, J. Veikö taantuma nuorilta tulevaisuudenuskon? HS Kotimaa 2.8.2017.

HS 18.2.2017 Maahanmuutto hajottaa irakilaisperheen.

Virtaintorppa, P. Tahdonvoima ei aina estä syrjäytymistä. HS Mielipide 10.10.16.

Siikala, J. 2004. Elämää ilman ydinperhettä. Esitelmä Stakesin Tilaa lapsuudelle –seminaarissa 31.8.2004.

Jukka Mäkelän 60-v Juhlaluento 8.9.2017 THL:ssa.

Suomen akatemian järjestämä Syrjäytymisen ehkäisemisen mestarikurssi maaliskuun - huhtikuun 2017.

Vasamies, H. Pitäähkö olla huolissaan? Pääkirjoitus. Suomen luonto 1/2017.

Lehtinen, A. & Wahlgren A. Luonto ja ympäristö jäävät uudistusten jalkoihin. HS Mielipide 11.4.2017.

Tynkkynen, V-P. Energian tuotanto kaipaa lisää yhteiskuntavastuuta. HS Vieraskynä 28.4.2017.

Kangas, J. Korkeakoulutus on ekologisesti tuhoisaa. Toni Ruuskan väitöskirjan uutisointi. HS 17.6.2017.

Danski, J. Ilmaston lämpeneminen ei näytä hidastuvan. HS Vieraskynä 14.6.2017.

Furman, E. Miten kotoudumme tulevaisuuteen? Blogi 19.2.2016 Sitra. Pihkala, P. Ilmastotyö vaatii ihmismielen ymmärrystä. Blogi 20.05.2016 Sitra.

Järvelä, J. Kehitys yhteistyötä ei pidä siirtää yritysten vastuulle. HS 7.4.2017 Vieraskynä.

Rahkonen, J. Populismien kannatus laskee vuosien mittaan. HS Vieraskynä 17.5.2017.

HS 15.1.2017 Pääkirjoitus. Vanhusasiat kiinnostavat kansaa; tärkein teema kuntavaaleissa.

HS 6.4.2016 Pääkirjoitus. Eläkealoite päätyi nuorten asialle. Eläkeläiset ovat pärjänneet paremmin kuin nuoret mm. Suomen pankin selvityksen mukaan.

KIRJALLISUUS

- Aapola-Kari, S. & Wrede-Jääntti, M. 2016. Perinteisiä toiveita, nykyhetkeen kiinnittyviä pelkoja – nuoret pohtivat tulevaisuutta. Nuorisobarometri 2016.
- Aarnio, A., Järvinen, O., Oker-Blom, N., Saarinen, E. 1991. Ihmisen eloonjäämisoppi: pieni alkeiskirja / Pekka Kuusi. WSOY.
- Alanen, L. & Bardy, M. 1990. Lapsuuden aika ja lasten paikka. Tutkimus lapsuudesta yhteiskunnallisena ilmiönä. Sosiaalihuollituksen julkaisuja 12/1990. Helsinki: Sosiaalihuollitus.
- Alasuutari, M. & Karila, K. 2009. Lapsuuden ja lapsen tulkinat lapsikohtaisissa varhaiskasvatussuunnitelmissa. Teoksessa Alanen, L. & Karila, K. (toim.) Lapsuus, lapsuuden instituutiot ja lasten toiminta. Tampere: Vastapaino, 70-88.
- Alhanen, K. 2016. Dialogi demokratiassa. Helsinki: Gaudeamus.
- Alhanen, K. 2014. Vaarantunut suojelvalta. Tutkimus lastensuojelujärjestelmän uhkatekijöistä. Helsinki: THL, raportteja 24.
- Alhanen, K. 2013. John Dewey'n kokemusfilosofia, Helsinki: Gaudeamus.
- Appelqvist - Schmidlechner K., Kekkonen, M. ym, 2017 Jääsydämet. Icehearts-toiminnassa aloittavien lasten psykososiaalinen hyvinvointi... Helsinki: THL raportti 6.
- Arffman, I. & Nissinen, K. 2015. Lukutaidon kehitys PISA-tutkimuksessa. Teoksessa Välijärvi, Jouni - Kupari, Pekka (toim.): Millä eväillä uuteen nousuun? PISA 2012 tutkimustuloksia. OKM julkaisuja 2015:6. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö.
- Arnkil, T.E. & Seikkula, J. 2014. "Nehän kuunteli meitä" Dialogeja monissa suhteissa. Helsinki. THL Teema 23.
- Aro, M. 2014. Koulutusinflaatio. Koulutusekspansio ja koulutuksen arvo Suomessa 1970-2008. Turun yliopiston julkaisuja, sarja C osa 376. www.doria.fi.
- Aro, M. 2009. Koulutus ja hyvinvointipuutteet. Yhteiskuntapolitiikka 74 (5), 497-508.
- Aronsson, K., M. Cederblad et al. 1984. Barn i tid och rum. Kristiansstad: LiberFörlag.
- Atkinson, A. 2015. Inequality. What can be done? London: Harvard University Press.
- Bainer, R. 1995. Liberalism: What's Missing? Society 32 (5), 18-22.
- Bardy, M. 2015. Ilmastokriisi ja yhteiskunnallinen neuvokkuus. Yhteiskuntapolitiikka 1.
- Bardy, M., Heino, T. 2013. Katsaus lastensuojelun toimintaympäristöihin: paniikista toivoon ja näköalat auki. Teoksessa M. Bardy (toim.) Lastensuojelun ytimissä. 4. Painos. Helsinki: THL, 13-42.
- Bardy, M. 2012. Taide, tiede ja myötätunto. Synteesi 3.
- Bardy, M. 2011. Maailmankuva ja ekososiaalinen järjestys. Teoksessa E. Palola & V. Karjalainen (toim.) Sosiaalipolitiikka - hukassa vai uuden jäljillä. Helsinki: THL, 333 - 347.
- Bardy, M., Parrukoski, S. (toim.) 2010. Hyvinvointi ilmastonmuutoksen oloissa? Keskustelunavauksia tulevaisuusvaliokunnalle. Helsinki: THL.
- Bardy, M., Öhman, K. 2007. Vaativa vauvaperhetyö. Kirjallisuuskatsaus kansainvälisestä tutkimuksesta. Työpapereita 13/2007. Helsinki: Stakes.
- Bardy, M., Janhunen, T. 2002. Imeväisikäisen terveys ja kehitys psykososiaalisissa riskioiloissa. Teoksessa I. Kangas ym. (toim.) Kohti terveyden tasa-arvoa. Helsinki: Edita, 171-192.
- Bardy, M., Salmi, M. & Heino, T. 2001. Mikä lapsiamme uhkaa? Suuntaviivoja 2000-luvun lapsipolitiikkaan keskusteluun. Helsinki: Stakes.
- Bardy, M. 1996. Lapsuus ja aikuisuus - kohtauspaikkana Émile. Väitöstutkimus. Helsingin yliopisto, kasvatustieteen laitos. Helsinki: Stakes, tutkimuksia 70.
- Barnåret i Norden. 1980 NU A.
- Bauman Z. 2002. Notkea moderni. Suom. Jyrki Vainonen. Tampere: Vastapaino.
- Beck, U. 2010 Climate for Change, or How to Create a Green Modernity. Theory, Culture and Society 27 (2-3), 254 - 266.
- Bohm, D., Peat, D. 1992. Tiede, järjestys ja luovuus. Suom. T. Seppälä, J. Jääskeläinen ja P. Pylkkänen. Helsinki: Gaudeamus, 23-30.
- Broome, J. 2012. Climate Matters: Ethics in a warming world. New York: W.W. Norton.
- Butler, R. 2016. Children making sense of economic insecurity: Facework, fairness and belonging. Journal of Sociology Feb. 18, 2016;
- Cantwell, N. 1993. Monitoring the Convention through the Idea of the "3 Ps". Politics of Childhood and Children at Risk. International Expert Meeting. Kellokoski Finland 22-24 August 1992. Eurosocial Report 45/1993, 121-130.
- Chamberlayne, P., Rustin, M., Wengraf, T. 2002. Biography and social exclusion in Europe: Experiences and life journeys. Bristol: Policy Press.
- Coveney, P. 1967. The Image of Childhood. Baltimore: Penguin Books.
- Dias, M., Riedweg, W. 2003. Possibly talking about the same. Museu d'Art Contemporani de Barcelona.
- Edelman, G.M. 1995. Memory and the individual soul: against silly reductionism. In: Cornwell, J. (ed.): Nature's Imagination. The frontiers of scientific vision. Oxford: Oxford University Press, 200-206.
- Engelbert, A., Buhr, P. 1991. Childhood as a Social Phenomenon: National Report, Federal Republic of Germany. European Centre for Social Policy and Research. Vienna.
- Engle, P. L. et al. The Global Child Development Steering Group 2011: Child Development 2. Strategies for reducing inequalities and improving developmental outcomes for young children on low-income and middle-income countries. www.thelancet.com Vol 378 October 8, 2011. Ks. Myös varhaisen deprivatation kauaskantoisista seurauksista: Sonuga-Barke, Edmund JS et al.
- 2017 Child-to-adult neurodevelopmental and mental health trajectories after early deprivation... www.thelancet.com vol 389 April15,2017. Eikö tää pitäisi siirtää Sonuga jne- kohtaan S????
- Esbjörn-Hargens, S. & Zimmerman, M. E. 2009. Integral Ecology. Uniting Multiple Perspectives on the Natural World. Boston and London Integral Books.
- Enroos, R., Heino, T., Pösö, T. (toim.) 2016. HUOSTAANOTTO. Lastensuojelun vaativin tehtävä. Tampere: Vastapaino.
- Esping-Andersen, G. 2002. A Child-Centered Social Investment Strategy. Teoksessa G. Esping-Andersen et al. Why we need a New Welfare State. Oxford University Press.
- Futura 1/2011 teemanumero kohtuutaloudesta.
- Haataja, A., Airio, I., Saarikallio-Torp, M., Valaste, M. (toim.) 2016. Laulu 573566 perheestä. Lapsiperheet ja perhepolitiikka 2000-luvulla. Teemakirja 15, Kela. Tampere: Kelan tutkimusosasto.
- Haila, Y & Lähde, V. (toim.) 2003. Luonnon politiikka. Tampere: Vastapaino.
- Hallman, N. 1979. Lapsi ja tutkimus. Kansainvälisen lapsen vuoden 1979 Suomen komitea. LSKL julkaisuja 59. Toim. Kai Koskela. Helsinki: Lastensuojelun keskusliitto.
- Harari, Y.N. 2016. Sapiens Ihmisen lyhyt historia. Suom. J. Iso-Markku. Helsinki: Bazar.
- Hari, R., Järvinen, J. & Lehtonen, J. ym. 2016. Ihmisen mieli. Helsinki: Gaudeamus.
- www.heckmanequation.org ; childrenofthecode.org (steawarding the health of children's learning; lasten oppimisterveyden ohjaaminen).
- Heikkilä T. & Niiniluoto, I. 2016. Humanistisen tutkimuksen arvo. Suomen Roman instituutti osoitteessa: irfrome.org/humanistisen tutkimuksen arvo.
- Heiliö, P. ym. 1993. Politics of Childhood and Children at Risk. International Expert Meeting. Kellokoski, Finland August 1992. Eurosocial Report 45. Vienna.
- Heino T., Hyry, S., Ikäheimo, S. ym. 2016. Lasten kodin ulkopuolelle sijoittamisen syyt, taustat, palvelut ja kustannukset. HuosTa-hankkeen (2014 - 2015) päätulokset. Raportti 3. Helsinki: THL.
- Heino, T., Eronen, T., Kataja, K. ym. 2013. Suojassa, syrjässä, selvinneenä - huostaan otetut ja sijoitetut lapset Suomessa. Teoksessa Reivinen, J., Vähäkylä, L. (toim.) Ketä kiinnostaa lasten ja nuorten hyvinvointi ja syrjäytyminen. Helsinki: Gaudeamus yhdessä Suomen Akatemian kanssa, 50-68.
- Helne, T., Hirvilammi, T., Laatu, M. 2012. Sosiaalipolitiikka rajalliseksi maapallolla. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.
- Helne, T., Laatu, M. 2006. Vääräkirja. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.
- Helne, T., Silvasti, T. (toim.) 2012. Yhteyksien kirja, Etappeja ekososiaa-

- lisen hyvinvoinnin polulla. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.
- Helne, T., Hirvilami, T., Alhanen, K. (toim.) 2014. Kriisi-istunto: Dialogi ekologiseen hyvinvointivaltioon siirtymisestä. Tampere: Kelan tutkimusosasto.
- Henriksson B. 1982. Pengarna eller livet. Stockholm: LiberFörlag.
- Hiilamo H., Saari, J. (toim.) 2010. Hyvinvoinnin uusi politiikka – johdatus uusiin mahdollisuuksiin. Tutkimuksia 27. Helsinki: Diakonia-ammattikorkeakoulu.
- Hirvilampi, T. 2015. Kestävän hyvinvoinnin jäljillä. Ekologisten kysymysten integroiminen hyvinvointitutkimukseen. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.
- Hirvilampi, T., Laatu, M. (toim.) 2008. Toinen vääryyskirja. Lähikuvia sosiaalisista epäkohdista. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.
- Hjerpe, R. 1988. Suomen talous 1860-1985: Kasvu ja rakennemuutos. Suomen Pankin julkaisuja, Kasvututkimuksia XIII. Helsinki: Suomen Pankki.
- Hoffren, J., Rättö, H. 2010. Huomio talouskasvusta hyvinvoinnin mittaamiseen. Teoksessa Bardy, M. & Parrukoski, S. (toim.) Hyvinvointi ilmastomuutoksen oloissa? Helsinki: THL, 85 – 89.
- Holmila, M., Raitasalo, K., Tigerstedt, C. (toim.) 2016. Sukupolvien sillat ja kasvamisen karikat – vanhemmat, lapset ja alkoholi. Helsinki: THL.
- Honkakoski, A. 2017. Taiteen ja sosiaalisen työn rajalla. Acta Universitatis Lapponiensis 341. Rovaniemi: Lapin yliopisto.
- Hotari, K-E. ym. 2013. Lapset lastensuojelun osallisina. Teoksessa M. Bardy (toim.) Lastensuojelun ytimissä. Helsinki: THL 149 – 164.
- Hytönen, K-M. ym. 2016. Lastensuojelun sijaishuollonepäkohdat ja lasten kaltoinkohtelu 1937 – 1983. Raportteja ja muistioita 22. Tiivistelmä 6.4.2016.
- Häggman, K. 1994. Perheen vuosisata. Perheen ihanne ja sivistyneistön elämäntapa 1800-luvun Suomessa. Historiallisia tutkimuksia 179. Helsinki: SHS.
- Häkkinen, A., Salasuo, M. 2016. Aika näyttää. Nuoret, hyvän elämän määrittelyt ja sukupolvien katkeilevat ketjut. Teoksessa S. Myllyniemi (toim.) Katse tulevaisuudessa. Nuorisobarometri 2016, 177– 191.
- Häkli J., Kallio, K.P., Korkiamäki, R. (toim.) 2015. Myönteinen tunnistaminen. Nuorisotutkimusverkosto.
- Isola, A-M., Larivaara, M., Mikkonen, J. (toim.) 2007. Arkipäivän kokemuksia köyhyydestä. Keuruu: Lääkärien sosiaalinen vastuu.
- Jaakola, A. ym. 2014. Kriittisten tapahtumien menetelmä lastensuojelun sosiaalityötä koskevassa tutkimuksessa. Janus vol. 22 (2), 156 – 171.
- Jacobs J. 1992. Systems of Survival. A Dialogue on the Moral Foundations of Commerce and Politics. New York: Random House.
- Jalovaara M. 2014. Perheet ja perhedynamiikka. Kirjassa: Erola J, Räsänen, P. (toim.) Johdatus sosiologian perusteisiin. Helsinki: Gaudeamus.
- Johannesson, E. 1983. Den heliga familjen. Om borgerlig familjekultur under 1800-talet i H. Norman (red.) Den utsatta familjen. Liv, arbete och samlevnad i olika nordiska miljöer under de senaste två hundra år. Stockholm: LTS-förlag, 30-38.
- Joutsenvirta, M. & Hirvilampi, T. & Ulvila, M. & Wilén, K. 2016. Talous kasvun jälkeen. Helsinki: Gaudeamus.
- Järventie, I. 1999. Syrjäytyvätkö lapset? Tutkimus 1990-luvun lasten perushoivasta, hyvinvoinnista ja lastensuojelupalvelujen käytöstä Helsingissä. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 1999:6. Helsinki: STM.
- Järventie I. 2005. Millaisia lapsia tällaisina aikoina? Psykologia 2005:4(49): ss.415-422.
- Järventie, I. 2008. Päivänsäde vai menninkäinen? Identiteettien kasvattaminen eriarvoisuuden puutarhoissa. Teoksessa Lahikainen, A-R., Punamäki, R-L. ja Tamminen, T. (toim.) Kulttuuri lasten kasvattajana. Helsinki: WSOY. 209-232.
- Järventie, I., Sauti, H. (toim.) 2001. Eriarvoinen lapsuus. Helsinki: WSOY.
- Järvensivu, P. 2016. Rajattomasti rahaa niukuudessa. Helsinki: Like.
- Kaikkonen, R., Mäki, P., Hakulinen-Viitanen, T., Markkula, J., Wikström, K., Ovaskainen, M-L., Virtanen, S., Laatikainen, T. (toim.) 2012. Lasten ja lapsiperheiden terveys- ja hyvinvointierot. Raportti 16/2012. Helsinki: THL.
- Kajantie E. ym. 2013. Alkaako syrjäytyminen jo kohdussa? Teoksessa Reivinen, J. & Vähäkylä, L. (toim.) Ketä kiinnostaa? Lasten ja nuorten hyvinvointi ja syrjäytyminen. Helsinki: Gaudeamus, 23 – 36.
- Kallio, K. P., Stenvall, E., Bäcklund, P. & Häkli, j. 2013. Arjen osallisuuden tukeminen syrjäytymisen ehkäisemisen välineenä. Teoksessa Reivinen, J. & Vähäkylä, L. (toim.) Ketä kiinnostaa? Lasten ja nuorten hyvinvointi ja syrjäytyminen. Helsinki: Gaudeamus, 69 – 87.
- Kangas, O. 2009. Onko Suomi enää pohjoismainen hyvinvointivaltio? Teoksessa Taimo, H. (toim.) Kurssin muutos kestäväan kasvuun ja hyvinvointiin. Helsinki: TSL, 23-42.
- Karlsson, L. & Puroila, A-M. & Estola, E. 2016. Välkkeitä, valoja ja varjoja – kertomuksia lasten hyvinvoinnista. Kerronnallinen tutkimus. www.nytnt.fi.
- Karvonen S. & Salmi M. (toim.) 2016. Lapsiköyhyys Suomessa 2010-luvulla. Työpöytä 30/2016. Helsinki: THL.
- Kasvio, A. 2014. Kestävä työ ja hyvä elämä. Helsinki: Gaudeamus. 223-229.
- Katajala-Peltomaa S. & Vuolanto, V. 2013. Lapsuus ja arki antiikissa ja keskiajalla. Helsinki: Gaudeamus ja HYY yhtymä.
- Kaufmann F-X. 1990. Zukunft der Familie: Stabilitätsrisiken und Wandel der familialen Lebensformen sowie ihre gesellschaftlichen und politischen Bedingungen. München: C.H. Beck.
- Key, E. 1900. Barnets århundrade. I – III. Stockholm. Albert Bonniers förlag.
- Kinnunen, H. & Mäki-Fränti, P. 2016. Pitkittynyt taantuma heikentää nuorten sukupolvien asemaa Suomessa. Suomen Pankki: Euro ja talous, 11.3.2016.
- Kivimäki, V. 2013. Murtuneet mielet. Helsinki: WSOY.
- Kivinen, T. & Heinonen, P. 1990. Lastensuojelu vuonna 1987. Sosiaalhallituksen raporttisarja nro11.
- Klein, N. 2014. This Changes Everything. Capitalism vs. climate. Allen Lane. Penguin Books.
- Kokemus opettaa. Voimatarinat lastensuojelussa. Toimittajat: Helena, Johanna, Niina, Krista, Kristiina, Pia&Pipsa. Jyväskylä. Pesäpuu
- Korhonen, M. 2014. Herää koulu! Into pamfletti, Helsinki, 64-65.
- Kortetmäki, T., Laitinen, A. & Yrjönsuuri, M. (toim.) 2013. Ajatuksia ilmastoetiikasta. SoPHI 123, 4-19. (vain nettiversiona).
- Koskinen, S. 2010. Lapset ja nuoret ympäristökansalaisina. Nuorisotutkimusverkosto. Julkaisuja 98. Helsinki: Nuorisotutkimusseura.
- Kouvonen, P. 2016. Perheille tarjottava kasvatuksen tuki ja sen kehittämistarpeet. Teoksessa Holmila, M., Raitasalo, K., Tigerstedt, C. (toim.) Sukupolvien sillat ja kasvamisen karikat – vanhemmat, lapset ja alkoholi. Helsinki: THL, 173 -180.
- Kurttila, T. 2016. Lapsen etu muuttuvassa yhteiskunnassa. Lääketieteellinen Aikakauskirja Duodecim 2016: 132; 1616-1617.
- Kuusi, P. 1982. Tämä ihmisen maailma. Helsinki: WSOY, 98-99.
- Kyllönen, S. 2016. Eettinen kartta Suomelle – kestävyys moraalisenä kysymyksenä keskinäisriippuvaisessa maailmassa- Helsinki: Sitran selvityksiä 116.
- Känkänen P. 2013. Taidelähtöiset menetelmät lastensuojelussa. Väitöstutkimus. Helsingin yliopisto, valtiotieteellinen tiedekunta. THL Tutkimus 109. Helsinki: THL.
- Lahikainen, A-R., Punamäki, R-L. & Tamminen, T. (toim.) 2008. Kulttuuri lapsen kasvattajana. Helsinki: WSOY.
- Laitinen J. 2012. Valomerkki. Energiapula ja makean elämän loppu. Jyväskylä: Atena.
- Lammi-Taskula, J., Karvonen, S. & Ahlström, S. (toim.) 2009. Lapsiperheiden hyvinvointi 2009. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. TEE004. Helsinki: THL.
- Lapsibarometri 2016. Luottamus 6-vuotiaiden lasten kokemana. Toim. T. Tuukkanen 2017. Lapsiasiavaltuutetun toimisto.
- Leinonen, J. 2004. Families in Struggle – Child Mental Health and Family Well-being in Finland During the Economic Recession of the 1990s. The Importance of Parenting. Helsinki: Stakes.
- Lloyd, R. 1992. The Land of Lost Content. Children and Childhood in Nineteenth-Century French Literature. Oxford: Clarendon Press.

- Lopatka, A. 1993. Work and Experiences in the Initiation Process for the UN Convention On the Rights of the Child – The Times have Changed. International Expert Meeting. Kellokoski, Finland 22-24 August. Eurosocial Report 45/1993, Vienna, 131-140.
- Luopa, P., Kivimäki, H., Matikka, A., Vilkkilä, S., Jokela, J., Laukkarinen, E., Paananen, R. 2014. Nuorten hyvinvointi Suomessa 2000-2013 – Kouluterveyskyselyn tulokset. Raportti 2014/025. Helsinki: THL.
- Macy, J. 2009. Maailma rakastajana ja minuutena. Keinoja maailmanlaajuisen ympäristökatastrofin torjumiseksi. Helsinki: Basam Books.
- Massa, I. 2009. Vihreä teoria. Ympäristö yhteiskuntateorioissa. Helsinki: Gaudeamus. Moisio, P., Karvonen, S., Simpura, J. & Heikkilä, M. (toim.) 2008. Suomalaisten hyvinvointi 2008. Helsinki: Stakes.
- Mulari H., Valkonen S. & Salomaa, S. 2016 Lopuksi: yhteenvetoa ja tulevaisuuden teemoja teoksessa Mulari, H. (toim) Solmukohtia. Näkökulmia lasten mediakulttuurien tutkimusmenetelmiin ja mediakasvatukseen, 146 – 147.
- Muukkonen, T. 2013. Lasten kohtaaminen ja prosessiosallisuus teoksessa Lastensuojelun ytimet, 165 – 175.
- Myllyniemi, S. (toim.) 2016. Arjen jäljillä. Nuorisobarometri 2015. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö, Nuorisosaian neuvottelukunta, Nuorisotutkimusverkosto.
- Männistö, A. & Kivimäki, V. 2016. Sodan särkemä arki. Helsinki: WSOY.
- Määttä, M. 2011. Koordinoidaan vaan verkostoja. Julkaisussa Paakkunainen, K. & Suurpää, L. (toim.) Nuorten poliittinen ohjaus. Nuorisotutkimusverkosto. Nuorisotutkimusseura. Verkkojulkaisu 43.
- Määttänen K. 2003. Tunnot ja liikkeet sanattoman ymmärtämisen perustana. Teoksessa Niemelä, P., Siltala, P. & Tamminen, T. (toim.) Äidin ja vauvan varhainen vuorovaikutus. Helsinki: WSOY, 58-69.
- Nuorista Suomessa 2016. Tutkimuskooste syyskuussa 2016. Helsinki: Suomen Nuorisoyhteistyö – Allianssi ry.
- Nussbaum, M. C. 2011. Talouskasvua tärkeämpää: Miksi demokratia tarvitsee humanistista sivistystä? Suom. T. Soukkola. Helsinki: Gaudeamus.
- OECD. 2016. Education at a glance 2016. OECD Indicators. Paris: OECD Publishing.
- Ojakangas, M. 1997. Lapsuus ja auktoriteetti. Pedagogisen vallan historia Snellmanista Koskenniemeen. Helsinki: Tutkijaliitto.
- Paju E. 2013. Lasten arjen ainekset. Episteme. Helsinki: Tutkijaliitto
- Pajakoski, M. 2010 Pääseekö asiakas oikeuksiinsa? Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät –työryhmä Raportti III. THL Raportti 19/2010.
- Palola, E., Hannikainen-Ingman, K., Karjalainen, V. 2012. Nuoret koulutuspuodokkaat sosiaalityön asiakkaina. Tapaustutkimus Helsingistä. THL, Raportti 29/2012.
- Panula A-M. 2013. Lukemisvaikeudet ja osa-aikainen erityisopetus – seurantatutkimus esikoulusta yhdeksänluokan loppuun. Helsingin yliopisto, väitöskirja. www.helda.helsinki.fi.
- Partanen, A. 2016. The Nordic theory of everything. Harper Collins.
- Pekkalainen, T. 2014. Lapset sodassa 1918. Helsinki: Tammi.
- Pekkarinen, E. 2017. Selvitys koulukotien asemasta muuttuvassa palvelujärjestelmässä (2016-2017). Nuorisotutkimusverkosto & THL.
- Pekkarinen, E., Heino, T. & Pösö, T. 2013. Lastensuojelusta tietäminen on moraalinen velvoite. Yhteiskuntapolitiikka 3, 338.
- Pekkarinen, E. 2011. Lastensuojelun tieto ja tutkimus – asiantuntijoiden näkökulma. Nuorisotutkimusverkosto. Verkkojulkaisusarja.
- Pihkala, P. 2017 Kuinka käsitellä maailman ongelmia? Traagisuus ja toivo ympäristökasvatuksessa. Ainedidaktiikka 1 (1). Teologinen tiedekunta. HY.
- Piesanen, H. 2017. Tasainen tulonjako -kaikkien etu? Sosioekonominen asema tulonjakoasenteiden taustalla. Pro gradu. Tampereen yliopisto.
- Piha, H. & Jauhiainen, T. 1993. Puheäänien sanattomat viestit. Duodecim 109(22), 2114.
- Pulma, P. & Turpeinen, O. 1987. Suomen lastensuojelun historia. Helsinki: Lastensuojelun keskusliitto.
- Pulma, P. 2004. Lastensuojelun kehityslinjoja. Teoksessa Puonti, A., Saarnio, T. & Hujala, A. (toim.) Lastensuojelu tänään. Helsinki: Tammi, 11-20.
- Princen, T. 2010. Treading softly. Paths to ecological order. Cambridge: MIT Press.
- Puuronen V. & Saari, J. 2017. Nuorten yhteiskunnallinen osallistuminen ja oikeistopopulismi. Nuorisotutkimusverkosto ja Nuorisotutkimuksen seura.
- Pösö, T. 2016. Epilogi. Teoksessa Rosi Enroos ym. toim. Huostaanotto. Tampere: Vastapaino, 316 -322.
- Qvortrup J., Bardy, M., Sgritta, G., Wintersberger, H. (eds.) 1994. Childhood Matters. Social Theory, Practice and Politics. Avebury, Vienna: European Centre.
- Qvortrup, J. 1992. Children at Risk or Childhood at Risk – A Plea for a Politics of Childhood. In Politics of Childhood and Children at Risk; Provision – Protection – Participation. International Expert Meeting. Kellokoski, Finland 22-24 August. Eurosocial Report 45/1993, 21-22. Vienna.
- Reijo, M. 2013. Ihmisten omat kokemukset täydentävät objektiivisista asuinolomittareista saatuja tietoja. Hyvinvointikatsaus 2/2013. Tilastokeskus.
- Reinikainen, E. 2007. Leimatut lapset. Kun koulu ei ymmärrä. Helsinki: Otava.
- Remes, H. 2014. Lasten ja nuorten kuolleisuuserot Suomessa. Hyvinvointikatsaus 1/2014.
- Riihinen, O. 2011. Keskiluokkaistuva ja eriarvoistuva Suomi – hyvinvointivaltio koetuksella. Teoksessa Palola, E. & Karjalainen V. (toim.) Sosiaalipolitiikka – hukassa vai uuden jäljillä. Helsinki: THL. 103 – 145.
- Ruoppila I. 1979. Haavoittavissa olosuhteissa ja elämäntilanteissa elävät lapset ja nuoret. Teoksessa K. Koskela (toim.) Lapsi ja tutkimus. Kv. Lapsen vuoden 1979 Suomen komitea. Lastensuojelun keskusliitto, 42-63.
- Ruckenstein, M. 2013. Lapsuus ja talous. Gaudeamus. Helsinki University Press.
- Saari, J. 2016. Huono-osaiset: Elämän edellytykset yhteiskunnan pohjalla. Helsinki: Gaudeamus.
- Salmi, M., Sauli, H. & Lammi-Taskula, J. 2012. Lasten ja lapsiperheiden asema nky-Suomessa. Teoksessa Söderholm, A. & Kivittie-Kallio, S. (toim.) Lapsen kaltoinkohtelu. Helsinki: Duodecim.
- Salmi, M., Lammi-Taskula, J. 2014. Työn ja perheen yhteensovittaminen hyvinvoinnin tekijänä. Teoksessa Lammi-Taskula, J., Karvonen, S. (toim.) Lapsiperheiden hyvinvointi 2014. Helsinki: THL, 38 – 51).
- Salonen, A. O. & Bardy, M. 2015. Ekososiaalinen sivistys herättää luottamusta. Aikuiskasvatus 1, 4-13.
- Santalampi, P. & Marttunen, M. 2014. Lasten ja heidän vanhempiansa mielenterveys. Teoksessa Lammi-Taskula, J. & Karvonen, S. (toim.) Lapsiperheiden hyvinvointi 2014. Helsinki THL, 184 – 194.
- Satka, M., Moilanen, J. & Kiili, J. 2002. Suomalaisen lapsipolitiikan mutkainen tie. Yhteiskuntapolitiikka YP 67: 3.
- Sauli, H. 2007. Lasten ja lapsiperheiden toimeentulo. Teoksessa Suomalainen lapsi 2007. Helsinki: Tilastokeskus. Stakes. 269-286.
- Sauli, H., Salmi, M. & Lammi-Taskula, J. 2011. Kriisistä kriisiin: lapsiperheiden toimeentulo 1995-2009. Yhteiskuntapolitiikka 76 (2011):5.
- Serres, M. 1994. Luontosopimus. Tampere: Vastapaino.
- Sijaisäidin kertomus 2013 Vilman sukellus lapsuuteen. Teoksessa Bardy, M. (toim.) 4. Painos Lastensuojelun ytimissä. Helsinki: THL, 284-295.
- Sipilä, J. 2015. Vaikeampaa kuin luulisi. Yhteiskuntapolitiikka 2, 189 – 190. Sotasurmat 1914-22 tutkimuksesta.
- Sirniö, O. 2016. Constrained life chances: Intergenerational transmission of income in Finland. Väitöskirja, Helsingin yliopiston sosiaalitieteiden laitos.
- Sourander, A. 2017. Mentalvärden för barn förbättras på basnivå. Finska Läkaresällskapet Handlingar. Tema: Barnpsykiatri. 1/2017, 4-6.
- Sourander, A. 2016. Tarjoaako terveydenhuoltojärjestelmämme avaimet lastenpsykiatrian huippututkimukseen? Duodecim. TEEMA lastenpsykiatria, 939 – 941.
- Strandell, H. 1991. Vilken familj? Om sociologiska användningar av familjebegrepp. Teoksessa Pulma, P. (toim.): Den problematiska familjen. Helsinki: Suomen historiallinen seura.
- Strandell, H. & Haikkola, L. & Kullman, K. (toim.) 2012. Lapsuuden muuttuvat tilat. Tampere, Vastapaino.

Syrjästä esiin. In from the Margins 1996. Euroopan neuvoston raportti Taide- ja kulttuuripolitiikka yhteiskunnan ytimiin. Helsinki: Opetusministeriö.

Stern, D. 1992. Maailma lapsen silmin. Helsinki: WSOY.

Suomen sotaturmat 1914-22. Valtioneuvoston kanslia. Suomi Finland.

Taipale, V. 2004. Lapsuus tietoyhteiskunnassa. Yhteiskuntapolitiikka 69 (2004):4, 401-406.

Takala, P. (toim.) 2005. Onko meillä malttia sijoittaa lapsiin? Helsinki: Kelan tutkimusosasto.

Tamminen, T. 2016. Lastenpsykiatrian juuret ja siivet. Lääketieteellinen Aikakauskirja Duodecim vol. 132:10. 937- 938.

Taylor C. 1998. Autenttisuuden etiikka. Helsinki: Gaudeamus.

Tennilä, L. 1999. Kulutus. Artikkelit teoksessa Suomen vuosisata. Helsinki: Tilastokeskus.

Tuononen M. 1999. Koulutus. Artikkelit teoksessa Suomen vuosisata. Helsinki: Tilastokeskus.

Turpeinen, O. 1987. Lastensuojelu ja väestönkehitys. Teoksessa Pulma, Panu – Turpeinen, Oiva: Suomen lastensuojelun historia. Kouvola: Lastensuojelun keskusliitto.

Törrönen, H. 2015. Vauvan kanssa vanhemmiksi. Selviytymisen ja ilon kirja. Helsinki: Kirjapaja.

Vario P. 2014. "Lastensuojelussa on kyse siitä, että lapsilla on hyvä olla" Kokemusasiantuntijalapsen hyvinvointia ja lastensuojelua tutkimassa. Varhaiskasvatustieteen pro gradu tutkielma. Jyväskylän yliopisto- 3/2014 Pesäpuu ry. Tutkimuksia.

Waris, H. 1961. Esipuhe teokseen P. Kuusi: 60-luvun sosiaalipolitiikka. Helsinki: WSOY, v-vii.

Wilkinson, R. & Pickett, K. 2009. The Spirit Level. Why Equality is Better for Everyone. London: Penquin Books.

Wickström, K. (toim.) 2014. Maahanmuuttajataustaisten nuorten terveys ja hyvinvointi. THL Työpäperi 17. Tietonurkka 6 teoksessa Lammi-Taskula, J., Karvonen, S., 2014 (toim.) Lapsiperheiden hyvinvointi 2014. THL, 182.

von Wright, G. H. 1992. Minervan pöllö: Esseitä vuosilta 1987-1991, Helsinki: Otava. 172 – 195.

von Wright, G. H. 1993. Viimeisistä ajoista. Ajatusleikki. Yliopistolehti 24, 4-15.

Vygotsky L. 1982. Kieli ja ajattelu. Espoo: Weilin&Göös. 116-117.

Väljjarvi, J., Kupari, P. (toim.): Millä eväillä uuteen nousuun? PISA 2012 tutkimustuloksia. OKM julkaisuja 2015:6. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö.

VIITATTUJA TILASTOJA JA JATKUVIA TUTKIMUKSIA

Työtilasto XIII. Tutkimus ammattityöläisten toimeentuloehdoista Suomessa 1908-1909. Keisarillisen Suomen senaatin toimeksiannosta ja teollisuushallituksen ylivalvonnalla toimittanut Vera Hjelt. Helsingissä 1912.

Tilastokeskus: Kotitalouksien kulutusmenot 2012.

Työläis- ja toimenhaltijaperheiden elinkustannukset Helsingissä vuonna 1928. Sosialinen aikakauskirja sosialiministeriön julkaisema. Vihko 12. Helsinki 1932.

SVT: Tulonjakotilasto 2014.

SVT: Kotitalouksien varallisuus 2013.

SVT: Velkaantumistilasto 2015.

SVT: Tulonjakotilasto 2014, pienituloisuus.

SVT: Työvoimatutkimus 2013.

SVT VI Väestötillasto: Kuolleisuus- ja eloonjäämistulua vuosilta 1901-1910 ja 1911-1920.

Tilastokeskus: Ajankäyttötutkimus 1999, 2009.

Tilastokeskus PX-web Statfin - väestö – kuolleisuus – ja eloonjäämistulua 1986-2014.

Tilastokeskus: Suomalainen lapsi. Väestö 2000.

Tilastokeskus & STAKES: Suomalainen lapsi 2007. Väestö 2007.

WHO-koululaistutkimus (HSBC) 2013-2014, Jyväskylän yliopisto.



VALTIO LASTEN KEHITYKSEN TUKIJANA: ERIIYTYMISESTÄ KANSALLISEEN LAPSISTRATEGIAAN

1900-luvun alku	"Vanha, kokenut ja viisas kättilö, joka neljättä vuosikymmentä toimi Helsingissä viime vuosisadan vaihteen (1800-1900) molemmin puolin, kuvasi elämäkäsityksen murroksen seuraavaksi vastakohtaisuudeksi: Me vanhemman vuosikerran ihmiset, ennen vuosisadan vaihdetta, sanoimme: 'Jumala antaa lapset'. Mutta (ensimmäisen) maailmansodan aikana uuden sukupolven ihmiset rupesivat sanomaan: Me teemme lapsia." (Waris 1952, 236)
1970-luku	Hyvinvointipalvelujen laajentuessa ne ovat sektoroituneet, yksi viranomainen hoitaa yhtä asiaa. Yhteistyövaatimukset ovat nousseet jatkuvasti esiin. Palvelujen lisääntymisen tuloksia ei ole järjestelmällisesti arvioitu. Mieluummin on perustettu uusia organisaatioita kuin arvioitu olemassa olevien organisaation toimintaa uudelleen. (Komiteamietintö 1980:23)
1980-luku	"Byrokraatisoitumisen ja ammatillistumiskehityksen myötä työ on rajautunut. On selvennetty ammattien rajoja ja samalla kavennettu toimintakenttää. Kyseisten tekijöiden tuoma tunneneutraliteetti on mitä ilmeisemmin ollut hävittämässä inhimillisyyttä työstä." (Linna 1988)
Vuosituhaten vaihde	"...perhe-elämän vaaliminen ja vanhemmuuden arvostaminen edellyttävät monialaisia toimia. Hyvinvointistrategioissa merkityksellisten, todellisuutta muuttavien yhteistyökäytäntöjen ja -rakenteiden syntyyn ei riitä kunnallisella, seudullisella eikä valtakunnallisella tasolla "ohjelmalöpinä", joka vain uuvuttaa osallistujansa." (Mikä lapsiamme uhkaa? Bardy ym. 2001)
2010-luku	"Palvelujärjestelmä on hajanainen ja koordinoimaton eikä toimi lapsen edun toteutumiseksi. Selkeä toimintaohjeistus puuttuu, eri tahojen välinen kommunikaatio on riittämätöntä ja riippuu yksittäisten työntekijöiden epävirallisista sosiaalisista verkostoista. Pakottaa ylivarovaisuuteen, oman aseman turvaamiseen, ei lapsen edun kannalta elintärkeään herkkyyteen. Kellään ei ole kokonaiskuvaa yksittäisen lapsen tilanteesta ja eri tahoilla tehdyistä havainnoista." (Oikeusministeriö 2013)

JOHDANTO

Lapsen kehitys aikuiseksi¹ ei ole koskaan ollut pelkästään perheen ja sen lähiyhteisön varassa. Wariksen esittämä kuvaus elämäkäsityksen muutoksesta kertoo kuitenkin uudesta vaiheesta, kun 1800-luku vaihtui 1900-luvuksi. Uusi vuosisata toi mukanaan suunnitelmallisuutta yleensä ja myös perheiden arkeen. Lapsen kehitykselle aikuiseksi alettiin asettaa yhteiskunnallisia tavoitteita, joiden saavuttamiseksi perustettiin uusia instituutioita ja koulutettiin niille erikoistuneita ammattihenkilöitä. Julkinen valta – valtio ja kunnat – alkoivat 1940-luvulta alkaen ottaa yhä enemmän vastuuta näiden instituutioiden toiminnasta. Lapset ja lapsiperheet olivat vahvistuvassa hyvinvointivaltiossa erityisen huolenpidon kohteina.

Runsaan sadan vuoden aikana lapsiperheiden ja niiden lähiyhteisöjen rinnalle on kehittynyt yli noin 15 miljardin euron liikevaihto pyörittävä perhekustannusten tasauksen ja ammatillisten palvelujen järjestelmä. Kun tämä summa jaetaan lapsiväestön lukumäärällä, saadaan noin 14 000 euroa/lapsi/vuosi. Nämä luvut ovat karkeita arvioita siksi, että

lasten ja lapsiperheen tuen voimavarojen kokonaisuutta ei ole Suomessa suunnitelmallisesti kuvattu eikä seurattu.

Julkisen vallan tuen voimistuminen on osaltaan vauhdittanut lapsiväestön hyvinvoinnin menestystarinaa. Järjestelmän nopeaan laajenemiseen yhdistyi kuitenkin ei-toivottuja tuloksia, joihin herättiin 1970-luvulla (ks. toinen lainaus yllä). Kolmas lainaus luonnehtii palvelujen kehityksen kielteistä puolta lasten ja heidän vanhempiensa näkökulmasta ja neljäs antaa ajankuvan vuosituhaten vaihteesta, jolloin innostuttiin ohjelmista yleensä ja erityisesti kuntien lapsipoliittisista ohjelmista. Viides lainaus päivittää palvelujen varjopuolia 2010-luvulla. Yhdessä nämä lainaukset kuvaavat tämän luvun toimeksiannon ytimen: Miltä näyttävät julkisen vallan ja sitä Suomessa ensisijaisesti käyttäneen valtion strategiat ja toiminta-ajatukset lasten ja lapsiperheiden tukemisessa, kun niitä tarkastellaan 1800-luvulta 2020- ja 2030-lukujen näkymiin saakka? Miksi uhkakuvat ovat tulleet 1900-luvun menestystarinan rinnalle?

1 YK:n Lapsen oikeuksien sopimuksen ja Suomen lastensuojelulain mukaisesti lapsilla tarkoitetaan kaikkia alle 18-vuotiaita.

Taulukko 1. Lapsipolitiikka-, perhepolitiikka- ja nuorisopolitiikka-sanojen esiintyminen Googlen ja Google Scholarin (tutkimus- ja ammattikirjallisuus) hakujen mukaan (maaliskuu 2017).

	Google	Google Scholar			Eduskunta	
	Kaikki	Kaikki	-1999	2000-2009	2010-	Sähköiset asiakirjat
Lapsipolitiikka	8 380	102	0	41	59	257
Lapsipoliittinen ohjelma	4 250	126	1	60	55	21
Lapsipoliittinen selonteko	537					176
Perhepolitiikka	28 200	572	29	204	333	2584
Nuorisopolitiikka	36 600	413	17	106	288	766
Lapsi- ja perhepolitiikka	30 000	1 350	25	491	817	161
Lapsi- ja nuorisopolitiikka	25 300	1 390	7	279	1 090	233

Kokonaiskuvaa yli sadan vuoden matkalta on etsitty lapelitemiikalla. Aluksi tehtävänä oli selvittää, millaisena lapsipolitiikka on näkynyt hallitusohjelmissa². Varsin pian kuitenkin huomattiin, että suuret muutokset hallitusohjelmien merkityksessä ja sisällössä vähentävät niiden arvoa lapsipolitiikan kehityksen kuvaamisessa. Seuraavaksi selvitettiin lapsinäkökulman tuloa politiikkakeskustelun sanastoon ja pyrittiin selvittämään, mitä erityinen lapsipolitiikka voisi tarkoittaa. Tämän jälkeen alettiin etsiä valtionhallinnon lapsipolitiikan juuria 1800-luvulta alkaen.

Suomen julkisessa hallinnossa alkoi uusi vaihe 1970-luvulla. Uudistuksia valmisteltiin laajoissa komiteamietinnöissä ja viisivuotissuunnitelmissa. Tämän vaiheen kuvaamisessa aineistoina ovat olleet valikoima harkinnanvaraisesti poimittuja mietintöjä, raportteja, ohjelmia ja muita valtionhallinnon asiakirjoja. Lopuksi pohditaan, millaiset tekijät ovat ohjanneet valtion lapsipolitiikkaa yleensä ja erityisesti 2000-luvulla ja katsotaan tulevaisuuteen: mitä tulisi tehdä, jotta julkinen politiikka ei olisi vain kokoelma hyviä toiveita ja hajanaisia ohjelmia, vaan harkittu, hallittu ja kustannusvaikuttava lasten ja lapsiperheiden tuen kokonaisuus sekä ohjelmatyössä että toimeenpanossa?

Lyhyet katsaukset lapsiväestön ja lapsiperheiden lukumäärään ja rakenteeseen sekä lasten hyvinvoinnin kehitykseen kehystävät valtionhallinnon toimia lasten ja lapsiperheiden tukemisessa.

LAPSET POLITIIKKASANASTOSSA

Lasten kehitys, hyvinvointi ja oppiminen ovat olleet monella tavalla mukana 'politiikoissa', niiden varhaisista vaiheista alkaen. Ensimmäisenä lapsisuuntautuneena politiikkana kehittyi *perhepolitiikka* 1930-luvulla sosiaalipolitiikan sisällä [Kuusi 1968,

Hiilamo 2006]. Seuraavaksi tuli *nuorisopolitiikka* 1960-luvulla [Silvennoinen 2002]. *Lapsipolitiikka* tuli politiikkasanastoon vasta 1970-luvulla [Satka ym. 2002]. Taulukossa 1. esitetään näiden sanojen erikseen ja yhdistettyinä tuottamia osumia Googlasta, Google Scholarista [suomenkielinen ammattikirjallisuus] ja eduskunnan sähköisten asiakirjojen hakujärjestelmästä.

Googlen yleisessä aineistossa lapsipolitiikan yhdistämisen perhepolitiikkaan ja nuorisopolitiikkaan tuotti 3-4 kertaa enemmän osumia kuin lapsipolitiikka yksinään. Ammattikirjallisuudessa nämä yhdistelmät esiintyivät jopa kymmenen kertaa useammin verrattuna lapsipolitiikan osumiin. Perhepolitiikka ja nuorisopolitiikka erikseen tuottivat 4-5 kertaa enemmän osumia kuin lapsipolitiikka. Eduskunnan sähköisten asiakirjojen aineistossa perhepolitiikka oli ylivoimainen ykkönen, seuraavaksi tulivat nuorisopolitiikka ja huomattavasti pienemmällä osumamäärällä lapsipolitiikka.

LAPSIPOLITIikka ERITYISENÄ POLITIIKKANA

Politiikka on sanana monitulkinntainen. Jokapäiväisessä uutistarjonnassa vaihtelee jopa kymmeniä politiikkanimikkeitä puoluepolitiikasta ulkopolitiikkaan, talouspolitiikkaan, hyvinvointipolitiikkaan, eläkepolitiikkaan, terveyspolitiikkaan, väestöpolitiikkaan ja niin edelleen.

Suomenkielen politiikka-sanassa yhdistyy kaksi näkökulmaa, politiikka *ohjelmiana* (politics) ja politiikka *toimintana* (policy). Poliitikkojen kirjosta erottuu omana alueenaan *julkinen politiikka* (public policy). Harisaloon mukaan julkinen politiikka muodostuu poliittisesti hyväksytyistä kannanotoista ja toimintavoista, joiden perusteella julkinen valta päättää toimia tai olla toimimatta tietyssä asiassa. Julkinen politiikka muodostuu strategiasta, organisaatiosta, kulttuurista, rahoituksesta, säännöistä ja käytännöistä. Nämä tekijät yhdessä te-

² <http://valtioneuvosto.fi/tietoa/historiaa/hallitusohjelmat>.

kevät julkisesta politiikasta *institution*³, jolla on määritelty tai määrittelemätön ajallinen kesto. Julkisella politiikalla on oma arvoperustansa, joka ohjaa ja edistää sen harjoittamista. (Harisalo ym. 2007, s. 27). Julkisen politiikan laaja kenttä ja kautuu tehtävien, intressien ja kohdeväestön mukaan lukuisiin päällekkäisiin ja ristikkäisiin lohkoihin (puolue/talous/elinkeino/sosiaali/terveys/hyvinvointi/väestö/perhe/nuoriso, yms.).

Lasten hyvinvointi on pitkään ollut suomalaisen yhteiskuntapolitiittisen keskustelun keskeisiä teemoja. Onkin yllättävää todeta, että yleisissä politiikka-analyseissa⁴ lasten erityinen näkökulma on ollut aika vähän esillä. Yksittäisissä tutkimuksissa on selvitelty lapsipolitiikan pitkiä trendejä politiikka-analyysin kehityksessä.⁵ (esim. Bardy ym. 2001, Satka ym. 2002, Harrikari 2008, Bardy 2011, Rimpelä 2015).

Miksi valtion toimintaa lasten kehityksen tukemisessa kannattaa tutkia? Kolme perustelua: 1) Vaikka lasten osuus väestöstä on vähentynyt ja vähenee edelleen, lapsiperheissä on edelleen yli kaksi miljoonaa ihmistä. 2) Lasten kehityksen tukeen suunnattujen voimavarojen suuruusluokkaa on kansantalouden suurimpia investointeja tulevaisuuteen.⁶ 3) Lasten hyvinvointikehitys ennakoii jokaisen syntymäikäluokan hyvinvointia ja myös työllistymistä pitkälle aikuisuuteen saakka.⁷ Tämän päivän julkisen lapsipolitiikan vaikutukset näkyvät väestön hyvinvoinnin ja kansantalouden kehityksessä 2050-luvun jälkeenkä.

Seuraavaksi voidaan kysyä, miksi puhutaan erityisestä lapsipolitiikasta, joka rajataan kronologisen iän mukaan alle 18-vuotiaan väestöön ja sen hyvinvoinnin edistämiseen. Raja- jaus kronologisen iän mukaan osoittautuu kyseenalaiseksi heti, kun tutustutaan lapsen kehitykseen aikuiseksi. Lapset kehittyvät aikuisiksi omia polkujaan ja suuretkin erot ovat luonnollisia. Usein puhutaankin lapsi- ja nuorisopolitiikasta, kun ne väistämättä ovat osin päällekkäisiä. Toinen yhtä pulmallinen on lapsipolitiikan ja perhepolitiikan erottaminen toisistaan omaleimaisiksi politiikoiksi. Perhe on lapsen tärkein kehitysyhteisö ja siksi lapsipolitiikkaan kuuluu välttämättä lapsiperheen näkökulma. Toisaalta perhepolitiikka kattaa kaikki perheet yli koko elämänsäajan ja lapsiperheen tarpeet ovat merkittävä osa perhepolitiikan haasteista. Nuorison poliittista ohjausta käsittelevän raportin⁸ väliotsikko ”Lapsi-, nuoriso- ja perhepolitiikka – yhdessä mutta erikseen” kuvaa hyvin politiikkakeskustelun arkea.

LAPSIPOLIITTISEN OHJELMATYÖN JUURISTA

Lapsipolitiikan ohjelmityön kansainväliset juuret löytyvät Kansainliiton 1920-luvulla hyväksymästä ensimmäisestä Lapsen oikeuksien julistuksesta. Seuraava merkittävä vaihe oli Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokouksen vuonna

1959 hyväksymä uusittu Lapsen oikeuksien julistus⁹. Yhteistä näille julistuksille oli huomion kiinnittäminen lasten tarvitsemaan erityiseen huolenpitoon, jonka tuli alkaa jo ennen syntymää ja jatkua 18. ikävuoteen saakka.

Hyvää tarkoittavat julistukset eivät kuitenkaan ohjanneet valtioiden toimintaa siinä määrin mitä oli odotettu. YK:n johdolla päädyttiin Lapsen oikeuksien yleissopimukseen (LOS), joka tuli voimaan, kun jäsenvaltio oli sen päättävissä elimissään ratifioinut¹⁰. YK:n lapsen oikeuksien komitean antamat toimeenpano-ohjeet ja sopimusmaiden maaraudit ja niistä em. komitean antamat palautteet ovat rakentaneet kansainvälisesti yhteistä perustaa valtioiden lapsipolitiikalle. Suomen eduskunta ratifioi sopimuksen vuonna 1991 ensimmäisten maiden joukossa.

Vaikka erityinen huolenpito lapsista valtioiden tehtävänä on ollut kansainvälisessä keskustelussa keskeisenä teemana jo vuosikymmenien ajan, lapsipolitiikan vakiintuminen omaksi politiikka-alueeksi on ollut hidasta. Esimerkiksi vuonna 1995 julkaistun katsauksen mukaan ”child policy” ja ”child politics” -käsitteet puuttuivat useimpien merkittävimpien politiikka-analyttikkojen tuotannosta. (Therborn 1995)

Kun rajataan huomio lasten ja lapsiperheiden tukeen ja palveluihin (= lapsiperhepalvelut), kirjallisuutta löytyy huomattavasti enemmän, erityisesti koulutuksesta ja koulutuspolitiikasta, terveydenhoidosta, lasten huollosta ja suojelusta sekä perhekustannusten tasauksesta. Kansainväliset vertailututkimukset valtioiden lastensuojelustrategioista havainnollistavat erilaisia orientaatioita. Aluksi valtiot keskittyivät lapsiperheen hyvinvointiin (family welfare) ja lasten suojeluun (child protection). Gilbert työtovereineen (2011, 2012) on tunnistanut 2000-luvulla voimistuneen uuden orientaation kutsuen sitä sitoutumiseksi lapsen kehitykseen ja sen tukemiseen (child development).

Mitä sitten voisi olla erityinen lapsipolitiikan ohjelma? YK:n Lapsen oikeuksien julistus ja kansainvälisen lapsen vuoden 1979 yhteydessä järjestettyjen yleiskokousten päätöslauselmat jäivät varsin yleiselle tasolle. Niissä suositeltiin, että yhteiskunnan taloudellista ja sosiaalista kehittämistä koskevissa ohjelmissa tulee

- lisätä tietoa lapsen tarpeista ja päätöksentekijöiden ja suuren yleisen keskuudessa,
- tunnistaa, määritellä ja dokumentoida jatkuvasti lapsen asemaa ja kasvuedellytyksiä,
- kiinnittää erityistä huomiota epäedullisimmissa oloissa eläviin lapsiin,

3 Wikipedia: Instituutiot ovat sosiaalisen järjestyksen ja yhteistyön rakenteita ja mekanismeja, jotka ohjaavat kahden tai useamman yksilön käyttäytymistä. Instituutiot muokkaavat ihmisten toimia ja tavoitteita, ja ne luovat ja pitävät yllä ihmisten yhteistoiminnan sääntöjä. Termiä ”instituutio” käytetään usein kuvaamaan yhteiskunnalle tärkeitä ja vakiintuneita tapoja sekä käyttäytymismalleja, mutta myös nimenomaisia hallituksen ja julkisen vallan organisaatioita.

4 Ks. esim. Karisto ja Takala 1985, Andersson ym. 1993, Roos ja Hoikkala 1998, Anttonen ja Sipilä 2000, Palola ja Karjalainen 2011.

5 Tulkitseva politiikka-analyysi käsitteellistää ja auttaa ymmärtämään yhteiskunnallista muutosta. Lyhyesti määriteltyä tulkitsevaa politiikka-analyysiä keskittyy merkityksiin: miten merkitykset ja merkityskamppailut muokkaavat ihmisten toimintaa ja instituutioita. Merkitykset eivät ole vain ihmisten yksittäisiä tulkintoja asioista tai ilmiöistä, vaan merkitykset itsessään luovat ja muokkaavat ilmiöitä ja asioita. (Häikiö ja Leino 2014, 10).

6 Lapsiperheitä ja erityisesti yksin asuvia vanhuksia koskevien asioiden kokoaminen osana valtion talousarviota. Valtionvarainministeriön julkaisu 18. Helsinki 2015. http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2015/05/Liite3_VM-tyoryhma.pdf.

7 Paananen ym. (2012). Katso myös Closing the gap in a generation. WHO Commission on Social Determinants of Health. Final report. Geneva 2008.

8 <http://www.nuorisotutkimusseura.fi/images/julkaisuja/ohjaus.pdf>, 32.

9 <https://www.unicef.fi/lapsen-oikeudet/lapsen-oikeuksien-julistus/>.

10 <https://www.unicef.fi/lapsen-oikeudet/mika-on-lapsen-oikeuksien-sopimus/>.

- asettaa erityisiä kansallisia päämääriä ja tavoitteita lapsen tarpeiden kohtaamiseksi heidän terveytensä ja kasvatuksensa edistämiseksi sekä heidän älyllisten ja sivistyksellisten kykyjensä kehittämiseksi, ja
- lisätä budjetissa osuutta lasten hyväksi toteutuviin ohjelmiin pyrkien muuttamaan ja uudelleen arvioimaan nykyisiä prioriteetteja ja painotuksia. (ks. Komiteamietintö 1980:23, s. 193-4.)

Ensimmäisen suomalaisen lapsipoliittisen ohjelman valmisteli 1970-luvun alussa Mannerheimin lastensuojeluliitto, jonka ”Lapsen perusturva” -raportissa lapsipoliittista ohjelmaa luonnehdittiin seuraavasti: ”YK:n lapsen oikeuksien julistuksessa todetaan lapsen tarvitsevan erityistä huolenpitoa. Pelkkä hyvä tahto ei riitä, koska erityistarpeiden huomioonottaminen edellyttää

- tutkimukseen perustuvaa tietoa lasten terveen elämän edellytyksistä.
- tiedon sovellutusta eri elämänoaloja koskeviksi konkreettiseksi ohjeiksi ja toimintatavoitteiksi, yleistä lapsimyyntöä asennoitumista sekä tietojen, ohjeiden ja tavoitteiden tunnetuksi tekemistä.
- kokonaisuudesta lapsen aseman turvaamisesta 1970-luvun Suomessa eli *lapsipoliittinen ohjelma*, jonka tulee hahmottaa lapsen asema uudistustyössä osoittaen hyvän kasvuympäristön merkityksen yhteiskunnalle.” (MLL 1994, s. 4)

Kansainvälisen lasten vuoden 1979 Suomen komitean mukaan lapsi- ja perhepolitiikka on nähtävä tarkastelukulmana koko yhteiskuntapolitiikkaan. Tämä tarkastelukulma tulisi ottaa huomioon eri elämän- ja hallinnonaloilla. Vaikka komitea ei pyrkinytkään esittämään kattavaa toimenpide-ohjelmaan, sen esitysosan alaotsikot kuvaavat laajaa tulkintaa:

- Lapsi- ja perhelainsäädäntö
- Perhe- ja työelämän yhteensovittaminen
- Kotikasvatus
- Kasvattajien tukeminen ja yhteistyö päiväkodeissa ja koulussa
- Asuminen ja ympäristö
- Lastenkulttuurista
- Haavoittavissa olosuhteissa ja elämäntilanteissa elävät lapset

LAPSEN OIKEUKSIIN PERUSTUVA KANSALLINEN STRATEGIA

Tässä luvussa on lapsipoliittikan perustaksi otettu YK:n lapsen oikeuksien sopimus ja siitä annetut toimeenpano-ohjeet. Sopimuksessa ei ole käytetty lapsipoliittikka-käsitettä (child politics/policy) eikä se esiinny toimeenpano-ohjeissakaan.

Sitä vastaava ydinkäsite on ”yhteinen, laaja-alainen ja lapsen oikeuksiin perustuva kansallinen strategia”¹¹. Sopimuksen artikkelit 2, 3 ja 4 antavat yleiset suuntaviivat sopimusvaltioiden kansalliselle strategialle lapsen oikeuksien toimeenpanemisessa¹²:

ARTIKLA 2.

Valtioiden velvollisuus kunnioittaa ja taata yleissopimuksessa tunnustetut oikeudet kaikille niiden lainkäyttövallan alaisille lapsille ilman minkäänlaista erottelua.

ARTIKLA 3.

1. *Kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu*
2. *Sopimusvaltiot sitoutuvat takaamaan lapselle hänen hyvinvoinnilleen välttämättömän suojelun ja huolenpidon ottaen huomioon hänen vanhempiansa, laillisten huoltajiensa tai muiden hänestä oikeudellisessa vastuussa olevien henkilöiden oikeudet ja velvollisuudet. Tähän pyrkiessään sopimusvaltiot ryhtyvät kaikkiin tarpeellisiin lainsäädäntö- ja hallintotoimiin.*
3. *Sopimusvaltiot takaavat, että lasten huolenpidosta ja suojelusta vastaavat laitokset ja palvelut noudattavat toimivaltaisten viranomaisten antamia määräyksiä, jotka koskevat erityisesti turvallisuutta, terveyttä, henkilökunnan määrää ja soveltuvuutta sekä henkilökunnan riittävää valvontaa.*

ARTIKLA 4

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

YK:n lapsen oikeuksien komitea on julkaissut useita ohjeita sopimuksen toimeenpanon tueksi. Vuonna 2003 komitea kuvasi viisi yleisperiaatetta ohjaamaan sopimusvaltioissa kansallisen strategian valmistelua ja toimeenpanoa.¹³ Seuraavassa muutama poiminta:

- Yleissopimuksen tehokas täytäntöönpano edellyttää selkeää, eri alat ylittävää koordinoitua, jotta lapsen oikeudet voidaan tunnistaa ja toteuttaa. Koordinointia tarvitaan hallinnon sekä eri tasojen, että hallituksen ja kansalaisyhteiskunnan välillä. On vain harvoja, jos yhtään, ministeriötä, jolla ei ole suoraa tai välillistä vaikutusta lasten elämään.

11 ”a unifying, comprehensive and rights-based national strategy, rooted in the Convention”. (http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2015/03/CRC_GC_2003_5_julkaisu.pdf)

12 Unicef: Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child: Fully Revised Third Edition https://www.unicef.org/publications/index_43110.html. Ensimmäinen paino suomennettuna: https://www.unicef.fi/lapsen-oikeudet/lapsen-oikeuksien-kasikirja/?gclid=CjwKCAjwYHPBRAIEiwAHPs-GNuxbqhrzVaAsuE4nehDPzfPYKEKzcn-udFJR230R8o9Nr-FzsFzmuBoC3n0QAuV_D_BwE.

13 http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2015/03/CRC_GC_2003_5_julkaisu.pdf.

- Hallituksen on toimittava *kansallisen strategian* pohjalta. Strategia on hyväksyttävä hallinnon ylimmällä tasolla ja liitettävä kansalliseen kehitysuunnitteluun ja budjetointiin. Se ei saa olla pelkästään hyvien aikomusten luettelo.
- Lapsen oikeuksien toteuttamiseksi kaikkialla valtiossa on asetettava todelliset ja saavutettavissa olevat tavoitteet, jotka liittyvät kaikkien lasten laajoihin oikeuksiin. Toimeenpanoon on osoitettava riittävät inhimilliset ja taloudelliset voimavarat. Kansalliseen strategiaan tulee sisältyä järjestelyt sen toimeenpanon valvontaan, jatkuvaan arviointiin ja säännölliseen päivittämiseen sekä parlamentille ja suurel-le yleisölle tapahtuva määräaikaisraportointi.
- Kun strategia on laadittu, sitä on levitettävä laajasti hallinnon ja yleisön keskuudessa. Strategiasta on laadittava lapsiystävällisiä ja muita asianmukaisia versioita sekä käännettävä se tarvittaville kielille.
- Tiukka täytäntöönpanon valvonta on välttämätöntä. Se tulee sisällyttää hallinnon prosesseihin kaikilla tasoilla. Tämä edellyttää perusteellisia tarkastuksia, jotta voidaan varmistaa yleissopimuksen noudattaminen. Käytössä tulisi olla pysyvä valvontajärjestelmä tai -prosessi, jonka tavoitteena on varmistaa, että kaikki valtiolliset ja ei-valtiolliset palveluntarjoajat kunnioittavat yleissopimusta. Samalla tarvitaan myös kansallisten ihmis-oikeusinstituutioiden, kansalaisjärjestöjen ja muiden toimijoiden toteuttamaa riippumatonta valvontaa.

Strategian sisällössä kiinnittyy huomio kolmeen Suomen kannalta ajankohtaiseen haasteeseen. Komitean mukaan on erityistä huomiota kiinnitettävä 1) syrjäytyneessä ja epäedullisessa asemassa olevien lapsiryhmien tunnistamiseen ja heidän asettamiseen etusijalle (*syrjimättömyysvelvollisuus*), 2) lapsia suoraan tai välillisesti koskevien määrärahojen tekemiseen näkyviksi (*lasten osuus yhteiskunnan voimavaroista, lapsibudjetointi*) sekä 3) jatkuvaan *lapsivaikutusten arviointiin*. Vuonna 2003 ohjeistettiin sopimusvalioita seuraavasti:

- **Syrjimättömyysvelvollisuus (2.artikla):** Valtiot pyrkivät aktiivisesti tunnistamaan yksittäiset lapset ja lapsiryhmät, joiden oikeuksien tunnistaminen ja toteuttaminen vaativat erityisiä toimenpiteitä. Komitea korostaa syrjinnän tai potentiaalisen syrjinnän tunnistamiseen tarvittavien eriteltyjen tietojen keräämistä. Syrjintään puuttuminen voi edellyttää muutoksia lainsäädäntöön, hallintoon ja voimavarojen jakamiseen sekä koulutusta asenteiden muuttamiseksi. Syrjimättömyysperiaatteen soveltaminen yhtäläisessä lapsen oikeuksien toimeenpanossa ei tarkoita identtistä kohtelua. Ihmisoikeuskomitean yleiskommentti velvoittaa ryhtymään erityisiin toimenpiteisiin syrjintään johtavien olosuhteiden lievittämiseksi tai poistamiseksi.
- **Lasten osuus yhteiskunnan voimavaroista (4.artikla):** Valtio ei voi kertoa, täyttääkö se lasten taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet "mahdollisimman täysimääräisesti käytettävissä olevien voimavarojensa mukaan" ellei se määritä talousarvioissa lapsille suo-

raan ja välillisesti osoitettujen määrärahojen osuutta ("lasten talousarvio"). Komitean on tiedettävä, mihin toimiin sopimusvaltiossa on kaikilla hallintotasoilla ryhdytty sen varmistamiseksi, että 1) taloudellisessa ja sosiaalisessa suunnittelussa ja päätöksenteossa sekä talousarviopäätöksissä otetaan ensisijaisesti huomioon lasten etu ja että 2) lapsia, erityisesti syrjäytyneitä ja epäedullisessa asemassa olevia lapsiryhmiä, suojellaan talouspolitiikkojen tai taloudellisten laskusuhdanteiden kielteisiltä vaikutuksilta.

- **Lapsivaikutusten arviointi (3.artikla, 1 kohta):** Lapsen edun huomioon ottaminen kaikissa lapsia koskevissa toimissa ja kaikilla hallintotasoilla varmistetaan 1) jatkuvalla lapsivaikutusten ennakoarvioinnilla, jolla ennakoidaan kaikkien ehdotettujen lakien, politiikkojen tai määrärahojen vaikutus lapsiin ja heidän oikeuksistaan nauttimiseen, sekä 2) lapsivaikutusten jälkiarviointilla, jossa selvitetään toteutuneen toiminnan todelliset vaikutukset. Lapsivaikutusten ennakoarviointi ja jälkiarviointi on sisällytettävä hallinnon kaikille tasoille samoin kuin politiikkojen kehittämiseen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.

Tiivistetysti nämä ohjeet tarkoittavat, että sopimusvaltioilla tulee olla ajanmukainen ja jatkuvasti päivittyvä Lapsen oikeuksien sopimukseen perustuvaa *kansallinen strategia*, joka ei ole pelkästään hyvien aikomusten luettelo:

- Strategiassa tulee olla kuvaus kestävästä prosessista ja sen vaatimasta koordinaatiosta lapsen oikeuksien toteuttamiseksi kaikkialla sopimusvaltiossa.
- Strategian tulee perustua todellisiin ja saavutettavissa oleviin tavoitteisiin, jotka kattavat kaikki lasten laajat oikeudet.
- Toimeenpanoon on osoitettava riittävät inhimilliset ja taloudelliset voimavarat.
- Toimeenpanossa on 1) kerättävä erityisiä tietoja, jotta syrjintä tai potentiaalinen syrjintä voidaan tunnistaa ja ryhdyttävä erityisiin toimenpiteisiin syrjintään johtavien olosuhteiden lievittämiseksi tai poistamiseksi (syrjimättömyysvelvoite), 2) määritettävä julkisten toimijoiden talouden hallinnassa lapsille suoraan ja välillisesti osoitettujen määrärahojen osuus talousarvioista (lapsibudjetti), sekä 3) vakiinnutettava lapsivaikutusten ennakoarviointi ja jälkiarviointi hallinnon kaikille tasoille.
- Toimeenpanoon tulee sisältyä valvonta, jatkuva arviointi ja säännöllinen päivittäminen sekä määräaikaisraportointi eduskunnalle ja suurelle yleisölle.

ERIITYMINEN JA RAKENTEELLINEN VÄLINPITÄMÄTTÖMYYS

Tätä lukua valmisteltaessa huomio on kiinnittynyt kahteen käsitteeseen: eriytymiskehitys ja rakenteellinen välinpitämättömyys. Nämä käsitteet kuvaavat osuvasti kriittisiä "megatrendejä". Siksi seuraavassa esitetään tiivis luonnehdinta molemmista.

Eriytymiskehitystä kuvattiin esimerkiksi vuonna 1980 parlamentaarisen nuorisokomitean II osamietinnössä:

- Lasten ja nuorten maailmankuvan muotoutuminen ja sosialisatio tulevat ongelmallisiksi *ihmisten toiminta-alueiden, kuten työn, perhe-elämän ja vapaa-ajan ja yhteiskunnallisen osallistumisen eriytyessä* toisistaan. Pirstoutuminen on ulottunut myös näiden alueiden sisälle työnjaon lisääntyessä ja mm. perheen tehtävien ja perheen sisäisen vuorovaikutuksen vähentyessä.
- Lasten ja nuorten elinolojen eriytymiskehityksestä seuraa kasvuyhteisöjen yhä vähäisempi kyky tuottaa sosiaalista tukea.
- Kasvuyhteisöjen hajotessa yhteisyyteen perustuva primaarista sosiaalista tukea ja kontrollia korvataan persoonattomalla ja seuraamusluontoisella virallisella tuella ja kontrollilla: sosiaalityöntekijöillä, kuraattoreilla, psykologeilla ja poliisilla. Lasten ja nuorten sosiaalisia ongelmia ei yleensä pyritä ratkaisemaan todellisten ongelmien suunnassa. Toimenpiteet määräytyvät viranomaisten toimialueiden ja totuttujen työtapojen mukaan.
- Sektoriajattelussa viranomaisen keskinäinen yhteistyö jää vähäiseksi, johtaa usein toimintojen päällekkäisyyteen, ristiriitaisiin toimenpiteisiin ja epätarkoituksenmukaiseen kilpailuun vähäisistä resursseista.” (Komi-teamietintö 1980:61)

Rakenteelliseen välinpitämättömyyteen viitattiin Suomen ensimmäisessä maaraportissa YK:n lapsen oikeuksien komitealle, kun pohdittiin 1980-luvulla ja 1990-luvun alussa valmisteltujen toimenide-ehdotusten hidasta etenemistä hallinnossa.

- ...esitykset eivät ole onnistunut murtamaan lapsiin kohdistuvaa *rakenteellista välinpitämättömyyttä*, jota aiheuttaa eri hallinnonalojen pitkälle edennyt sektoroituneisuus. Hallintokuntien eriytyneisyydestä seuraa, että on vaikea luoda periaatteita ja käytäntöjä, joilla yhteen sovitetaan lapsipolitiikkaa ja lasten palveluja koko yhteiskunnan tasolla.¹⁴

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti vuonna 1992 työryhmän valmistelemaan eduskunnalle annattavaa lapsipoliittista selontekoa. Työryhmä työskenteli rinnan Suomen maaraportin valmistelun kanssa. Raportissa kuvattiin hieman yksityiskohteisemmin rakenteellista välinpitämättömyyttä:

- Lasta ja lapsiväestöstä koskeva tieto ja päätöksenteko ovat hajautuneet eri hallinnon lohkoille ja päätöksentekotasoille. Tästä seuraa rakenteellista välinpitämättömyyttä: vaikka useilla eri tahoilla kannetaan aitoa huolta lasten ja lapsiväestön asemasta ja elinoloista, ei kokonaiskuvaa alaikäisten elämäntilanteesta hahmotu riittävästi. Johdonmukainen lapsipolitiikka edellyttäisi tuekseen koottua tutkimustietoa lasten elinoloista ja niiden kehityksestä. (Sosiaali- ja terveysministeriö 1994, s. 4)

Sittemmin rakenteellinen välinpitämättömyyden käste ja tulkinta ovat jääneet pois valtioonhallinnon ohjelmista ja keskeisistä raporteista. Salmi työryhmineen (2004, 2008) on analysoinut sitä tarkemmin lasten kannalta:

- Rakenteellisessa välinpitämättömyydessä ei ole kysymys yksittäisten ihmisten, päätöksentekijöiden tai muiden tahojen pahansuopaisuudesta tai tietämättömyydestä. Tiivistäen kysymys siitä, että yhteiskuntapolitiikassa vallitsee syvä ristiriita lasten hyvän kasvun edellytyksistä käytettävissä olevan tiedon ja poliittisin päätösin luotujen arjen ehtojen välillä.
- Länsimaisessa ajattelussa on pitkä perinne, joka katsoo perheen kuuluvan yksityisen elämän alueelle. Tämän kääntöpuolena on vaikeus ajatella lapsia yhteiskunnallisena väestöryhmänä siinä missä työikäisiä ja vanhuksiakin. Poliittikkakeskustelu kääntyy usein kysymykseen vanhempien vastuusta. Todetaan ensin, että vanhemmilla on ensisijainen vastuu lapsista ja toiseksi, että raha ei ratkaise lasten hyvinvointia. Siihen argumentointi päättyy¹⁵.
- Rakenteellista välinpitämättömyyttä syventää päätöksenteolle, politiikalle ja työelämälle ominainen tarkastelujaksojen lyhyys. Toimia suunnitellaan ja niiden taloudellisia seuraamuksia arvioidaan suhteessa seuraavan vuosineljänneksen tai korkeintaan parin seuraavan vuoden budjettiin, ei siihen mitä seuraa pidemmällä tähtäimellä. Osansa on myös sektoriajattelulla: kukin toimiala huolehtii omista asioistaan ja budjetistaan.
- Lasten hyvä hoito ja kasvatus edellyttävät pitkäjänteisyyttä ja jatkuvuutta, vakautta niin ihmissuhteissa kuin ympäristöissäkin. Jatkuvuuden ja vakauden vahvistamisessa yksi peruskysymyksistä on julkisen vallan ja markkinoiden suhde toisiinsa: missä määrin julkisen sektorin tuottamia lasten ja lapsiperheiden palveluja voidaan yksityistää.

AINEISTON JA TARKASTELUN RAJOITUKSISTA

Tässä luvussa aineistoina ovat olleet hallitusohjelmat ja harkinnanvaraisesti poimitut valtioonhallinnossa tuotetut mietinnöt ja raportit, jotka ovat kirjoittajan tulokinnassa kuvanneet olennaisia piirteitä aikansa lapsipolitiikasta. Hallitusohjelmat on pyritty ottamaan mukaan kattavasti. Valtionhallinnon useilla hallinnonaloilla ja niiden palvelukokonaisuuksissa viime vuosikymmeninä tuotettu runsaasti komiteoiden, työryhmien, neuvottelukuntien ja muiden asiantuntijoiden raportteja, jotka jäävät tämän tarkastelun ulkopuolelle. Samoin huomiotta ovat jääneet lukuisat historiaa ja kehitystä analysoivat eri hallinnonaloihin ja palvelukokonaisuuksiin kohdistuneet tutkimusraportit.

Poliittikka-analysin kannalta vakavin rajoitus on siinä, että vertailukelpoisia tietoja lasten kehityksen ja lapsiperheiden hyvinvoinnin tukemisen voimavaroista (eurot, henkilöstö) ei ole ollut käytävissä. Näiden tietojen merkitystä

¹⁴ <http://formin.finland.fi/Public/default.aspx?contentid=68142>.

¹⁵ Tästä enemmän, ks. Salmi 2012, 38-45.

havainnollistaa seuraava esimerkki. Lasten lukumäärään suhteutetut lapsiperheiden tulonsiirrot kasvoivat vuoteen 1992 saakka, mutta seuraavina vuosina ne vähenivät (STM 1994, s. 16). Vuonna 2001 lapsiperheiden tulonsiirrot olivat noin 2300 euron vaiheilla/lapsi, kun 1990-luvun alun taso oli hieman yli 3000 euroa. Samanaikaisesti palvelujen kustannukset olivat lamaa seuranneen lyhyen laskun jälkeen nousseet selvästi 1990-luvun alun tason yläpuolelle (noin 1800 eurosta 2200 euroon/lapsi, ks. STM 2003, s. 114-123). Tämä strateginen valinta tehtiin näkyvästi ja tuotiin eduskunnan keskusteltavaksi vasta vuonna 2002 annetussa selonteossa. Sittemmin sitä on toteutettu. Vuosina 2005–2013 ostovoimakorjattu lapsiperheiden toimentuloturva pysyi lähes ennallaan (noin 3,05 miljardia euroa), mutta samanaikaisesti sosiaalipalvelujen kustannukset nousivat 36 prosenttia (2,5 miljardista 3,5 miljardiin euroa)¹⁶.

Julkisen politiikan kehyksessä tämä esimerkki kertoo, että strateginen valinta tehtiin valtiontalouden budjetti-prosessissa lähes kymmenen vuotta aikaisemmin kuin se tuli näkyväksi eduskannalle annetussa selonteossa. Painopisteen siirtäminen lapsiperheiden toimeentulon turvaamisesta ongelmiin erikoistuneisiin palveluihin on ohjannut valtion talousarviovalmistelua yli kahden vuosikymmenen ajan, mutta missään vaiheessa ei ole yksityiskohtaisemmin selvitetty tämän strategiavalinnan vaikutuksia lapsiperheiden hyvinvointiin. Tuore OECD:n raportti koulutuksesta osaltaan havainnollistaa, miten tärkeää olisi suunnitelmallisesti seurata lasten ja lapsiperheiden tuen voimavarakehitystä¹⁷. Näin saataisiin tosiasia tietoa valtion toteuttaman lapsipolitiikan strategisista valinnoista ja niiden toimeenpanosta.

¹⁶ Valtiovarainministeriö 2015, 36.

¹⁷ Tämän luvun viimeistelyvaiheessa OECD julkaisi Education at a Glance 2017 -raportin, jossa on tietoja koulutuksen kustannuksista OECD-maissa 2000-luvulla. (<http://www.oecd.org/edu/education-at-a-glance-19991487.htm>) Ks. myös: Opettajien määrä suhteessa oppilaiden määrään hieman parantui vuodesta 2006 vuoteen 2015. Vuonna 2006 suhdeluku oli 11,3 ja vuonna 2015 se oli laskenut 10,3:een (Kirjavainen ja Pulkinen 2017).



KYSYMYKSIÄ, JOIHIN ETSITÄÄN VASTAUKSIA

Kertomuksen tämän osion toimeksianto täsmennettiin aluksi kahteen kysymykseen:

1. *Voidaanko Suomessa puhua valtion lapsipolitiikasta erityisenä instituutiona ja jos voidaan, millaisia suuria linjoja sitä voidaan tunnistaa?*
2. *Miten lapsipolitiikan yhteiskunnallinen painoarvo on eri politiikkojen välisessä kilpailussa kehittynyt?*

Työn edetessä nousi esiin kolmas kysymys. Lasten hyvinvoinnin edistäminen on ollut hyvinvointivaltion tärkeimpiä tehtäviä. Vielä 1970- ja 1980-luvulla valmisteltiin ja toimeenpantiin valtion johdolla suuria uudistuksia ja niihin investoitiin merkittäviä lisävoimavaroja. Lyhyiden talouslamavaiheiden jälkeen julkisen vallan investoinnit lasten ja lapsiperheiden lukumäärään suhteutettuina ovat kasvaneet:

3. *Miksi uudistuksista ja lisäinvestoinneista huolimatta lasten ongelmasuuntautuneiden palvelujen kuormitus alkoi kasvaa 1990-luvulla? Löytyykö lapsipolitiikan kehityksestä pitkiä trendejä, jotka voisivat selittää voimavarakkehityksen ja ongelmasuuntautuneiden palvelujen kuormituksen välisen jännitteen kasvamista?*

Viimeistelyvaiheessa huomio kiinnittyi YK:n Lapsen oikeuksien komitean politiikkasuosituksiin ja Suomen maaraaportteista annettuihin palautteisiin. Vaikka palaute on ollut monissa yksityiskohdissa kiittävää, toistuvana huomautuksen aiheena on ollut kansallisen strategian puuttuminen:

4. *Miten on mahdollista, että maassa, jossa lasten hyvinvoinnin edistäminen on vuosikymmenien ajan ollut julkisen politiikan keskeisiä päämääriä, ei ole kyetty valmistelemaan eikä hyväksymään Lapsen oikeuksien sopimuksen ja sen toimeenpano-ohjeiden tarkoittamaa kansallista strategiaa?*

LAPSIVÄESTÖN KEHITYKSESTÄ JA HYVINVOINNISTA

LAPSET JA LAPSIPERHEET SUOMEN VÄESTÖKEHITYKSESSÄ

Lasten suuri lukumäärä oli 1800-luvun oloissa tarpeen, koska lapset toivat turvaa sairauden ja vanhuuden varalle. He osallistuivat perheen elannon hankkimiseen (Hiilamo 2006, 17). Waris (1952, 8) on kuvannut 1800-luvun syntyvyyttä värikkäästi: ”Lapsia oli tusinan verran tai ainakin puolitusinaa yhtä hyvin pitäjän pappilassa kuin pienimmässä torpassa, sekä herraskartanossa että talonpoikaisessa talossa, loisperheen jokavuotisesta lisääntymisestä puhumattakaan.”

Naiset synnyttivät 1900-luvun alussa keskimäärin viisi lasta. Vuonna 1909 syntyi elävänä 95 005 lasta, enemmän kuin koskaan aikaisemmin. Waris (1952, 28) kuvasi 1900-luvun alun väestörakennetta ikäpyramidilla, jossa lasten suuret ikäluokat olivat leveänä ja vankkana perustana: ”... suomalaisen yhteiskuntaruumiin fyysillisen elinvoiman todistuksena oli se, että uusia soluja syntyi paljon, että nuoremmat ikäluokat olivat aina suuremmat kuin vanhemmat.”

Suomen itsenäistyessä noin joka kolmas suomalainen oli alle 14-vuotias. Vuonna 1950 vastaava osuus oli lähes samaa suuruusluokkaa (30 prosenttia), mutta vuonna 1990 vain 19 prosenttia. Viimeisin tieto (16,2 prosenttia) vuodelta 2016 kertoo hitaan laskun jatkumisesta. (Kuvio 1)

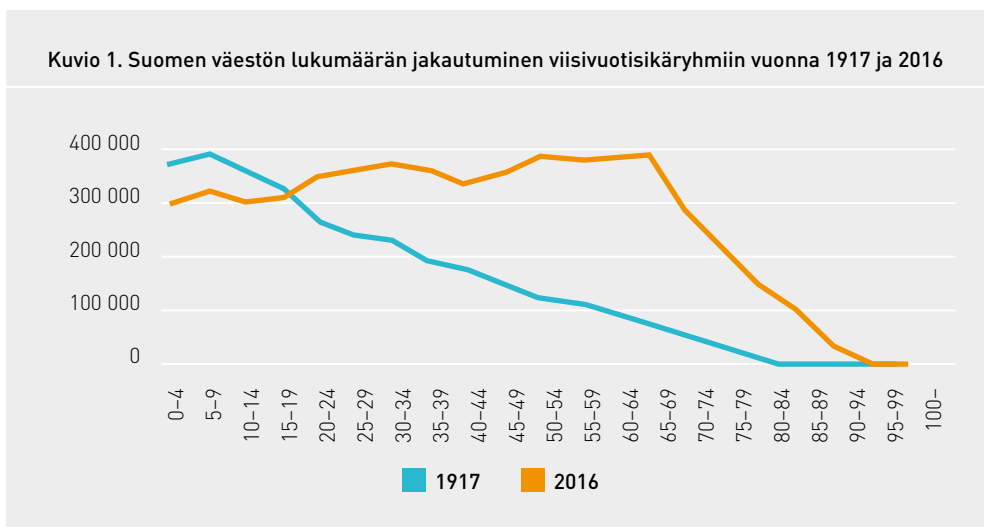
Kokonaishedelmällisyys laski nopeasti 1900-luvun alussa ja oli 1930-luvulla noin puolet pienempi kuin kolmekymmentä vuotta aikaisemmin (Kuvio 2). Kokonaishedelmällisyyden lasku pysähtyi 1930-luvulla ja pysyi suurin piirtein samalla tasolla (noin 2,5) sotavuosien päättymiseen saakka. Sodan

päätyessä lasten asema väestökehityksessä muuttui dramaattisesti. Ennusteiden väestökatonäkymät muuttuivat riipeän väestönkasvun näkymiin. Kokonaishedelmällisyys palasi kuitenkin jo 1940-luvun lopussa vuosisadan alun laskevalle trendille. Pitkässä trendissä 1930-luvun tasanne ja 1940-luvun puolivälin jälkeinen hypähdys erottuvat poikkeuksina. Kokonaishedelmällisyysluku putosi 3,5:stä 1,5:een 1970-luvun alkuun tultaessa. Tälle tasolle (1,6–1,8) se asettui, kunnes 2010-luvulla kokonaishedelmällisyys alkoi taas laskea.

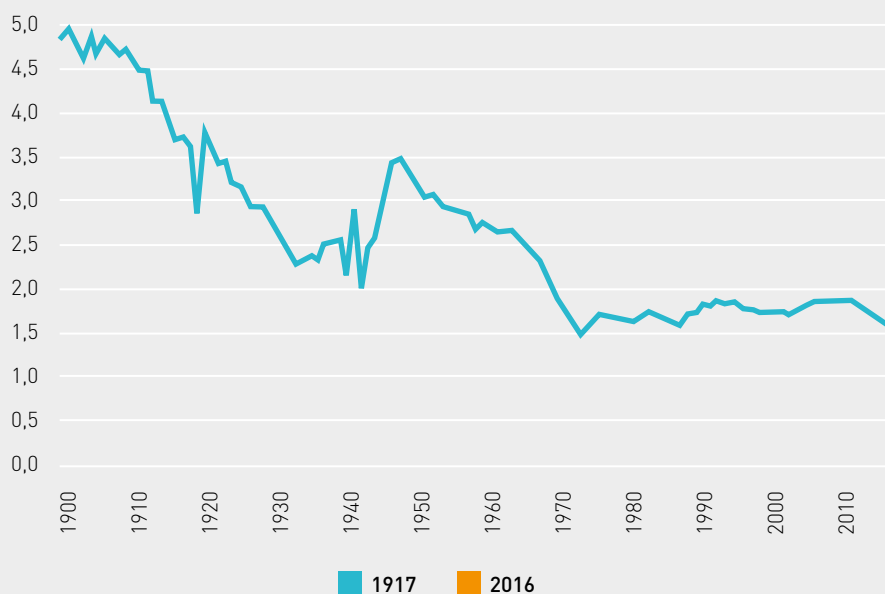
Taulukossa 2. kuvataan lapsiperheiden lukumäärän kehitystä perhetyypeittäin. Suurten ikäluokkien syntymisen luonnollisena seurauksena oli lapsiperheiden lukumäärän kasvu. Kun lapsiperheitä oli vuonna 1950 noin 600 000, niitä oli 1980-luvun alussa lähes 690 000. Sittemmin lukumäärä on vähentynyt jatkuvasti. Vuonna 2015 Suomessa oli noin 570 000 lapsiperhettä, joissa asui yhteensä noin 2,15 miljoonaa henkilöä. Alle 18-vuotiaiden lukumäärä oli suurimmillaan 1960-luvulla yli 1,5 miljoonaa. Seuraavan kahden vuosikymmenen aikana lasten lukumäärä väheni nopeasti noin 1,15 miljoonaan. Laskeva trendi on hitaasti jatkunut niin, että vuonna 2015 Suomessa oli noin 1,053 miljoonaa lasta.

Syntyvyyden lasku ja siitä seuraava väestökaton uhka eivät ole viime vuosikymmeninä nousseet samalla tavalla polttavaksi yhteiskunnalliseksi kysymykseksi kuin 1930-luvulla. Keskustelu väestökehityksestä siirtyi 1960-luvulla työikäisten miesten kuolleisuuteen ja 1980-luvulta alkaen ikääntyvään väestöön. Aika ajoin on kannettu huolta työvoimapulasta. Syntyvyyden sijasta ratkaisuja on haettu yhä enemmän työllisyysasteen nostamisesta ja maahanmuutosta eli työvoiman

Kuvio 1. Suomen väestön lukumäärän jakautuminen viisivuotiskäryhmiin vuonna 1917 ja 2016



Kuvio 2. Kokonaishedelmällisyysluku 1900–2016

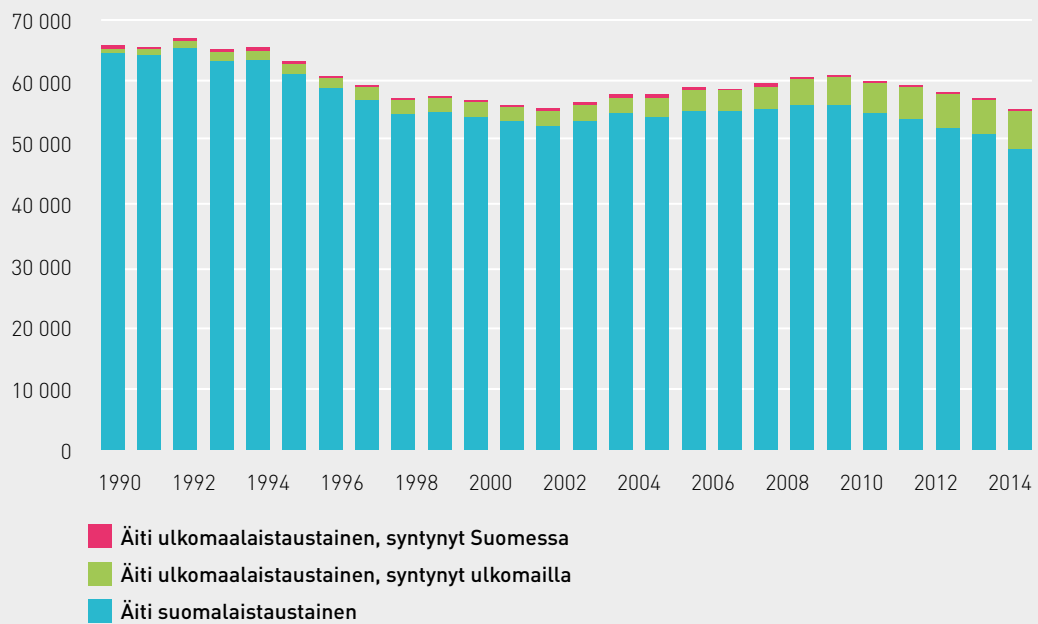


Taulukko 2. Lapsiperheet tyypeittäin 1950–2015

Vuosi	Yhteensä	Aviopari ja lapsia	Avopari ja lapsia	Äiti ja lapsia	Isä ja lapsia	Rekisteröity pari ja lapsia	Henkilöitä lapsiperheessä	Alle 18-v. lapsia
1950	599 329	515 115	-	74 319	9 895	-	-	1 341 000
1960	678 046	601 542	-	67 381	9 123	-	-	1 536 000
1970	677 035	602 076	5 800	61 173	7 986	-	-	1 345 000
1980	688 732	572 142	32 100	74 839	9 651	-	-	1 164 000
1990	640 637	490 999	59 900	78 948	10 790	-	2 438 000	1 136 000
2000	612 627	398 892	95 120	103 984	14 631	-	2 317 000	1 117 000
2010	582 360	356 943	107 368	101 946	15 836	267	2 200 000	1 069 000
2015	571 470	339 342	110 891	103 972	16 661	604	2 150 000	1 053 000

Lähde: http://www.tilastokeskus.fi/til/perh/2015/02/perh_2015_02_2016-11-25_kat_003_fi.html

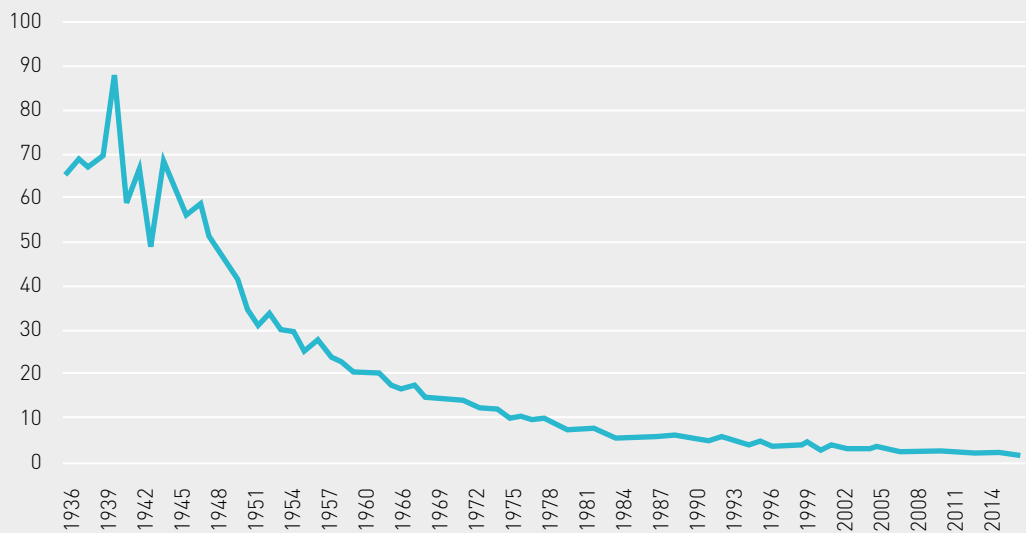
Kuvio 3. Elävänä syntyneet 1990-2015 äidin syntyperän mukaan



Lähde: <http://www.stat.fi/tup/maahanmuutto/perheet/syntyvyys.html>

Tilastokeskus/Syntyneet

Kuvio 4. Imeväiskuolleisuus Suomessa 1936 -2008.
(Imeväiskuolleisuusluku = alle vuoden ikäisenä kuolleet 1000 elävänä syntynyttä kohti)



tuonnista. Vähitellen on herätty huomaamaan, että maahan muuttavalle väestölle syntyy lapsia. Vuonna 2015 Suomessa syntyi 6 200 lasta äideille, jotka olivat syntyneet ulkomailla. Tämä on noin 11 prosenttia kaikista vuoden aikana syntyneistä lapsista (kuvio 3). Ulkomaalaistaustaiset lapsiperheet kasautuvat joihinkin kuntiin ja suurissa kaupungeissa tietyille asuinalueille. Kasautumista havainnollistaa se, että suurimmillaan ulkomaalaistaustaisten lasten osuus peruskoulun oppilaista voi olla 60-70 prosenttia. Väestöennusteiden mukaan ulkomaalaistaustaisten lasten osuus lapsi-ikäluokista tulee nopeasti kasvamaan erityisesti väestökeskuksissa 2020-2030-luvulla.

HYVINVOINNIN MENESTYSTARINAN RINNALLE HUOLIA JA UHKIA

Lapsiperheiden ja lasten hyvinvointi on ollut keskeinen yhteiskuntapoliittinen kysymys jo 1800-luvulta alkaen. Monien toimien yhteisvaikutuksena äitien ja lasten kuolleisuus on vähentynyt nopeasti. Kun 1930-luvun puolivälissä vielä joka vuosi lähes neljäsataa äitiä kuoli synnytykseen, 1950-luvulla kuolleiden lukumäärä laski alle sadan ja 1970-luvun alussa jo alle kymmenen.

Vuonna 1936 alle viisivuotiaana menehtyi noin 6500 lasta, mutta 2010-luvulla vastaava lukumäärä on vuosittain ollut alle 200. Imeväiskuolleisuuden maavertailuissa Suomi oli vielä 1930-luvulla kehitysmaatasolla, mutta on sijoittunut kärkisijoille 1980-luvun puolivälistä alkaen. Erityisesti on huomattava, että imeväiskuolleisuus on vähentynyt myös viimeisten kahden vuosikymmenen aikana. Se oli 1990-luvun alussa 5-6 promillea ja vuosina 2014-2016 noin kaksi promillea.

Lasten hyvinvoinnin menestystarinan on saatu jatkoa 2010-luvun kansainvälisissä vertailuissa. Esimerkiksi vuonna 2013 julkaistun UNICEFin tutkimuksen¹⁸ mukaan suomalaisten lasten hyvinvoinnin taso oli neljäntenä Alankomaiden, Norjan ja Islannin jälkeen.

Lasten ja lapsiperheiden hyvinvoinnin trendejä tutkitessa on yllättävän vähän kiinnitetty huomiota kahteen muutokseen, jotka 1970-luvulla vaikuttivat merkittävästi ja vastakkaisiin suuntiin lasten kasvuympäristöihin: raskauden ehkäisy, perhesuunnittelupalvelut ja aborttilaki yhtäältä ja alkoholin saatavuuden muutokset toisaalta. Molemmat näkyivät lasten hyvinvoinnissa omalla tavallaan. Ensiksi mainittu vähensi selvästi ei-toivottujen poikien ja tyttöjen (avoimesti hyljeksittyjen) määrää lastensuojelulaitoksissa. Jälkimmäinen taas yhdessä psykiatrian sairaalahoidon purkamisen kanssa lisäsivät pitkäkestoisesti tai toistuvasti hyvin epävakaisissa kotioiloissa varttuvien lasten lukumäärää¹⁹.

Lasten hyvinvoinnin kehityksen myönteinen yleiskuva ei kuitenkaan ole ollut yksiselitteinen. Eri tavoin sanoittaen on kuolleisuuden ja tautien rinnalla keskusteltu lasten kehityksen muista huolestuttavista poluista jo 1900-luvun alusta alkaen. Tutkimuksessa ja lapsiperhepalveluissa niitä yhdistäväksi yläkäsitteeksi vakiintui 1970-luvulla ”psyko-sosiaali-

set ongelmat”, joita kuvattiin laajasti esimerkiksi 1980-luvun alussa työryhmämietinnössä ”Lastenpsykiatrisen terveydenhuollon kehittäminen” (Lääkintöhallitus 1982). Lastensuojelutoimikunnan kolmannessa osamietinnössä todettiin vuonna 1985, että lasten ongelmien kirjo on muuttunut ja psyko-sosiaalisiksi tulkittavien ongelmien osuus on kasvanut²⁰.

Vaikka tutkimukseen ja arjen kokemuksiin perustuva huoli lasten psyko-sosiaalisista ongelmista oli jo pitkään voimistunut²¹, uuteen vaiheeseen tultiin 1990-luvun puolivälissä. Samanaikaisesti alkoi useilta tahoilta kasaantua tietoja, joiden tulokittiin kertovan lasten pahoinvoinnin nopeasta lisääntymisestä:

- Lapsiköyhyys oli alentunut 1960-luvulta vuoteen 1994, jolloin se oli 4,5 prosenttia. Sen jälkeen köyhyysaste alkoi nousta vuonna 1995. Talouskasvun vuosinakin köyhyysaste lähes kolminkertaistui lapsiväestössä. (Karvonen ja Salmi 2016).
- Lastensuojelun, erityisopetuksen ja lasten mielenterveyspalvelujen palvelujen kuormitus kasvoi (Kuviot 5 ja 6).
- Lasten psykosomaattiset oireet, ylipainoisuus, diabetes ja allergiat yleistyivät.

Muutamassa vuodessa siirryttiin lasten hyvinvoinnin menestystarinan kertomisesta uhkakuvien maalailuun. Muutosta on yksityiskohtaisemmin kuvattu Stakesin raportissa ”Mikä lapsiamme uhkaa?” (Bardy ym. 2001). Ongelmiin erikoistuneiden palvelujen kuormituksen kasvun syyt löydettiin myöhemminkin 2000-luvulla 1990-luvun talouslamasta:

1990-luvun alun laman aikana lasten palveluissa tehdyt leikkaukset saivat aikaan noidankehän. Noidankehä rakentui siitä, että säästöjen ja leikkausten seurauksena lasten saamat peruspalvelut supistuivat sisällöltään ja osittain suorastaan vähenivät. Lasten ongelmia oli vaikea havaita varhaisessa vaiheessa ja ne pääsivät kasvamaan. Perheiden voimavaroja söivät toisaalta taloudelliset ongelmat ja työttömyys ja toisaalta suuret työpaineet ja epävarmuus työsuhteen jatkuvuudesta. Vanhempien mahdollisuudet tukea lapsia heikentyivät. Lasten ja perheiden tarve saada sosiaali- ja terveysalan tukipalveluja kasvoi. Resursseja kuitenkin vähennettiin myös niistä palveluista, jotka on tarkoitettu auttamaan lapsia ja perheitä ongelmatilanteissa. Noidankehä oli valmis. (Salmi 2008, s. 38)

Vuosituhannen vaihtuessa lasten hyvinvoinnista alettiin kertoa kahta rinnakkaista tarinaa, mutta erisuuntaista tarinaa. Lapsiväestöä kokonaisuutena kuvaavat tiedot ovat olleet edelleen myönteisiä, mutta samanaikaisesti lasten ja lapsiperheiden pahoinvoinnin lisääntymisestä on tullut keskeinen 2000-luvun yhteiskuntapoliittisessa keskustelussa. Jälkimmäistä tarinaa ovat voimistaneet yksittäiset traagiset tapahtumat ja lastensuojelun kuormituksen jatkuva kasvu.

Myös tulkinnat näistä tiedoista ovat jakautuneet kahteen suuntaan. Yhtäältä on pidetty tärkeänä ongelmiin erikoistu-

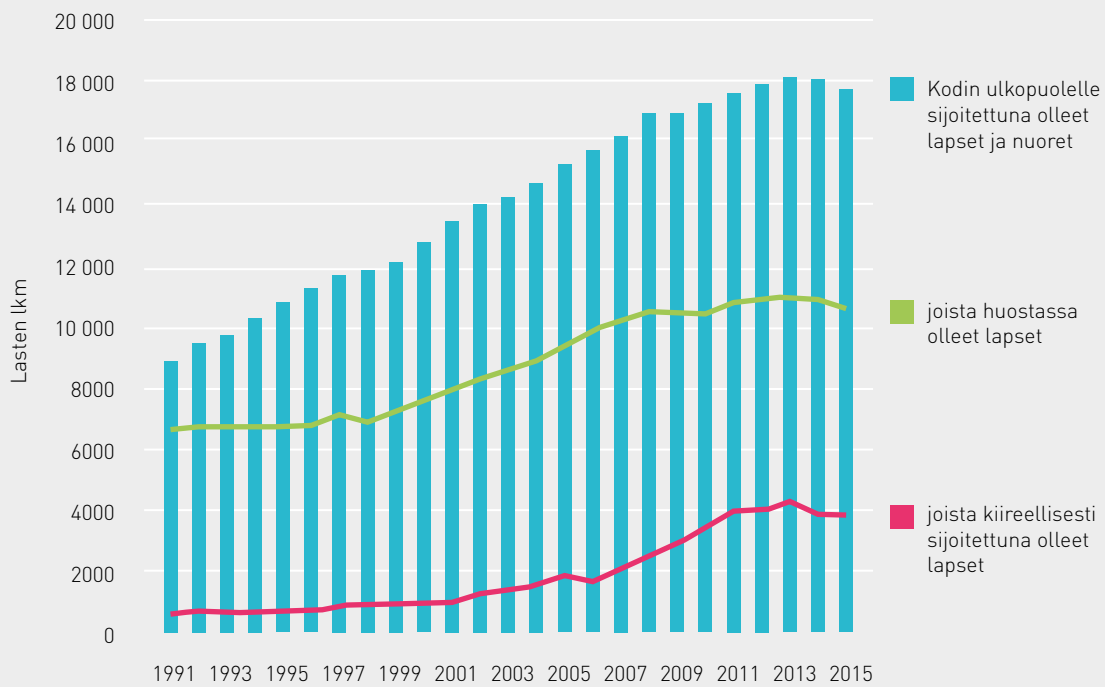
18 https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/rc11_eng.pdf.

19 Matti Kaivosoja. Kommentti käsikirjoitukseen. 27.10.2017.

20 Kyseessä ei ollut vain lapsiin keskittyvä huoli, vaan laajemmin yhteiskunnan kehitys. Kariston mukaan ihmisten elämän ongelmien painopiste siirtyi ulkoisesta elämänhallinnasta sisäisen elämänhallinnan ongelmiin. Aineellista turvattomuutta yleisemmiksi olivat tulleet uudet sosiaaliset ongelmat kuten avuttomuuden, tyhjyyden ja tarkoituksenmukaisuuden tunnot. (Karisto 1985, ks. myös Linna 1988, 90.)

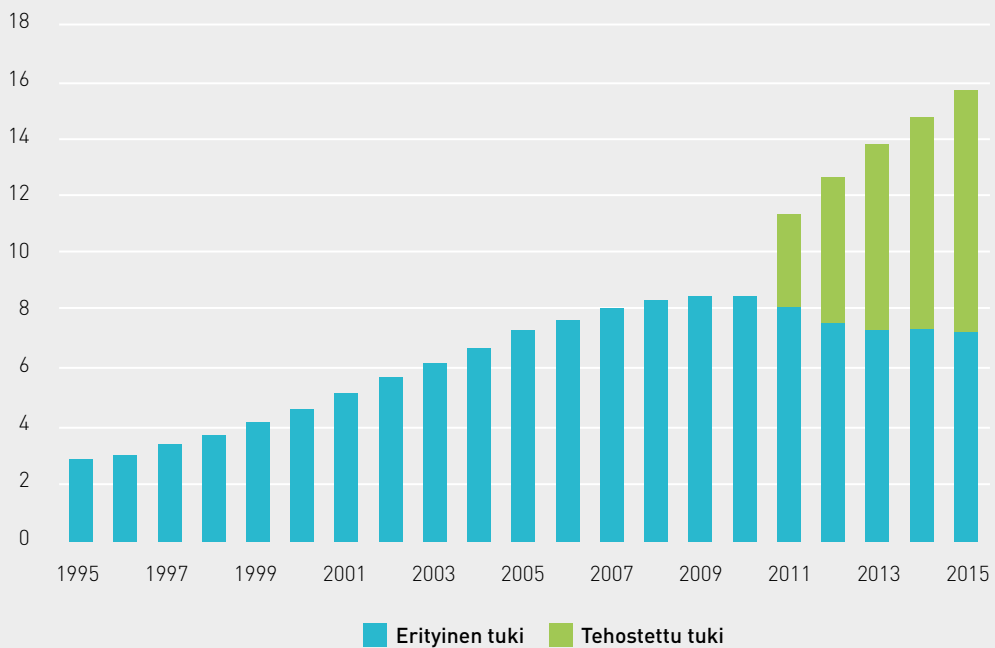
21 Bardyn työryhmän mukaan jo 1980-luvulla esitettiin, että alle kolmivuotiaiden perheistä jopa joka viides olisi lapsen mielenterveyden kannalta riskiperhe ja että suurkaupunkimaisissa oloissa alle 12-vuotiaista 12-14 % olisi mielenterveyspalveluiden tarpeessa. (Bardy ym 2001, 17).

Kuvio 5. Kodin ulkopuolelle sijoitettuna olleet lapset ja nuoret sekä niistä huostassa ja kiireellisesti sijoitettuna olleet lapset vuosina 1991–2015



Lähde: THL Lastensuojelu 2015.

Kuvio 6. Tehostettua ja erityistä tukea saaneiden peruskoululaisten osuus kaikista peruskoululaisista 1995–2015, %



Lähde: Tilastokeskus.

neiden palvelujen voimavarojen lisäämistä. Tästä esimerkkinä on eduskunnan useina vuosina lasten mielenterveyspalveluihin osittama lisämääräraha. Toista tulkintasuuntaa ovat kuvanneet esimerkiksi Bardy työryhmineen vaatimalla katseen kääntämistä laaja-alaisesti lapsiväestön kasvuoloihin ja niitä raamittaviin tekijöihin.

- Vakiintunutta yhteenvetoa "pääsääntöisesti menee hyvin, mutta ongelmat kasautuvat pienelle joukolle lapsia" on syytä tarkistaa. Vaikeutuvien ongelmien kasautuminen pitää paikkansa. Mutta kuinka pieni on se lasten joukko, jota ne kuormittavat? Sitä ei voida valtakunnallisesti selvittää tarkasti, koska samat lapset saattavat esiintyä useammassa "häiriötilastoissa", mutta vahvoja viitteitä on siitä, että tämä pieni joukko on kasvamassa. Sen lisäksi ei voi ohittaa sitä, että neljäsosa tai peräti kolmasosa lapsista ei voi hyvin, mikä johtuu perushoivan puutteista, itsearvostuksen pulmista ja päivittäisistä fyysis-psykkisistä oireiluista, kuten edellä on tuotu esiin. Perusteltu huoli lapsuudesta on sen laajuinen ja sen kaltainen, että katseet on käännettävä laaja-alaisesti lapsiväestön kasvuoloihin ja niitä raamittaviin tekijöihin. (2001, 17-18)

Lasten ja lapsiperheiden hyvinvointikehityksestä on 2000-luvulla tehty lukuisia tutkimuksia ja selvityksiä. Kiinnostavia ja yllättäviäkin tuloksia on saatu lasten mielenterveyden väestötutkimuksista. Laman jälkeen erityisenä huolenaiheena olivat lasten mielenterveysongelmat. Kun lastenpsykiatristen palvelujen kuormitus kasvoi jatkuvasti 1990-luvun puolivälistä alkaen, tulkittiin sen ilmaisevan suoraan, että lasten mielenterveysongelmat olivat lisääntyneet. Seurantatutkimuksissa on kuitenkin todettu, että mielenterveysongelmien yleisyys lapsiväestön keskuudessa ei ole merkittävästi lisääntynyt (Sourander ym. 2004, 2016). Masentuneisuus on lisääntynyt huomattavasti vain niillä lapsilla, joiden vanhemmillä on matalaan koulutustasoon yhdistynyt työttömyyttä (Torikka ym. 2014). Tämän ryhmän väestöosuus on liian pieni selittääkseen merkittävän osan kuormituksen kasvusta.

Toistaiseksi ristiriita väestötutkimusten tulosten ja ongelmiin erikoistuneiden palvelujen kuormituksen ja niissä toimivan ammattihenkilöstön kokemusten välillä ei ole viritänyt laajempaa analyttistä keskustelua. Yhteiskunnallista keskustelua hallitsee edelleen oletamus siitä, että lapsiperheiden pahoinvointi ja lasten psyko-sosiaaliset ongelmat ovat 1990-luvulta alkaen lisääntyneet.

Luotettavien päätelmien tekemistä haittaa kritiikin kestävä tutkimusten ja aikasarjatiedon niukkuus. Vertailukelpoisia suoraan lapsiväestön hyvinvointikehitystä kuvaavia aikasarjoja on vain kuolleisuudesta ja sairaalahoitoa vaativista taudeista, sekä 1980-luvulta alkaen väestötutkimuksista 8-18-vuotiaille. Jokaisen lapsen ja nuoren hyvinvoinnin kehitystä on seurattu jo 1960-luvulta alkaen neuvoloissa ja kouluterveydenhuollossa. Vielä 1980-luvun alkuun saakka näistä tiedoista koottiin valtakunnallisia tilastoja, jotka julkaistiin lääkintöhallituksen vuosikirjoissa. Melko paljon käsityötä vaativasta tilastoinnista luovuttiin 1980-luvun alun byrokratiatalkoissa. Valtakunnallisia tietoja alettiin uudelleen kerätä 1990-luvun alussa. Ne eivät kuitenkaan ole kuvanneet suoraan lasten hyvinvointikehitystä, vaan kertovat ongelmiin erikoistuneiden palvelujen kuormituksesta. Hyvinvointikehityksen lisäksi tuloksiin ovat vaikuttavat säännösten, hallintopäätösten, palvelurakenteiden, henkilöstön voimavarojen ja toimintatapojen muutokset. Erityisesti on huomattava, että alle tiedot 0-7-vuotiaiden hyvinvointikehityksestä rajoittuvat kuolleisuuden ja erikoissairaanhoidon tilastoihin.

Väestötason tiedon puutteista ja menetelmäongelmista huolimatta varsin ilmeiseltä näyttää, että lasten, nuorten ja lapsiperheiden hyvinvoinnissa on aidosti kaksi toisistaan poikkeavaa suuntaa. Suuren enemmistön hyvinvointi paranee edelleen tai ainakin pysyy ennallaan, mutta päätrendin rinnalla vähemmistön keskuudessa pahoinvoinnin ennuste on aikaisempaa huonompi. Tätä vähemmistöä luonnehtivat vanhempien alhainen koulutustaso yhdistyneenä työttömyyteen. Erityisiä huolenaiheita ovat pahoinvoinnin siirtyminen perheittäin sukupolvelta toisella ja keskittyminen suurimmissa kaupungeissa yhä selvemmin tietyille asuinalueille, sekä nopeasti kasvavana ongelmana maahanmuuttajataustaisten lasten sijoittuminen suomalaiseen yhteiskuntaan.



LAPSET HALLITUSOHJELMISSA 1945-2015

Valtioneuvoston kanslian sähköisestä hallitusohjelma-aineistosta haettiin lapsiin, nuoriin ja perheisiin liittyviä mainintoja. Melko laajaksi muodostunut kuvailu on tehty siksi, että harva lukija palaa alkuperäisiin hallitusohjelmiin tutustukseen niihin kokonaisuutena. Kuvaus on jaettu kolmeen jaksoon hallitusohjelmien laajuuden ja osin myös valtionhallinnon yleisempien kehitysvaiheiden mukaan.

Taulukkoon 3. on koottu ohjelmissa esiintyviä teemoja vuosituhannen vaihteeseen saakka. Ensimmäisen esiintymiskerran jälkeen on lisätty hallitusohjelmissa esiintyviä mainintoja. Vuosituhannen vaihteen jälkeen ohjelmien sisältö laajeni niin mittavaksi, että kokoomataulukon sijasta ohjelmien olennaiset asiat ja toimenpiteet on kuvattu erikseen kunkin hallituksen osalta.

Koulutusta ja sosiaaliturvaa 1945-1968

Hallitukset vaihtuivat usein. Niiden ohjelma julkistettiin aluksi pääministerin puheessa eduskunnalle hallituksen muodostamisen jälkeen. Seuraavaksi ohjelma kuvattiin parilla sivulla keskittyen turvallisuuteen, talouteen ja elinkeinoelämään. Vähitellen ohjelma-asiakirjoihin tuli alalukuja.

Ensimmäiset lapsiin liittyvät maininnat löytyivät Paasikiven III hallituksen (1945), Fagerholmin hallituksen (1948), Törngrenin (1954) ja Fagerholmin II (1956) hallitusten ohjelmista. Kaikissa näissä keskityttiin kouluolojen ja kansanopetuksen kehittämiseen. Fagerholmin III hallitus (1958) kiinnitti huomiota ammatilliseen koulutukseen ja lapsiperheiden sosiaaliturvaan. Paasion hallitus (1966) laajensi tulonsiirtoja ja käynnisti valtion kouluhallinnon ja yhtenäiskoulumuotoisen koulutus uudistuksen sekä laajensi ammatillista koulutusta. Koiviston hallitus (1968) mainitsi ensimmäisen kerran peruskoulu-uudistuksen, selvitti kahden vieraan kielen opetusta ja käynnisti jatkokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen kokonaissuunnittelun.

Laajoista uudistuksista lamaan 1970-1999

Ensimmäiset yksityiskohtaisemmat hallitusohjelmat löytyvät 1970- ja 1980-luvuilta. Muutamassa hallitusohjelmassa oli 1980-luvulla noin kymmenen sivua. Seuraavalla vuosikymmenellä ylitettiin jo 20 sivua. Kansanterveystyön ja myöhemmin sosiaalihuollon suuntaviivat esitettiin erillisissä viisivuotissuunnitelmissa.

Karjalaisen II hallituksen ohjelmassa (1970) jatkettiin peruskoulu-uudistusta. Lapsiperheiden tulonsiirtoja laajennettiin ja päivitettiin. Lisäksi tarkasteltiin laajemmin lasten ja lapsiperheiden koulutusta ja sosiaalipolitiikkaa. Uutena tulivat lakisääteisen päivähoiton valmistelu ja mahdollisuus liittää esikoululuokkia perusopetukseen. Paasion II hallituksen ohjelmassa (1972) laajennettiin kouludemokratiaa kaikkiin kouluihin. Sorsan hallituksen (1972) ohjelmassa puhuttiin lapsiperheiden tulonsiirroista, kiinnitettiin huomiota opettajakoulutukseen ja opettajien asemaan koulu-uudistuksessa sekä käynnistettiin koulutusjärjestelmän kokonaissuunnittelu.

Miettusen II hallituksen ohjelmassa (1975) jatkettiin peruskoulu-uudistusta ja keskiasteen koulutuksen uudista-

mista, kehitettiin kouludemokratiaa ja käynnistettiin selvitys esikoulun vaihtoehtoista sekä kiinnitettiin erityistä huomiota syrjäseutujen koulujen ongelmiin. Uutta oli viittaaminen nuorison oikeuksiin ja komitean asettaminen selvittämään nuorison ongelmia. Perhepolitiikassa huomiota kiinnitettiin päivähoiton vaihtoehtoihin, joiden vaikutuksista käynnistettiin tutkimus. Uutta olivat myös lapsiperheiden erityisongelmat työelämän uudistuksessa.

Koiviston II hallituksen (1979) ohjelmassa laajennettiin lapsiperheiden tulonsiirtoja ja kevennettiin tuloverotusta. Erityistä huomiota kiinnitettiin peruskoulun sisäiseen kehittämiseen esimerkiksi opetusryhmiä pienentämällä, keskiasteen uudistamiseen ja pienten koulujen toimintamahdollisuuksiin. Nuorten perheiden asunnon saantia helpotettiin ja asumiskustannusten nousupaineita hillittiin muun muassa pidentämällä laina-aikoja.

Sorsan III hallitus (1983) kehitti tasapuolisesti pienten lasten hoitojärjestelyjä ottaen huomioon kotona ja kodin ulkopuolellatapahtuvan hoidon, valmisti hallituksen esityksiä peruskoululaiksi ja lukiolaksi sekä selvitti mahdollisuuksia lisätä väliaikaista ammatillista koulutusta, oppisopimuskoulutusta sekä ammatilliseen koulutukseen liittyvää työharjoittelua. Lisäksi se ryhtyi toimenpiteisiin opintonsa keskeyttäneiden lukumäärän vähentämiseksi ja osoitti lisävaroja nuorten yhteiskuntatakuukoikeiluun.

Lapsiperheet saivat ensimmäisen kerran oman lukunsa Sorsan IV hallituksen (1984) ohjelmassa. Sosiaalipolitiikan kehittämistyön painopiste kohdistettiin lapsiperheisiin. Jatkettiin lapsilisien maksua 18. ikävuoteen, pidennettiin vanhempainrahan maksua, kehitettiin edelleen päiväkotij- ja perhepäivähoitoa ja laajennettiin lakisääteistä hoitotekijärjestelmää. Keskiasteen uudistusta toteutettiin. Peruskoulun ja lukion sisäistä kehittämistä jatkettiin uusien koululakien edellyttämällä tavalla. Valtion asuntopoliittista tukea ja etuuksia jaettaessa suositettiin lapsiperheitä ja ensiasunnon hankkijoita.

Holkerin hallituksen ohjelmassa (1987) sosiaalipolitiikan painopisteenä oli lapsiperheiden aseman parantaminen. Perhepolitiikalla oli oma luku. Lastenhoitomuotoja kehitettiin päämääränä luoda perheille todellinen valinnanvapaus. Kunnallisia päivähoitopaikkoja lisättiin tavoitteena turvata hoitopaikka jokaiselle sitä tarvitsevalle. Kotihoitoa tukea kehitettiin. Lasten päivähoiton säädöksiä tarkistettiin siten, etteivät liian tiukat lasten ryhmäkokoja, henkilöstömitoitusta ja tiloja koskevat säädökset estä päivähoitoa tarkoitusmukaista järjestämistä alueellisen ja paikallisen tarpeen mukaan. Perhepolitiittista tukea parannettiin lapsilisäjärjestelmää kehittämällä. Perheiden verotuksen kehittäminen ratkaistiin kokonaisverouudistuksen yhteydessä. Selvitettiin mahdollisuudet vanhempainlomakauden pidentämiseksi ja isyysloman vanhempainlomaa vähentävien vaikutuksen poistamiseksi. Yleissivistävää koulutusta kehitettiin kiinnittämällä huomiota lukion opetussuunnitelmien joustavuuteen ja tuntikehyksen riittävyteen. Esikoulua kehitettiin.

Ahon hallituksen (1991) ydinteemoja olivat tuottavuus, tehokkuus ja taloudellisuus. Uutta oli kirjaus lasten ja nuorten alkoholin käytön vähentämisestä. Erityistä kiinnitettiin huomiota lapsiperheiden asumiseen. Perhepoliittisten etuuksien painopistettä siirrettiin suoriin tulonsiirtoihin, kuten lasten kotihoidon tukeen ja lapsilisiin. Lasten päivähoitossa pyrittiin antamaan perheille todellinen vaihtoehto valita elämäntilanteeseensa parhaiten sopiva hoitomuoto. Koulutuspolitiikan tavoitteena oli koulutusjärjestelmän tehostaminen, sisällön uudistaminen ja jatkuvan koulutuksen periaatteen toteuttaminen. Esiovetusta laajennettiin. Peruskoulun sisältöä kehitettiin. Luokaton lukio mahdollistettiin koko maassa. Oppisopimusta laajennettiin ja nuorisoasteen kokeiluja toteutettiin.

Lipposen I hallituksen (1995) ohjelmassa lasten ja perheiden osuus jäi lyhyeksi. Tulonsiirtojen ja palvelujen voimavarojen leikattiin. Poikkeuksena oli alle kouluikäisten lasten päivähoito-oikeuden laajentaminen vuonna 1996. Lipposen II hallituksen (1999) ohjelma laajeni sivuilla mittattuna lähes kaksinkertaiseksi verrattuna edellisen hallituksen (22 sivua) ja siinä katettiin huomattavasti laajempi kokonaisuus. Perhepolitiikkaa tarkasteltiin omassa luvussaan:

- Edistetään yhteistyötä, jolla tuetaan vastuullista vanhemmuutta, turvallista kasvu ympäristöä ja kasvua tasapainoiseen aikuisuuteen. Kehitetään pienten koululaisten aamu- ja iltapäivähoitoa. Turvataan vaihtoehdot lasten hoidon järjestämisessä. Lisätään päivähoiton joustavuutta vastaamaan paremmin varhaiskasvatuksen ja työmarkkinoiden tarpeita. Selvitetään toimintatapoja lasten ja nuorten syrjäytymiskehityksen ehkäisemiseksi. Monipuolistetaan perhekasvatusta ja muita lastenkasvua ja kehitystä edistäviä palveluja sekä lastensuojelun tukitoimia. Tehostetaan lasten ja nuorten alkoholin ja muiden päihteiden käytön ennaltaehkäisyä ja käytöstä aiheutuvien haittojen hoitamista. Vahvistetaan lasten psykiatrasta tutkimusta ja hoitoa. Selvitetään mahdollisuuksia taata isälle oikeus omaan kuukauden kestäväan vanhempainlomaan ja mahdollisuus pitää äitiys- ja vanhempainloma osa-aikaisena.

Muissa yhteyksissä todettiin muun muassa:

- Lapsiperheiden toimeentulotuen ja asumistukijärjestelmän yhteen sovitetaan. Pitkäaikaissairaita ja vammaisia lapsia koskevat säädökset kootaan erillislainsäädäntöön. Kehitetään sovittelujärjestelmiä alle 15-vuotiaana rikoksen tehneille. Edistetään erityisesti maahanmuuttajia lasten ja nuorten kotouttamista. Toteutetaan maksutonta esiovetusta 6-vuotiaille. Tuetaan lasten ja nuorten liikuntaa.

Laajoja ohjelmia Jätteenmäestä Sipilään (1999-2015)

Hallitusohjelmat laajenivat huomattavasti 2000-luvun alussa. Jätteenmäen hallitus aloitti tämän vaiheen 53 sivun ohjelmallaan. Vanhasen, Kataisen ja Sipilän hallitukset ovat kirjanneet ohjelmat 70-80 sivulle. Lisäksi 2000-luvun hallitusohjelmia on täydennetty ja tarkennettu usein politiikkaohjelmilla, kärkihankkeilla ja muilla vastavilla yksityiskohtai-

semilla toimeenpanosuunnitelmissa. Kun hallitusohjelmat ovat olennaisesti laajentuneet, on luonnollista, että niissä käsitellään myös lapsiin kohdistuvia toimia huomattavasti aikaisempia laajemmin ja yksityiskohtaisemmin. Seuraavaan on kopioitu tiivistäen lapsiin liittyviä mainintoja.

Jätteenmäen (2003) ja Vanhasen I hallituksen (2003) ohjelmat olivat samoja. Niissä oli kolme lapsiin keskittyvää lukua: koulutuspolitiikka, lasten turvallinen kasvu ympäristö, ja lapsiperheiden taloudellisen aseman parantaminen. Lisäksi yksittäisiä mainintoja oli useissa luvuissa.

Koulutuspolitiikka: Oppivelvollisuusikä säilytetään ennallaan. Määrärahoja koulurakentamiseen ja peruskorjaukseen lisätään. Valmistellaan lakia aamu- ja iltapäivätoiminnasta. Laaditaan laatusuosituksia ja tehostetaan arviointia. Lisätään tukiovetusta ja vahvistetaan erityisvetusta ja oppilashuoltoa. Edistetään integraatiota. Valtion erityiskouluista kehitetään erityisvetuksen osaamis- ja resurssikeskuksia. Opintonsa keskeyttäviä ohjataan räätälöityihin opintoihin. Kiinnitetään huomiota nivelvaiheisiin. Vakinaistetaan työpajat ja kehitetään työvetotoimintaa. Nostetaan ammatillisen koulutuksen vetovoimaa. Vakiinnutetaan oppimista työpaikoilla.

Lasten turvallinen kasvu ympäristö: Päätöksenteossa otetaan huomioon lapsen näkökulma ja etu. Vahvistetaan lasten ja nuorten vaikutusmahdollisuuksia ja oikeutta tulla kuulluksi. Perustetaan lapsiasiainvaltuutetun virka. Lapsi- ja perhepolitiikkaa käsitellään erityiskokoonpanossa sosiaalipoliittisessa ministerivaliokunnassa. Kokonais selvitys lapsiperheiden taloudellisesta tilanteesta. Turvataan peruspalvelujen laatu. Lisätään henkilöstöä lasten ja nuorten palveluihin. Kehitetään neuvolajärjestelmää, lasten päivähoitoa ja koulua, kouluterveydenhuoltoa sekä muita tukipalveluita ja edistetään moniammatillisia ja varhaiseen puuttumiseen perustuvia toimintatapoja. Helpotetaan työ- ja perhe-elämän yhteensovittamista. Päivähoitolakia uudistetaan muun muassa määrittelemällä päivähoiton enimmäisryhmäkoko. Perhepäivähoidon saatavuutta parannetaan. Lasten mielenterveysongelmissa turvataan nopea hoitoon pääsy. Uudistetaan lastensuojelulaki. Ehkäistään köyhyyttä ja ylisukupolvaisia syrjäytymisen ketjuja. Varmistetaan lastensuojelun sijaishuollon laadullinen ja määrällinen kehittäminen valtakunnallisesti. Ehkäistään lasten ja nuorten alkoholin ja muiden päihteiden käyttöä. Laaditaan toimintaohjelma lapsiin kohdistuvan väkivalta viihteen rajoittamiseksi.

Lapsiperheiden taloudellinen asema: Työn ja perheen yhteensovittamiseksi korotetaan osittaista hoitorahaa ja laajennetaan se peruskoulun 1- ja 2-luokkalaisten vanhemmille. Uudistetaan lapsilisäjärjestelmän rakennetta siten, että kaikki järjestelmän piirissä olevat hyötyvät. Nostetaan kotihoidon tuen tasoa sekä vähimmäissairaus-, äitiys-, isyyden ja vanhempainpäivärahaa.

Muuta: Sosiaalialan kehittämisohjelmalla korjataan sosiaalipalvelujen puutteita lasten ja perheiden palveluissa. Miehiä kannustetaan perhevapaiden pitämiseen. Perhevapaiden aiheutuvia työnantajakustannuksia tasataan. Lisätään ensiasunnonhankkijoiden ja lapsiperheiden asuntopoliittista tukea. Kaupunkien ja asutuskeskusten ympäristön laatua parannetaan ottaen huomioon erityisesti lapset ja muut erityisryhmät. Työllisyysasteen kohottamiseksi yksinkertaistetaan työelämän ja perhe-elämän yhteensovittamista.

Vanhasen II hallituksen (2007) ohjelmassa oli 82 sivua. Lasten asioita sisältyi neljään lukuun: koulutus- ja kulttuuripolitiikka, perusopetus, perheiden hyvinvointi, sekä lasten, nuorten ja perheiden politiikkaohjelma.

Koulutus- ja kulttuuripolitiikka: Turvataan tasapuoliset mahdollisuudet laadukkaaseen koulutukseen varhaiskasvatuksesta korkeakoulutukseen. Vahvistetaan oppisopimuskoulusta. Vähennetään koulutuksen keskeyttämistä. Edistetään luovuutta, erilaista lahjakkuutta ja innovatiivisuutta varhaiskasvatuksesta alkaen. Vahvistetaan ympäristökasvatusta, laajennetaan ja monipuolistetaan yrittäjäkasvatusta. Sopeutetaan oppilaitosverkkoa väestökehitykseen. Turvataan perusopetuksen päättävälle koulutuspaikka sekä riittävä opintojen ohjaus ja tukitoimet. Vähennetään koulupudokkuutta. Varmistetaan integroinnin riittävät tukitoimet. Eri-tyiskoulut ja -luokat säilytetään vaihtoehtoina. Maahanmuuttajien kotoutumista ja työllistymistä edistetään koulutuksen keinoin. Opetushallituksen asema ja tehtävät arvioidaan. Arviointitoimintaa kokonaisuudessaan selkiytetään.

Perusopetus: Perusopetuksen runkona yhtenäinen peruskoulu ja kuntien järjestämä perusopetus, jota yksityiset koulut täydentävät. Ikäluokkien pienentymisestä vapautuvat voimavarat käytetään koulutuksen laadun kehittämiseen. Vahvistamalla perusopetuksen voimavaroja vähennetään syrjäytymistä. Ryhmäkokoja pienennetään. Vahvistetaan tuki ja erityisopetusta, opintoohjausta, oppilashuoltoa ja koulujen kerhotoimintaa. Vanhempien ja koulun yhteistyötä edistetään. Perusopetuksen saavutettavuus turvataan lähipalveluna. Koulujen perustamiskustannusten rahoitusjärjestelmä säilytetään. Vahvistetaan taito ja taideaineiden asemaa lisäämällä valinnaisuutta. Edistetään monipuolisia kieliohjelmiä kouluissa. Toisen kotimaisen kielen koulutusta kehitetään valtioneuvoston tekemien päätösten mukaisesti. Arvioidaan koululaisten aamu ja iltapäivätoiminnan lainsäädäntöä. Edistetään yksityisen ja kolmannen sektorin mahdollisuuksia tuottaa iltapäivätoimintaa.

Perheiden hyvinvointi: Käynnistetään lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelma. Lapsilisän yksinhuoltajakorotusta nostetaan ja äitiys isyys ja vanhempainpäivärahojen sekä sairauspäivärahojen vähimmäistaso korotetaan työmarkkinatuen tasolle. Luodaan perheille aitoja mahdollisuuksia valita lasten hoitomuoto. Varhaiskasvatuksessa lisätään osaaikaista hoitoa sekä avoimia päiväkotia ja kerhotoimintaa. Perhepäivähoidon edellytyksiä parannetaan. Uudistetaan päivähoitolaki. Yksityisen hoidon tuen tasoa ja lasten kotihoidon tukea nostetaan. Lapsilisiä nostetaan kolmannelta lapsesta alkaen. Osittaisen hoitorahan tasoa nostetaan korvaamaan työajan lyhentämisestä johtuvaa palkan menetystä. Laajennetaan osittainen hoitoraha yrittäjille. Pidennetään isyysvapaata kahdella viikolla. Selvitetään vanhempainvapaajärjestelmien uudistamista. Perhevapaista aiheutuvat kustannukset jaetaan tasapuolisemmin mies ja naisvaltaisten alojen työnantajien kesken sekä yhteiskunnan rahoitusosuutta lisätään. Edistetään adoptioperheiden yhdenvertaista asemaa biologisten perheiden kanssa. Parannetaan lapsiperheiden mahdollisuuksia saada kotipalveluita. Kootaan lapsiperheiden palveluja perhekeskuksiksi. Palvelujen valintamahdollisuuksia parannetaan lisäämällä yhteistyötä julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin välillä. Vahvistetaan parisuhde ja perheneuvontaa. Kehitetään kouluterveydenhuoltoa osana oppilashuoltoa. Opiskeluterve-

ydenhuollon saatavuus, laatu ja vaikuttavuus varmistetaan. Erityisesti kehitetään ammattikorkeakouluopiskelijoiden terveydenhuoltoa. Varmistetaan lasten ja nuorten mielenterveyspalvelujen ja psykiatrisen hoidon saatavuus. Turvataan uuden lastensuojelulain käytännön toteutus ja kansallisen kehittämistyön jatkaminen. Siirretään sijaishuollon painopistettä perhehoitoon. Vahvistetaan perhetyötä osana lastensuojelun avohuollon tukitoimia.

Lasten, nuorten ja perheiden politiikkaohjelma: Lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelman tavoitteena on ehkäistä sekä vähentää pahoinvointia ja syrjäytymistä. Politiikkaohjelma seuraa ja tukee lapsi ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman toteutumista. Suunnataan perheiden hyvinvointiin voimavaroja eri sektoreilla. Vahvistetaan yhteisöllisyyttä, vanhemmuutta sekä keskinäistä vastuuta lasten ja nuorten hyvinvoinnista. Parannetaan lapsiperheiden taloudellista asemaa ja palveluja. Monikulttuurisuuden haasteet huomioidaan palveluissa. Ongelmiin puututaan aikaisemmin ja vähennetään näin korjaavien erityispalveluiden tarvetta. Lisätään hallinnonalojen yhteistyötä ja koordinaatiota moniammatillisen yhteistyötä paikallisesti. Kehitetään lasten ja nuorten hyvinvoinnin seurannan tietopohjaa, edistetään päätösten lapsivaikutusten ennakoimista ja arviointia sekä lapsen oikeuksista tiedottamista.

Muuta: Selvitetään varhaiskasvatuksen asema hallinnossa. Edistetään työaikajärjestelyjä, jotka tukevat helpottavat työn ja perheen yhteensovittamista. Kiinnitetään huomiota lasten ja nuorten asemaan tietoyhteiskunnan kansalaisina tavoitteenaan kaikille turvallinen digitaalinen ympäristö. Työn ja perhe-elämän yhteensovittamista edistetään kaikessa päätöksenteossa, ja miehiä kannustetaan perhevapaisten pitämiseen. Toteutetaan yhteistyössä elinkeinoelämän kanssa laaja kokeiluhanke, jossa jokaiselle peruskoululaisella pyritään järjestämään oppilaskohtainen tietokone. Palvelurakennemuutoksessa kiinnitetään huomiota mielenterveysongelmien tunnistamiseen, palveluiden saatavuuteen sekä mielenterveystyön osaamiseen. Mahdollistetaan nais ja miesparien oikeus perheen sisäiseen adoptioon. Selvitetään lapsen edun toteutuminen turvapaikanhakija ja pakolaislapsia koskevissa päätöksissä. Arvioidaan ilman huoltajaa tulleiden turvapaikanhakijalasten asema ja kohtelu. Vähennetään määrätietoisella päihdepolitiikalla lasten vanhempien alkoholinkäyttöä. Varmistetaan raskaana olevien päihdeongelmaisten naisten hoito. Turvataan päihdeongelmaisten vanhempien lapsille riittävät tukipalvelut. Rajoitetaan tupakkatuotteiden saatavuutta, tehostetaan valvontaa ja suunnataan ennaltaehkäiseviä toimia erityisesti lapsiin ja nuoriin. Ylipainon ja alkoholin liikakäytöstä ja huonon fyysisen kunnon ongelmat ovat voimakkaasti lisääntyneet.

Kiviniemen hallitus (2011) lisäsi Vanhasen II hallituksen ohjelmaan muutaman kohdan. Työurien pidentämiseksi nopeutetaan nuorten siirtymistä työelämään ja tehostetaan työelämän ja perhe-elämän yhteensovittamista. STM ja VM valmistelevat yhteistyössä työmarkkinajärjestöjen kanssa esityksen vanhemmuuden kustannusten jakamisesta. Valmistellaan esitykset perhevapaajärjestelmän kehittämiseksi STM:n työryhmän esitysten pohjalta. Nuorten syrjäytymistä työmarkkinoilta ehkäistään. Varmistetaan koulutuspaikka jokaiselle perusopetuksen päättävälle nuorelle.

Kataisen hallituksen (2011) ohjelma-asiakirja oli laajin (89 sivua) ja siinä käsiteltiin lasten asioita useissa luvuissa: varhaiskasvatus, perusopetus, toinen aste, lukio, ammatillinen kulutus, perheiden, lasten ja nuorten hyvinvointi, perheen ja työn yhteensovittaminen.

Varhaiskasvatus: Säädetään laki varhaiskasvatuksesta. Selvitetään esiopetuksen muuttamista velvoittavaksi tavoitteena koko ikäluokan osallistuminen. Varhaiskasvatuksen ja päivähoitopalvelujen hallinto ja ohjaus siirretään opetus- ja kulttuuriministeriöön. Päivähoito säilyy subjektiivisena oikeutena. Tarjotaan perheille mahdollisuuksia joustavampaan päivähoitoon. Päivähoitoa syrjäytymistä ehkäisevänä palveluna kehitetään. Päivähoito säilytetään maksuttomana pienituloisille. Oikeus samaan päivähoitopaikkaan säilyy, vaikka lapsi olisi välillä kotona hoidossa.

Perusopetus: Jatketaan laadun parantamista ja ryhmäkokojen pienentämistä. Edistetään laatukriteerien käyttöönottoa. Selvitetään ryhmäkokojen määrittämisen tarvetta lainsäädännöllä. Koulujen eriytyminen estetään. Valtionosuusjärjestelmän uudistamisessa rahoitus perustuu nykyistä enemmän toimintaympäristöstä kuvaaviin indikaattoreihin, esimerkiksi kunnan maahanmuuttajien väestöosuuteen, aikuisväestön koulutustasoon sekä työttömyysasteeseen. Vahvistetaan tavoitteiden ja tuntijaon uudistamisessa taito- ja taideaineiden opetusta, liikuntaa sekä yhteiskunnallista kasvatus- ja arvokasvatusta ja ympäristökasvatuksen asemaa sekä oppiaineiden välistä yhteistyötä ja monipuolistamalla kieliohjelmia. Kehitetään oppilas- ja opiskelijahuoltoa yhdessä STM:n kanssa. Erityis- ja tukiopetuksen riittävä tarjonta turvataan. Tehostetaan toimia koulukiusaamisen vähentämiseksi. Tuetaan vanhempien kasvatustyötä sekä vahvistetaan kodin ja koulun yhteistyötä. Tehdään järjestelmällistä tasa-arvo- ja yhdenvertaisuustyötä. Vakiinnutetaan kerhotoimintaa. Lisätään aamu- ja iltapäivätoimintaa 1-2 luokan oppilaille sekä erityistä tukea tarvitseville. Koulujen liikuntatiloja ja muita tiloja hyödynnetään vapaa-ajan toiminnassa yhteistyössä mm. liikuntaseurojen kanssa. Vakiinnutetaan oppilaskunnat kaikkiin peruskouluihin ja toisen asteen oppilaitoksiin.

Toinen aste: Jokaiselle peruskoulun päättäneelle taataan koulutuspaikka lukioissa, ammatillisissa oppilaitoksissa, oppisopimuksessa, työpajassa, kuntoutuksessa tai muulla tavoin. Vahvistetaan kuntien vastuuta perusopetuksen päättävien nuorten ohjauksesta. Toisen asteen koulutusjärjestelmä antaa nuoren rakentaa oman opinpolkunsaa. Toisen asteen koulutuksen rahoitus myönnetään koulutuksen järjestäjille.

Lukio: Rahoituspohjan uudistamisessa turvataan ikäluokkien pienentyessä lukiokoulutuksen laatu ja alueellisen saavutettavuus myös etäopetusta hyödyntäen. Sisällytetään rahoitusperusteisiin tulokellisuusrahoitusosuus, joka palauttaa esimerkiksi yksilön oppimistulosten paranemisesta ja vähäisistä keskeyttämisistä. Käynnistetään valtakunnallisten tavoitteiden ja tuntijaon uudistaminen perusopetuksen tuntijaon uudistuksen jälkeen. Vahvistetaan työelämäyhteyttä ja -tietoutta. Käynnistetään maahanmuuttajien lukioon valmistava koulutus.

Ammatillinen koulutus: Koulutuksen voi suorittaa oppilaitoksessa, oppisopimuksella, näyttötutkintona, työpajassa tai näitä yhdistäen. Vahvistetaan työpaikalla tapahtuvaa opiskelua sekä työvaltaisten oppimisympäristöjen ja opetusmenetelmien käyttöä. Uudistetaan rahoitus tukemaan

nykyistä paremmin koko ikäluokan kouluttamista, koulutuksen läpäisyä ja nopeampaa siirtymistä työelämään. Oppilaitoksia palkitaan koulutuksen laadusta ja laadun parantamisesta. Jatketaan tutkintorakenteen uudistamista tiiviissä yhteistyössä työelämän. Parannetaan nuorten, maahanmuuttajien ja vammaisten mahdollisuuksia osallistua oppisopimuskoulutukseen.

Lapsi- ja nuorisopolitiikka: Hallituksen lapsi- ja nuorisopolitiikka parantaa nuorten kasvu- ja elinoloja, tukee nuorten aktiivista kansalaisuutta, sosiaalista vahvistamista ja terveitä elämäntapoja sekä tukee nuorten kasvua ja itsenäistymistä. Nuorisotyön keskeisiä lähtökohtia ovat yhteisöllisyys, yhdenvertaisuus, keskinäinen kunnioitus ja tasa-arvo sekä paikallinen, alueellinen ja maailmanlaajuinen yhteisvastuu. Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämissuunnitelmalla vahvistetaan hallinnonalojen välistä yhteistyötä ja työnjakoa. Tiedolla johtamista vahvistetaan kehittämällä lasten hyvinvoinnin kansallisia indikaattoreita. Nuorisotyöttömyyden, eriarvoisuuden ja syrjäytymisen torjumiseksi jokaiselle nuorelle taataan työ-, opiskelu-, kuntoutus- tai harjoittelupaikka. Etsivää nuorisotyötä edistetään. Nuorisotyön ennaltaehkäisevää päihdetyötä tuetaan. Nuorten työpajatoimintaa kehitetään. Jokaiselle lapselle ja nuorelle taataan edellytykset ja pääsy osallisuuden tietoyhteiskunnassa. Nuorten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia edistetään yhdessä nuorisojärjestöjen kanssa. Nuorisopalvelut turvataan lähipalveluna koko maassa. Lasten ja nuorten ympäristökasvatusta ja luontokouluja kehitetään. Kehitetään lasten ja nuorten kuulemista sekä osallistumismahdollisuuksia oman lähiympäristönsä suunnitteluun sekä ympäristöpolitiikan päätöksentekoon. Huolehditaan kansalaisjärjestöjen lasten, nuorten ja vanhempien vertais- ja vapaaehtoistoiminnan edellytyksistä.

Perheiden, lasten ja nuorten hyvinvointi: Perhepolitiikan kolme ydintä ovat palvelut, tulonsiirrot sekä perheen ja työn yhteensovittaminen: Perhepolitiikalla lapsille luodaan turvallinen kasvuympäristö ja vanhemmuutta tuetaan. Perheiden palveluja ja etuuksia kehitetään ottaen huomioon perheiden erilaiset tarpeet. Lapsen etua, perheen ja työn yhteensovittamista sekä varhaiskasvatuspalvelujen ja muiden peruspalvelujen yhteistyötä ja saumattomuutta edistetään. Lasten, nuorten ja perheiden palveluja kehitetään KASTE I -ohjelmassa luotujen hyvien käytäntöjen mukaisesti. Laajennetaan perhekeskustoimintaa perheiden, ja järjestöjen ja muiden toimijoiden yhteistyönä. Lapsiperheiden kotipalveluja ja matalan kynnyksen palveluja lisätään. Vanhemmuuden tukea sekä lasten vanhempien parisuhdeneuvontaa lisätään. Erosovittelua kehitetään lapsen edun vahvistamiseksi ja vanhemmuuden toteutumiseksi. Lastensuojelussa painopistettä siirretään ehkäisyyn, varhaisiin tukipalveluihin ja laitosvaltauuden purkamiseen sekä korostetaan perhekeskeisyyttä. Lisätään turvakotipalveluja. Kehitetään adoptiopalveluja. Kavennetaan alueellisia eroja varmistamalla neuvolatoiminnasta, koulu- ja opiskeluterveydenhuollosta sekä lasten ja nuorten ehkäisevästä suun terveydenhuollosta annetun asetuksen toimeenpano. Kehitetään ammatillisen koulutuksen opiskelijoiden terveyspalvelujen kehittämiseen. Oppilashuoltoa kehitetään yhteistyössä opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa. Lasten, nuorten ja perheiden asioiden yhteistyötä valtioneuvostossa parannetaan luomalla toimiva koordinaatio asianomaisten ministeriöiden (STM, OKM, OM, TEM) välille. Lisätään lapsivaikutusten arviointia kaikessa päätöksenteossa.

Perheen ja työn yhteensovittaminen: Lisätään isille merkittäviä perhevapaita, joustavoitetaan isien perhevapaiden käyttöä ja mahdollistetaan lapsen hoitaminen kotona vanhempainpäivärahan turvin nykyistä pitempään. Selvitetään, miten lainsäädäntö turvaa perhevapaalta työhön palavien oikeudet ja arvioidaan perhevapaajärjestelmän päivärahaetuuksien tasot erityisesti isien perhevapaiden käytön kannustavuuden näkökulmasta. Ansioperusteisen perhevapaajärjestelmää kehitetään kolmikantayhteistyössä työelämän osapuolten kanssa. Lainsäädäntömuutokset toteutetaan, kun rahoituksesta on sovittu. Edistetään yhdessä työelämän osapuolten kanssa perheystävällisyyttä työpaikoilla. Arvioidaan mahdollisuudet korottaa osittaista hoitorahaa ja joustavoittaa sen käyttöä. Osapäiväisen ja osa-aikaisen hoidon maksu muutetaan määräytymään hoitoajan perusteella. Edistetään kotihoidontukea saavien henkilöiden asteittaista siirtymistä työelämään yhdistämällä varhaiskasvatuspalvelut ja taloudellinen tuki, joiden saantiedellytykset ja muut ehdot selvitetään ja ratkaistaan vuoden 2012 loppuun mennessä.

Muuta: Tunnistetaan paremmin haavoittuviin ryhmiin kuten lapsiin kohdistuvaa väkivaltaa ja ehkäistään väkivaltaista radikalisoitumista. Alaikäisten yksintulleiden turvapaikanhakijoiden säilöön ottaminen kielletään. Jokaisella vastaanoton piirissä olevalla lapsella on oikeus koulunkäyntiin. Selvitetään hankintalain soveltamista nykyistä rajatummin tilanteissa, joissa on kyse erityisen haavoittuvien asiakasryhmien (mm. vammaiset, vanhukset, lapset) pitkäaikaisten tai harvoin tarvittavien palvelujen järjestämisestä. Kielletään lapsiin ja nuoriin kohdistuvan alkoholimainonnan keinot. Vahvistetaan lasten ja nuorten ympäristökasvatusta sekä luonto- ja ympäristökoulujen asemaa. Kehitetään lasten ja nuorten kuulemista ja osallistumismahdollisuuksia oman lähiympäristönsä suunnitteluun sekä ympäristöpolitiikan päätöksentekoon. Uudistetaan isyyslaki ja ajanmukaistetaan avoliitossa syntyvien lasten isyyden tunnustamista koskeva sääntely. Lasten asemaa oikeudenkäytössä parannetaan.

Stubb'n hallitus (2014) jatkoi Kataisen hallituksen ohjelmaa muutamalla lisäyksellä: Lainsäädäntötyössä ja päätöksenteossa arvioidaan perheiden, erityisesti lapsiperheiden, asemaa. Pienituloisten lapsiperheiden tukemiseksi valmistellaan verovähennysjärjestelmän muutokset, joiden kustannusvaikutus on 70 milj. euroa vuositasolla. Vahvistetaan perusopetuksen laatua tavoitteenaan pysäyttää oppimistulosten lasku. Laajennetaan kielikylpykoulutusta koko Suomeen. Oppivelvollisuusiän pidentäminen toteutetaan rakennepaketissa siten että sen kustannusvaikutus julkiseen talouteen ei ylitä aiemmin sovittua enimmäismäärää. Lukion tuntijakoa uudistetaan. Toisen asteen ammatillisen ja yleissivistävän koulutuksen rahoitusta ja rakennetta uudistetaan. Opetuksen ja oppimisen digitaalista murrosta edistetään voimakkaasti. Nuorisotakuun jatkotoimissa painotetaan matalan kynnyksen ja nuorten tarpeista lähteviä palveluita. Vaikeimmissa tilanteissa olevia nuoria tuetaan kohdennetuilla sosiaali- ja terveydenhuollon, perhetyön sekä kuntoutuksen palveluilla. Jatketaan sosiaalihuoltolain ja varhaiskasvatuslain valmistelua.

Sipilän hallitus (2015) muutti hallitusohjelmaa strategiaan suuntaan. Varsinainen ohjelma oli aikaisempia lyhempi (38 sivua). Sitä täydennettiin useilla liitteillä (35 sivua). Uutta oli hallituskauden tavoitteiden määrittely.

- Terveyden edistäminen ja varhainen tuki ovat vahvistuneet poikkeuksellisesti päätöksenteossa, palveluissa ja työelämässä lainsäädäntömuutoksilla sekä paremmalla toimeenpanolla. Terveys- ja hyvinvointierot ovat kaventuneet.
- Eri-ikäisten ihmisten vastuuta omasta terveydentilasta sekä elämäntavoista on tuettu.
- Julkinen palvelulupaus on määritelty yhteiskunnan taloudellisen kantokyvyn puitteissa. Ihmisten erilaisissa elämäntilanteissa toimivia valintoja on mahdollistettu enemmän.
- Lasten ja perheiden hyvinvointi ja omat voimavarat ovat vahvistuneet.
- Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus on parantanut peruspalveluja ja tietojärjestelmiä.
- Sosiaaliturvaa on uudistettu osallistavaksi ja työhön kannustavaksi.
- Järjestötyö ja vapaaehtoistoiminta ovat helpottuneet ja yhteisöllisyys lisääntynyt normeja purkamalla.

Uutta oli myös hallituksen sopimus julkista taloutta vahvistavasta sopeutusohjelmasta. Hallituksen valmistelemat toimet koottiin kärkihankkeisiin, joista kolme suuntautui suoraan lapsiin: peruskoulutuksen uudistaminen digitaalisten oppimisympäristöjen avulla, toisen asteen koulutuksen reformi sekä lapsi- ja perhepalveluiden asiakaslähtöinen muutosohjelma.

Uudet oppimisympäristöt ja digitaaliset materiaalit peruskouluihin: Päivitetään perusopetuksen oppimistapoja ja -ympäristöjä kehityksen haasteita vastaaviksi sekä painotetaan tulevaisuuden taitopohjaa. Panostetaan kouluviihtyvyyteen ja nostetaan lasten ja nuorten henkisen sekä fyysisen hyvinvoinnin tasoa. Laajennetaan oppimistapoja ottamalla käyttöön digitaalisia oppimisympäristöjä. Uudistetaan pedagogiikkaa. Toteutetaan opettaja- ja täydennyskoulutuksen kehittämisohjelmat. Parannetaan koulurauhaa varmistamalla opettajien mahdollisuudet keskittyä perustehtäväänsä eli opettamiseen. Liikutaan tunti päivässä esimerkiksi laajentamalla Liikkuva koulu -hanketta valtakunnalliseksi. Lisätään ja monipuolistetaan kieltenopiskelua. Käynnistetään alueellinen kokeilu siitä, että aloitetaan vieraan kielen opiskelu jo ensimmäisellä luokalla ja mahdollistetaan alueellinen kokeilu kielivalikoiman laajentamisesta eduskunnan hyväksymän ponnin mukaisesti.

Toisen asteen ammatillisen koulutuksen reformi: Vahvistetaan ammatillisen koulutuksen yhteiskunnallista merkitystä. Uudistetaan koulutuksen rahoitusta ja rakenteita jatko-opintokelpoisuus säilyttäen. Huolehditaan alueellisesti kattavasta koulutuksesta sekä tiivistetään koulutuksen ja työelämän välistä vuorovaikutusta. Tehdään ammatillisen koulutuksen rahoitus- ja ohjausjärjestelmästä yhtenäinen kokonaisuus. Kannustetaan koulutuksen järjestäjiä toiminnan tehostamiseen. Lisätään työpaikoilla tapahtuvaa oppimista. Uudistetaan oppisopimuskoulutusta työnantajille aiheutuvaa hallinnollista ja taloudellista taakkaa keventämällä.

Toteutetaan lapsi- ja perhepalvelujen muutosohjelma: Johdetaan lapsi- ja perhepolitiikkaa sekä palveluja hallintorajat ylittäen. Palvelut järjestetään lapsi- ja perhelähtöisesti hallintorajat ylittäen. Vahvistetaan vanhemmuutta ja matalan kynnyksen palveluita. Koulua ja varhaiskasvatusta kehitetään tukemaan lapsen hyvinvointia. Turvataan erotilanteissa lapsen etu ja oikeus sekä isään että äitiin. Vahvistetaan eropalveluita. Tehdään lapsen huolto- ja tapaamisoikeuslainsäädännön uudistus. Otetaan käyttöön päätösten lapsi- ja perhevaikutusten arviointi. Jatketaan väestölähtöisen budjetoinnin sekä lasten hyvinvoinnin seurannan kehitystyötä. Uudistetaan tietosuojalainsäädäntö moniammatillisen yhteistyön lisäämiseksi. Kohdennetaan määrärahoja lapsiperheiden kotipalvelujen saatavuuden turvaamiseksi. Uudistetaan lastensuojelua paremmin asiakkaiden tarpeisiin keskittyväksi ja vähennetään byrokratiaa. Lisätään velvoitteita puuttua kiusaamiseen. Viedään käytäntöön perheystävällisten työpaikkojen toimintamalleja. Tarkistetaan ensikertalaisuussäännöksiä, väkivaltarikosten sekä lapsiin kohdistuvien törkeiden seksuaalirikosten rangastustasoa sekä ehdollisen vankeustuomion tehostamismahdollisuuksia, kuten lyhyt ehdoton vankeus, yhdyskuntapalvelu ja valvottu koevapaus.

Parannetaan taiteen ja kulttuurin saavutettavuutta: Vahvistetaan lasten ja nuorten luovuutta. Lisätään taiteen perusopetusta ja kulttuuritoimintaa. Parannetaan epätasaisesti jakautunutta taiteen perusopetuksen ja lastenkulttuurin saatavuutta taiteenaloikohtaisesti maan eri osissa.

Muuta: Kotouttamista tehostaan esimerkiksi lisäämällä kielen opetusta kotoutettavien nykyistä paremmalla lähtötaitotason huomioimisella, parantamalla tukihenkilötoimintaa ja lasten osallistumista varhaiskasvatukseen. Perheenyhdistämisen kriteereitä tarkennetaan EU:n perheen yhdistämisdirektiivin mukaisesti.

Liitteet: Lakkautetaan lapsilisän sekä opintotuen indeksidonnaisuus. Subjektiiivinen päivähoito-oikeus rajataan puolipäiväiseksi silloin kun toinen vanhemmista hoitaa perheen toista lasta äitiys-, isyys- tai hoitovapaalla tai kotihoitotuella. Vastaava rajaus tehdään yksityisen hoidon tukeen. Nostetaan päivähoitossa yli 3-vuotiaiden lasten ja kasvattajien määrän suhdetta 1/7:stä 1/8:aan. Mahdollistetaan kunnille toteuttaa esiopetuksessa olevan lapsen hoito maksullisena kerhotoimintana. Luovutaan perusopetuksen ryhmäköön pienentämiseen myönnettävistä valtionavustuksista. Luovutaan osittain muista yleissivistävän koulutuksen laadun parantamiseen myönnettävistä avustuksista (laadun kehittäminen, koulutuksellinen tasa-arvo, kerhotoiminta, oppimisympäristöt ym.). Sitoudutaan 190 milj. euron säästöäsoon julkisessa taloudessa vuodesta 2017 alkaen. Lisäksi tavoitellaan merkittävimpiä pidemmän aikavälin rakenteellisia säästöjä reformistisilla uudistuksilla. Poistetaan nuorten oppisopimuksen laajentamiseen myönnettäviin avustuksiin varattu lisärahoitus vuodesta 2018 alkaen. Muutetaan opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain 23 b § siten, että edellisellä vaalikaudella päätettyjen säästöjen sekä ammatillisen koulutuksen poistojen takuukorotuksen päättymisen vaikutus yksikköhintaan toteutuu täysimääräisesti.

Pohdintaa hallitusohjelmista

Hallitusohjelmien rooli, rakenne ja sisältö muuttuvat

Hallitusohjelmien tehtävänä on ollut kuvata monipuoluehallituksen yhteistä sopimusta strategiasta ja sitä toteuttavista toimenpiteistä. Hallitusohjelmille ei ole vakiintunut erityistä rakennetta eikä myöskään peruskäsitteitä, joista käytettäisiin ohjelmasta toiseen samanlaisia tulkintoja. Sisältö on pääosin jakautunut hallinnonalojen ja toimintakokonaisuuksien mukaan. Yhteistä yli vuosien on luettelomaisuus.

Ohjelmien laajeneminen ilmaisee niiden roolin muutosta. Ohjelmiin on 1980-luvulta alkaen kirjattu yhä yksityiskohtaisemmin koko hallituskaudeksi suunniteltu toimintaohjelma. Sen toteuttamiseen sitouduttiin, mutta samalla myös rajattiin eteneminen niihin asioihin, jotka oli kirjattu ohjelmaan. Näin hallitusohjelmista on etenkin 2000-luvulla tullut hallituksen työtä aikaisempaa voimakkaammin ohjaavia asiakirjoja.

Taulukkoon 3. on koottu ohjelmissa esiintyviä teemoja vuosituhanen vaihteeseen saakka. Ensimmäisen esiintymiskerran jälkeen on lisätty hallitusohjelmissa esiintyviä mainintoja. Vuosituhanen vaihteen jälkeen ohjelmien sisältö laajeni niin mittavaksi, että kokoomataulukon sijasta ohjelmien olennaiset asiat ja toimenpiteet on kuvattu erikseen kunkin hallituksen osalta.

Hallitusohjelmien sisältöä tarkastellessa huomio kiinnitettiin siihen, että yhteiskunnallisen keskustelun ajankohtaiset kärkiteemat näkyivät niissä vaihtelevasti. Yksittäisille haasteille ja esityksille ohjelmatekstissä annettu tila ei välttämättä ole ollut suhteessa niiden yhteiskunnalliseen merkitykseen kyseisenä aikana. Esimerkiksi lastensuojelu oli varsin vähän esillä, vaikka se yksi keskeisimpiä kehitysteemoja. Merkittävät asiat ja yksityiskohtat ovat usein samoissa luetteleissa. Poikkeuksena olivat 2000-luvun ohjelmien kokoaavat luvut, joissa lasten, nuorten ja perheiden ajankohtaisia kysymyksiä on tarkasteltu laajemmassa.

Lapsen oikeuksien sopimus hallitusohjelmissa

Lapsen oikeuksien sopimus valmisteltiin 1980-luvulla ja hyväksyttiin eduskunnassa vuonna 1991. Suomalaiset asiantuntijat olivat keskeisissä tehtävissä sitä valmistelemaan. Suomen ensimmäinen maaraaportti Lapsen oikeuksien komitealle valmisteltiin 1990-luvun alkupuolella. Hallituksen eduskunnalle antamassa ”Lastensuojelusta lapsipolitiikkaan” -selonteossa sopimus oli esillä. Kun kaikki tämä yhdistetään, on perusteltua syytä olettaa, että Lapsen oikeuksien sopimus olisi ollut näkyvästi esillä kaikkien hallitusten ohjelmissa 1990-luvulta lähtien.

Lapsen oikeuksien sopimukseen ei löytynyt lainkaan viittauksia 1990-luvun hallitusohjelmissa. Jätteenmäen hallituksen ja Vanhasen I hallituksen ohjelmissa oli sopimuksen viittaavia sanontoja,²² mutta ei samalla tavalla selkeästi ja suoraan kuin esimerkiksi YK:n kestävän kehityksen ohjelmaan. Vanhasen II hallituksen ohjelmassa (2007) viitattiin päätösten lapsivaikutusten ennakointiin ja arviointiin sekä lapsen oikeuksista tiedottamiseen. Monet muut kansainväliset sopimukset ovat olleet näkyvästi esillä 2010-luvun hallitusohjelmissa, mutta Lapsen oikeuksien sopimusta ei ole mainittu lainkaan.

22 Esimerkiksi: Päätöksenteossa otetaan huomioon lapsen näkökulma ja etu sekä vahvistetaan lasten ja nuorten vaikutusmahdollisuuksia ja oikeutta tulla kuulluksi. Perustetaan lapsiasiavaltuutetun tehtävä. Lapsi- ja perhepolitiikkaa koskevia kysymyksiä käsitellään erityiskokoonpanossa sosiaalipoliittisessa ministerivaliokunnassa.

**Taulukko 3. Lapset ja nuoret hallitusohjelmissa, poimintoja vuosina 1945-1999.
(tutkimus- ja ammattikirjallisuus) hakujen mukaan (maaliskuu 2017).**

1945-	<i>Opetus ja kansansivistustoiminta.</i> Yhtenäiskoulu (1966). Peruskoulu-uudistus (1968). Esikoululuokka (1970). Opin- totuki (1970). Käynnistettiin koulutusjärjestelmän kokonaissuunnittelu (1972). Kouludemokratia (1972-1975). Lukio (1975). Esiopetuksen toteuttamisvaihtoehdot (1975). Opetusryhmien pienentäminen (1979). Rakentamis- ja peruskor- jausmäärärahat (1982). Keskiasteen uudistusta (1984). Esiopetusta laajennettiin. Peruskoulun sisältöä kehitettiin. Luokaton lukio mahdollistettiin koko maassa (1991). Esiopetus 6-vuotiaiden ikäluokalle (1999). Oppivelvollisuuden pidentäminen (1999). Opetuksen ja kasvatuksen valtakunnallinen ja koulukohtainen arviointia (1999). Koulutuksen tietoyhteiskuntastrategia (1999). Aamu- ja iltapäivätoiminta (1999).
1954-	<i>Ammattiopetus.</i> Ammattikoulutuksen kokonaissuunnitelma (1968). Väliaikainen ammatillinen koulutus. Oppisopi- muskoulutus ja ammatilliseen koulutukseen liittyvää työharjoittelu (1982). Keskiasteen koulutuksen uudistaminen (1985). Työssäoppiminen (1999).
1966-	<i>Perhekustannusten tasaus.</i> Lapsiperheiden tulonsiirtoja laajennettiin (1970). Laajennettiin lapsiperheiden tulonsiir- toja ja kevennettiin tuloverotusta (1979). <i>Lapsilisien</i> maksukausi 18. ikävuoteen (1983). Pitkäaikaissairaiden lasten hoitotuki (1983). Pidentettiin vanhempainrahan maksukautta (1984). Per-hepoliittisten etuuksien painopistettä siirrettiin suoriin tulonsiirtoihin, kuten lasten kotihoidon tukeen ja lapsilisiin (1991). Tulonsiirtojen ja palvelujen voimavarojen leikattiin (1995).
1970-	<i>Lakisääteisen päivähoidon valmistelu.</i> Erilaisten hoitomuotojen vaikutus lapsen kehitykseen (1975). Pienten lasten hoitojärjestelyjä tasapuolinen kehittäminen ottaen huomioon kotona ja kodin ulkopuolellatapahtuvan hoidon (1982). Päiväkoti- ja perhepäivähoidon kehittäminen (1983) Ryhmäkokojen pienentäminen (1987). Alle kouluikäisten lasten päivähoito-oikeuden laajennus (1995). Varhaiskasvatus (1999).
1972-	<i>Lapsiperheiden asuminen.</i> Valtion asuntopoliittista tukea ja etuuksia jaettaessa suosittiin lapsiperheitä ja ensiasun- non hankkijoita (1984). Erityistä kiinnitettiin huomiota lapsiperheiden asumiseen (1991).
1972-	<i>Alaikäisten ja perheiden sosiaalihuollon kehittäminen.</i> Lastensuojelu (1999)
1975-	<i>Perhepolitiikka.</i> Oma luku perhepolitiikasta (1987, 1999)
1975-	<i>Nuorisopolitiikka.</i> Opintojen keskeyttäminen (1982). Nuorten yhteiskuntatakuu (1983)
1975-	<i>Lapsiperheiden asema työelämän uudistamisessa.</i>
1979-	<i>Perhevapaat.</i> Äitiys- ja vanhempain loman pidentäminen, isyysloma (1987)
1991-	<i>Lasten ja nuorten päihteiden käyttö</i>
1999	<i>Syrjäytymisen vähentäminen. Lastenpsykiatrinen tutkimus ja hoito. Turvallinen kasvuympäristö. Vastuullinen vanhemmuus. Maahanmuuttajien kotouttaminen</i>

Seuraavaan on poimittu kolme esimerkiksi niistä Lapsen oikeuksien sopimuksen teemoista, joita hallitusohjelmista löytyi:

- Lasten osallisuus tuli hallitusohjelmiin jo vuonna 1972, kun Paasion II hallitus päätti laajentaa kouludemokratiaa kaikkiin kouluihin. Seuraavan kerran se esiintyi Jätteenmäen sekä Vanhasen II hallitusten ohjelmassa. Kataisen hallitus (2011) puolestaan päätti kehittää lasten kuulemista ja osallistumismahdollisuuksia oman lähiympäristönsä suunnitteluun sekä ympäristöpolitiikan päätöksentekoon, sekä vakiinnuttaa oppilaskunnan kaikkiin peruskouluihin ja toisen asteen oppilaitoksiin.
- Lapsivaikutusten ennakoarviointiin ja jälkiarviointiin kiinnitettiin huomiota Vanhasen II hallituksen (2007) ohjelmassa. Kataisen hallitus (2011) suunnitteli lisäävänsä lapsivaikutusten arviointia kaikessa päätöksenteossa. Sipilän hallitus (2015) päätti ottaa käyttöön päätösten lapsi- ja perhevaikutusten arvioinnin.
- Lapsen oikeuksien komitea on useissa toimeenpano-ohjeissa korostanut talousarvioiden ja tilinpäätösten analyysiä lasten näkökulmasta (lapsibudjetointi). Siihen viitattiin välillisesti ainoastaan Sipilän hallituksen ohjelmassa [”Jatketaan väestölähtöisen budjetoinnin kehitystyötä.”]

Lapsiin keskittyvät politiikat hallitusohjelmissa

Hallitusohjelmien sivumäärän kasvaessa 1990-luvulta alkaen lapset ja lapsiperheet ovat saaneet niissä runsaasti tilaa. Jätteenmäen hallituksen ohjelmasta (2003) alkaen lasten ja lapsiperheiden asioita on koottu yleisempiin lukuihin [”Lasten turvallinen kasvuympäristö”, ”Perheiden hyvinvointi” ja ”Perheiden, lasten ja nuorten hyvinvointi”. *Lapsipolitiikka*-sanaa ei hallitusohjelmissa kuitenkaan ole esiintynyt.

Perhepolitiikasta oli lyhyt luku Sorsan hallituksen ohjelman lisäpöytäkirjassa vuonna 1973 ja uudelleen Holkerin (1987) ja Lipposen ohjelmissa (1999). Kataisen hallituksen ohjelman luvussa ”Lasten, nuorten perheiden hyvinvointi” mainittiin lyhyesti perhepolitiikkaa [”Perhepolitiikan kolme ydintä ovat palvelut, tulonsiirrot sekä perheen ja työn yhteensovittaminen.”]

Lapsi- ja perhepolitiikka mainittiin Jätteenmäen hallituksen ohjelmassa, jossa sitouduttiin vakaaseen ja ennakoitavaan lapsi- ja perhepolitiikkaan ja esitettiin laaja valikoima kannanottoja ja toimenpiteitä. Vanhasen II hallitus (2007) ei käyttänyt lapsi- ja perhepolitiikka sanaa, mutta perusti lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelman. Sipilän hallituksen ohjelmassa (2015) todettiin lyhyesti, että johdetaan lapsi- ja perhepolitiikkaa sekä palveluja hallintorajat ylittäen. Kataisen hallitus (2011) puhui *lapsi- ja nuorisopolitiikasta*, jossa kuitenkin huomio suunnattiin pääosin nuorten asioihin.

Hallinnonalojen välinen yhteistyö lasten ja perheiden asioissa tuli hallitusohjelmiin 1990-luvulla. Lipposen II hallituksen ohjelmassa (1999) siitä todettiin muun muassa, että hallitus edistää sellaisia olosuhteita ja eri toimijoiden välistä yhteistyötä, jolla tuetaan vastuullista vanhemmuutta, turvallista kasvuympäristöä ja kasvua tasapainoiseen aikuisuuteen. Jätteenmäen hallituksen ohjelmassa (2003) korostettiin laajaa yhteistyötä eri yhteiskunnan toimijoiden

välillä vanhempien kasvatusvastuun ja tukiverkkojen vahvistamiseksi, päätettiin käsitellä lapsi- ja perhepolitiikkaa koskevia kysymyksiä erityiskokoonpanossa sosiaalipoliittisessa ministerivaliokunnassa sekä päätettiin perustaa lapsiasiavaltuutetun tehtävä ja tehdä kokonais selvitys lapsiperheiden tulonsiirroista. Kataisen hallitus (2011) käsittelee lasten ja perheiden asioita melko laajasti, mutta ei suoraan viitannut hallinnonalojen yhteistyöhön. Sipilän hallitus (2015) päätti parantaa lasten, nuorten ja perheiden asioiden yhteistyötä valtioneuvostossa luomalla toimiva koordinaatio asianomaisten ministeriöiden (STM, OKM, OM, TEM) välille.

Strategisten valinnat ja vaihtoehdot

Hallitusohjelmien kuvauksien ja analyysin tavoitteena oli valtionhallinnon lapsipolitiikan strategioiden ja valintojen tekeminen näkyviksi. Hallitusohjelmat rakenne, sisältö ja rooli hallituspolitiikassa on kuitenkin huomattavasti muuttunut vuosikymmenien kuluessa. Samalla kun hallitusohjelmat ovat laajentuneet, niiden strategiset linjaukset ovat jääneet lukuisten yksityiskohtien sisään.

Hallitusohjelmien analyysin päätulos löytyy ohjelmien rakenteesta. Ensimmäisistä hieman laajemmista ohjelmista alkaen sisältö on ryhmitelty hallinnonaloihin ja myöhemmin myös palvelukokonaisuuksiin. Tämä rakenne näkyy vakiintuneena 2000-luvun ohjelmissa, vaikka sen oheen on tullut eri tavoin sanoitettuja laajempia strategisia näkökulmia.

Sipilän hallituksen ohjelmassa (2015) korostettiin keskitymistä tilannekuvaan ja strategiaan tavoitteisiin. Toteuttamiseen esitettiin kärkihankkeita, julkista taloutta vahvistavia säästöjä ja rakennemuutoksia. Useissa yhteyksissä korostettiin yhteistoimintaa. Yksityiskohtaisemmassa tarkastelussa huomataan kuitenkin, että myös uusimman hallitusohjelman rakenne noudattaa vakiintunutta kaavaa. Lapsia ja lapsiperheitä koskevat asiat jakautuvat useisiin kärkihankkeisiin, joiden vastuut jaettiin hallintoalajaon ja edelleen palvelukokonaisuuksien mukaan. Vaikka kokonaisuuden hallintaa pidettiin tärkeänä, rakenneuudistusten, kärkihankkeiden ja säästöjen yhteisvaikutuksista lasten ja lapsiperheiden hyvinvointiin ei esitetty arvioita. Lapsivaikutusten ennakoarviointi puuttui kokonaan.

Toinen päähavainto on, että 2000-luvun laajoissa hallitusohjelmissa on usein keskenään ristiriitaisia yksityiskohtia. Esimerkiksi Sipilän hallituksen kärkihankkeen ”Uudet oppimisympäristöt ja digitaaliset materiaalit peruskouluihin” -kirjauksen mukaan ”...parannetaan koulurauhaa varmistamalla opettajien mahdollisuudet keskittyä perustehtäväänsä eli opettamiseen”. Tämän sanoituksen mukaan työrauhan varmistaminen ei kuulu peruskoulun opettajien ydintehtävään, vaan se tuotetaan jossakin muualla. Keskustelu kasvatuksen ja opetuksen suhteista koulun tehtävissä on jatkunut vuosikymmeniä. Vesikansan (2009, 262) mukaan 1990-luvulla alettiin ulkoistaa erottaa kasvatus perusopetuksen ydintehtävistä ja ulkoistaa se oppilashuollolle ja koulun ulkopuolelle. Hallitusohjelman lause toistaa tätä tulkintaa. Todennäköisin selitys on, että lause on otettu hallitusohjelmaan ilman tarkempaa harkintaa jonkun intressiryhmän valmistelemasta taustamuistiosta.

Hallitusohjelmien tarkastelu antaa aiheen olettaa, että niiden rakennetta ja sisältöä ovat ohjanneet yksittäisen voimakkaat ja varsin vakiintuneet intressit. Yhteinen pitkä linja on valtionhallinnon sektorirakenne ja hallinnonalojen sisäiset

itsenäisten palvelukokonaisuudet. Puoluepolitiikan ajankoh-
taisista asetelmista ja haasteista riippumatta hallitusohjelmi-
en perustana olevat selvitykset, ehdotukset ja taustamuistiot
valmistellaan valtionhallinnon vakiintuneessa rakenteessa ja
niitä täydentävät lukuisten muiden politiikkainstituutioiden
tuottamat aineistot ja vaikuttamistyö. Kaiken tämän yhdistel-
mänä rakentuu hallituksen ohjelma mukana olevien puoluei-
den poliittisessa valmistelussa. Hallituksen omat strategiset
valinnat ja painotukset näkyvät useimmiten yleisenä retoriik-
kana ja joissakin yksityiskohdissa, mutta suuri enemmistö
ohjelmien sisältöä poimitaan suoraan eri tahojen tuottamas-
ta aineistosta. Siksi on luonnollista, että hallitusohjelmissa
toistuvat hallinnonalojen, palvelukokonaisuuksien ja muiden
intressiryhmien vakiintuneet tulkinnot ilman että niistä koot-
tasiin yleisesti ja tässä yhteydessä erityisesti lapsipolitiikasta
strateginen kokonaisuus.

Hallitusohjelmien tarkastelu asettuu yleisempään kehyk-
seen, kun rinnalle otetaan Satkan työryhmän vuonna 2002
julkaistu tutkimus suomalaisen lapsipolitiikan varhaiskehityk-
sestä. Siinä aineistoina olivat hallitusohjelmien lisäksi muut
valtiohallinnon aineistot. Analyysin lähtökohtana oli YK:n lap-
sen oikeuksien sopimus. Satkan työryhmän mukaan nopea
ja radikaali lasten aseman uudelleenarviointi oli yksi juonne
suomalaisen yhteiskunnan 1960-luvun ”suuressa murrok-
sessa” ja näkyi selvästi 1970-luvun yhteiskunnallisessa kes-
kustelussa. Tutkimuksessa pääteltiin, että Lapsen oikeuksien
sopimukseen verrattuna 1970-luvun lapsipoliittiset ideat olivat
edistyksellisiä²³. Niistä puuttuivat vain lasten itsemääräämis-

oikeutta koskevat asiat. Tätä aikaa luonnehdittiin lapsipoliti-
kan valtiollistumisen vaiheeksi. Valtio otti huolekseen lapsen
aseman ja sukupolvisuhteiden uudelleenjärjestämisen siten
kuin kansainväliset sopimukset ja sovitut pohjoismaiset lap-
sipolitiikanlinjaukset edellyttivät. Satkan työryhmän mukaan
tämä vaihe jäi kuitenkin lyhyeksi. Lapsiin suuntautuneen jul-
kisen politiikan painotukset muuttuivat 1990-luvulla kahdessa
suunnassa. Lapsiperheiden tukemisen politiikasta sekä lasten
ja nuorten hyvinvoinninedistämisestä siirryttiin syrjäytymisen
estämiseen ja valtion lapsipolitiikasta kuntien ja muiden lä-
hiyhteisöjen lapsipolitiikkaan.²⁴

Kun tarkastelu rajoittuu vain hallitusohjelmiin, Satkan
työryhmän tunnistamia lapsipolitiikan strategian painotus-
ten muuttuminen ei tule näin selvänä näkyviin. Laajoissa
2000-luvun hallitusohjelmissa ovat mukana sekä lasten
elinolot että ongelmat. Siirtymä edellisistä jälkimmäisten
suuntaan on tunnistettavissa, mutta ei niin selvänä, mitä
Satka työryhmineen esitti. Valtion vastuiden ja tehtävien
muuttuminen kuntien ja lähiyhteisöjen lapsipolitiikaksi ei
tule hallitusohjelmista lainkaan esiin.

Satkan työryhmän tutkimuksen havainnot yhdessä halli-
tusohjelmien analyysin päätuloksen kanssa antoivat aiheen
laajentaa aineistoa kahdessa suunnassa. Katsauksessa val-
tion rooliin ja toimintaan lasten ja lapsiperheiden tukemisessa
etisitään lapsiin suuntautuvan julkisen politiikan ydinjuuria.
Laajentamalla aineisto 1970-luvulta lähtien valtionhallinnon
komiteamietintöihin, raportteihin ja ohjelmiin tarkennetaan
kuvaa neljän viime vuosikymmenen kehityksestä.

23 On mielenkiintoista, että vaikka lasten osallistuminen julkisiin instituutioihin tuli keskustelujen ja toiminnan kohteeksi yli 30 vuotta sitten, niin se katosi ja palasi julkiseen keskusteluun vasta 1990-luvun lopulla [Satka ym. 2002, 254].

24 Kuntien toiminnan reunaehdot mullistettiin uudella kuntalaille, ohjaavat keskusvirastot lakkauttamalla ja aluehallintoa uudistamalla. Kunnista tuli vahvan itsehallinnon yksikköjä, joilla säilyi peruspalvelujen ja kansalaisten hyvinvoinnin tuottamisen velvoite. Kunnalliseen lapsipolitiikkaan herättiin 1990-luvun lopussa, kun Suomen Kuntaliitto valmisteli kunnille suositusluonteisen lapsipolitiikan ohjelman ja strategiat vuoteen 2015 asti. [Satka ym 2002].



LAPSIPOLITIIKAN JUURISTA 1500-LUVULTA 1960-LUVULLE

Hallitusohjelmien tarkastelussa havaittiin, että niiden rakenne ja sisältö sitoutuivat hallinnon ja palvelujen rakenteisiin. Tässä luvussa tutustutaan vakiintuneen rakenteen historiaan. Tavoitteena on tehdä näkyväksi ja myös ymmärrettäväksi, miksi valtionhallinnon rakenteista on kehittynyt niin itsenäisiä ja voimakkaita vaikuttajia, että ne ovat hallituksesta toiseen ohjanneet hallitusohjelmien kannanottoja ja toimenpiteitä lasten kehityksen tukemisessa.

Valtion varhaiset toimet lasten ja lapsiperheiden tukemiseksi löytyvät ainakin 1500-luvulta. Kirkon rinnalle rakentuvat ja vahvistuvat maallisen vallan järjestäytymismuotoina valtio ja kunnat, jotka vuosisatojen kuluessa ovat vaihtelevin intressein tulleet perheiden ja niiden lähiyhteisöjen rinnalla ohjaamaan lasten kehitystä aikuisiksi. Taulukossa 4. on lueteltu valtion toimia lasten, nuorten ja lapsiperheiden tukemisessa 1960-luvulle saakka. Toimenpiteet jakautuivat jo 1800-luvun lopussa ja varsinkin itsenäisyyden alkuvuosiina neljään ryhmään, lasten suojeleminen ja päivähoito, koulutus, terveydenhoito sekä toimeentulo ja asuminen. seuraavassa tarkastellaan yksityiskohtaisemmin niiden kehityshistoriaa.

KÖYHÄINHOIDOSTA LASTENSUOJELUUN JA PÄIVÄHOITOON²⁵

Maatalousvaltaisessa sääty-yhteiskunnassa lapsuutta leimasi hoivan yhteisöllisyys ja isäntävaltaisuus. Perheiden ja lasten tukena oli epävirallisia turva- ja sosiaalistamisyjärjestelmiä. Maalais- ja kaupunkiköyhälistön lisääntyessä perheiden vaikeudet huolehtia lapsista yleistyivät. Ensimmäiset Ruotsin-Suomen väestötilastojen virittämä huoli väestön kehityksestä tuotti jo 1700-luvulla 'lapsipoliittisen' mietinnön otsikoituna "Väestön puutteesta ja lasten välttämättömästä hoidosta valtakunnassa".

Suomen lastensuojelun virallinen alku voidaan ajoittaa vuoden 1817 köyhäinhuoltolakiin. Siinä puhuttiin turvattomien lasten 'elätehoidosta', mikä tarkoitti palveluvollisuutta ainakin 18-vuotiaaksi saakka. Kerjäläisten lisääntyminen viriti keskustelua lasten hoivasta 1830-luvulla. Kasvatilasten hoitoa tuettiin valtionavulla. Vuoden 1852 vaivahoidonasetus suuntasi valtion vastuuta pahantapaisiin lapsiin. Siinä korostettiin köyhäinhoidon huostaan otettujen lasten ammatti- ja kansalaiskasvatusta. Kunnan velvollisuus huolehtia lapsista päättyi 14. ikävuoteen.

Teollistumisen ja kaupungistumisen myötä lasten asema palkkatyössä nousi yhteiskunnalliseen keskusteluun. Vuoden 1868 elinkeinolaissa tehtiin alle 12-vuotiaiden tehdastyö ja 12–18-vuotiaiden yötyö luvanvaraiseksi. Vuonna 1890 kiellettiin laissa teollisuustyöväen suojelemisesta alle 12-vuotiaiden tehdastyö ja rajoitettiin 12–18-vuotiaiden yötyötä.

Lastensuojelun ja kasvatuseuvonnan kehitystä kuvataan yksityiskohtaisemmin siksi, että niissä tulevat esiin monet yhteiskunnallisen keskustelun ja kehityksen virtaukset, jotka ovat samansuuntaisesti vaikuttaneet myös muiden palvelukokonaisuuksien kehitykseen.

Lastensuojelu

Vuoden 1879 vaivahoidonasetus velvoitti kunnan järjestämään varattomille lapsille hoidon ja elatuksen sekä kristillisen kasvatuksen ja mahdollisuuden mukaan tilaisuuden koulunkäyntiin. Kunnan huoltovollisuus päättyi lapsen täyttäessä 15 vuotta. Seurakuntien ja valtion toimien rinnalla kehittyi laaja hyväntekeväisysharrastus.

Yleiseurooppalainen suojelukasvatuksen ideologia kehittyi pääosin oikeustieteilijöiden piirissä 1800-luvun lopussa. Suomessa sitä harrastivat myös opettajat ja sisälähetyshenkiset papit. Käytännössä suojelukasvatusta pelkistyi usein pahanatapaisten lasten pakkokasvatukseksi. Senaatti asettama suojelukasvatuskomitea kuvasi yksityiskohtaisesti lasten ja nuorten pahoinvointia (Förslag angående skyddsuppfostran. 1905:9a). Syiksi esitettiin mm. irtolaisuutta, kotiolosuhteita, orpoutta, vanhempien työtä kodin ulkopuolella sekä vanhempien juopottelua, rikollisuutta, vajaaälyisyyttä ja kasvatustaitojen puutteita. Huomiota kiinnitettiin myös koulunkäynnin laiminlyömiseen ja sopimattomuuteen työtehtäviin koulunkäynnin päättyessä.²⁶

Suojelukasvatuskomitean esitykset keskittyivät lasten ja nuorten ongelmallisimpiin ryhmiin. Yhdessä luvussa tarkasteltiin kotikasvatusta ja sen tukemista (s. 137-149). Komitean mukaan kotikasvatusta tukemalla vahvistettiin suojelukasvatuksen vaikutusta ja vähennettäisiin sen kustannuksia. Komitea eritteli kotikasvatuksen puutteita²⁷ ja esitti, että vanhemmille tulisi olla tarjolla helppolukuisia esitteitä ja kirjoituksia kasvatuksesta. Tietoa kasvatuksesta olisi jaettava myös esitelmillä ja keskustelutapaamisissa vanhempien kanssa. Erityisesti olisi vahvistettava kiinnostusta koulutukseen. Komitea pohti myös teollisuus- ja kaupunkiseutujen äitien uusia haasteita. Äidit voivat olla töissä kodin ulkopuolella tai eri syistä liian kuormitettuja kotona. Näiden perheiden lapsille tulisi järjestää turvallista hoitoa kodin ulkopuolella (barnkrubbor och barnatrådgårdar). Näin suojelukasvatuskomitea esitti jo vuonna 1905 valtiolle tehtäviä kasvatuseuvonnan ja päivähoiton järjestämisessä.

Huolet lasten hyvinvoinnista ja terveydestä nousivat itsenäistymisen jälkeen yhteiskunnallisten kysymysten kärkijoukkoon. Sodan aikana suuri joukko lapsia oli menettänyt huoltajansa. Lasten lukumäärä köyhäinhoidossa kaksinkertaistui. Tätä aikaa on kuvattu lastensuojelun aatteelliseksi kukoistuskaudeksi (Pulma ja Turpeinen 1987).

25 Tämä luku perustuu pääosin Panu Pulman katsaukseen kirjassa Suomen lastensuojelun historia (Pulma ja Turpeinen 1987).

26 "...också andra föräldrar, som äro mycket borta från hemmet eller lastbara, i högre grad sakna förmåga att uppfostra sina barn och sålunda äro vållande till barnens vanvård och vanart." (sivu 43)

27 "I många hem försumma föräldrarna af ren häglöshet och bekvämlighet sina barns uppfostran. De vänja ej sina barn från unga år vid lydnad, utan tillåta dem att följa sin egen vilja emot föräldrarnas föreskrifter; i andra hem inser man ej vikten af ett följriktigt förfarande, utan kan samma forseelse en gång straffas och en annan gång lämnas ostraffad; ofta göra föräldrarna icke något försök att bestraffa lögn och inskärpa sanningskärlek hos barnen; stundom åter få barnen på egen hand lata och sysslolösa uppehålla sig på gator och gränder." (sivut 138-139)

Taulukko 4. Julkisen vallan toimenpiteitä lasten ja lapsiperheiden hyvinvoinnin edistämiseksi ja pahoinvoinnin hallinnaksi 1500-luvulta 1960-luvulle.

Vuosi	Lasten suojelu ja varhaiskasvatus	Koulutus	Terveystenhoito	Toimeentulo ja asuminen
-1570		Kansanopetuksesta säännöksiä kirkkolaissa ja kuninkaan käskykirjeissä. Kirkko ohjasi koulutointa, vaikka ylin valvonta kuului kuninkaalle.		
1571–1809	Kuninkaan käskykirjeitä lapsen murhien estämiseksi. Asetusluonnos kaupunkien lastenkodeista (1619). Palkollissäännön palvelupakkoa ja laillista suojelua sovellettiin 'ylimääräisiin' lapsiin (1739). Mietintö 'Väestön puut-teesta ja lasten välttämättömäs-tä hoidosta valtakunnassa' valtiopäiville (1751). Hospitaali/lastenkoti-asetus (1763).	Kolmiasteinen koulujärjestelmä: pedagogio, triviaalikoulu ja lukio (1734). Kuninkaan käskykirjeessä ensimmäinen viittaus yhteiskunnan (seurakunnan) tehtävään alkuopetuksesta huolehtimisessa. Pitäjänkoulu-laitos alkoi kehittyä. Katarina II:n koululaki yleissivistävistä kouluista, ei toteutunut.	Colleqium medicorum valvoi kättilöiksi ryhtyviä henkilöitä. Kuninkaan käskykirjeellä pyydettiin Suomen maaherroja lähettämään sopivia naisia Tukholmaan kättilökoulutukseen (1752). Koko Ruotsi-Suomea koskeva kättilöohjesääntö (1777).	-Henkiverosta vapautettiin palkolliset, joilla oli kolme henkikirjoitusikäistä eli yli 15-vuotiasta lasta sekä tilalliset/ verotorpparit, joilla yli neljä henkikirjoitusikäistä lasta (1770, 1762).
1809–1858	Köyhäinhoitolaki (1817). Vaivashoitoasetus(1852).	Suomessa 75 pitäjänkoulua, kotiopetusta ja kyläkouluja (1827). Piispat valvoivat koulu-ja (1843). Kansanvalistustuskomitean mietintö (1853). Kansakoulujulistuksella kunnalliset kansakoulut tehtiin mahdolliseksi ja päätettiin opetta-jaseminaarin perustamisesta (1858).	Kättilökoulutusta synnytlaitoksessa (1816). Keisarin koulutukselle kehoitettiin seurakuntia palkkaamaan koulutettuja kättilöitä (1827) Kättilöopetus yliopistoon alai(1833). Lääkintöhallitus jatoi kirjasen "Neuvoja yhteiselle kansalle Pohjanmaalla pienten lasten kasvattamisesta ja ruokkimisesta. (1844). Kättilöohjesääntö(1858).	
1860–1917	Ensimmäiset julkiset lastentarhat (1888). Rikoslain mukaan 7-15 vuotiaana rikoksiin syyllistyneet lapset voidaan panna yleiseen kasvatustalokseen enintään 18. ikävuoteen saakka (1889). Käynnistettiin erityisen lastensuojelu-lain valmistelu (1897). Suojelu-kasvatustukomitean mietintö (1905). Ensimmäinen valtion-apumääräraha kansanlastentarhojen tukemiseen (1913). Ammattikasvatustukineuvosto perustettiin kauppa- ja teollisuushallitukseen (1917).	Kansakoulu kunnallishallinnon hoidettavaksi, harkittiin oppivelvollisuutta (1868). Koulu-toimen ylläpito (1869). Uuden koulujärjestyksen periaatepäätös (1871). Kirkko-lisäsihteeritoimikunnan esitys oppivelvollisuudeksi (1883). Lääneihin koulutoimen tarkastajat (1885). Maalaiskunnat koulupiireihin, jokaiseen koulu, koulusivistystä omalla äidinkiellällä (1897). Asetettiin oppivelvollisuuskomitea (1906).	Kättilöohjesääntö uudisti koulutuksen (1879). Senaatti osoitti kaikille kunnille valtionapua kättilöiden palkkaamiseen (1900). Kättilöohjesääntöä tarkastavan komitean mietintö (1912). Asetus kättilötoimen harjoittamisesta ja synnytlaitoksista (1922).	
1917–1940	Lastentarhoille valtionapua kouluhallituksen kansanopetuksen osastolta (1917). Lastensuojelukomitea (1921). Laki avioliiton ulkopuolella syntyneistä lapsista (1922). Lastensuojelu kouluhallituksesta sosiaaliministeriöön (1924). Laki ottolapsista (1925) Laki lastentarhain valtionavusta (1927). Ensimmäinen lastensuojelulaki (1936).	Oppivelvollisuuslaki. Kouluateriat kuntien tehtäväksi. Kansa-koulujen kustannuslaki (1921). Kansakoulun järjestysmuutola-ki (1923).	Kättilölaki (1924). Asetus kättilökoulutuksesta (1926). Ensimmäinen äitiysneuvola (1926). Kättilöopisto (1934). Valtion määräraha äitiyshuoltotyöhön (1935). Äitiysneuvontaohjesääntö kättilöille (1935). Asetus kättilötoimesta koskemaan kaupunkia. Äitiyshuolto lakisääntöiseksi tehtäväksi kättilöille (1937). Kunnankättilöille johtosääntö (1938).	Laki äitiyslomasta (1917). Köyhäinhoitolaki (1922). Oikeus synnytlomaan, ei korvausta (1922). Veroista lapsivähennys pienituloisille ja lasten lukumäärän mukaan (1922, 1924). Äitiysavustuslaki (1936).
1940–1949	Kotisiskarkoulutus käynnistyi (1945).	Ilmaiset kouluateriat oppilaille (1943). Laki ammattiopintojen edistämisestä (1944). Säännökset kansakoululautakunnista ja kansakoulujen nuorisotyöstä (1944). Kansakoulukomitean mietintö/ehdotus kansakoululaiksi (1945). Opetussuunnitelmakomitean mietintöjä (1946 -1951). Kansakoulu seitsenvuotiseksi (1948).	Koululaisten terveydenhoito vaki-naistettiin (1942). Lääninkättilöiden virat ja johtosääntö (1943). Laki kunnallisista äitiys- ja lastenneuvoloista. Äitiyshuolto kättilöiden pätehtäväksi (1944). Äitiysavustuksen ehdoksi käynti neuvolavastaanotolla ennen neljännes raskauskuukauden päättymistä (1949).	Äitiysavustuslaki uusittiin (1941,1945). Väestökomitean (1942). Perhelisälaki (1943). Kodinperustamislaki (1944). Lapsilisälaki (1948). Lapsiperheiden asumistukijärjestelmä (1949).
1950-1959	Laki sosiaalihuollon hallinnosta (1950). Laki kunnallisista kodinhoitajista (1950).	Maalaiskansakoulujen jatko-opetustukomitean mietintö (1954). Kansakoululaki (1957). Laki ammattioppilaitoksista (1958). Kouluohjelmakomitean mietintö (1959).	Laki kansakoulujen lääkäritoiminnasta (1952). Laki koululaisten hammashoidosta (1956). Oppilaille maksuton lääkärihoito (1957).	Erityismääräyksiä lapsiperheiden asumistuesta (1953).
1960-1969	Lastensuojelukomitean mietintö (1966). Kasvatustukineuvola-komitean mietintö (1967) Valtion tulo- ja menoarvioon määräraha lastenseimiä ja päiväkotien valtionapuun (1968).	Kouluhallituksen esitys yhtenäiskoulua koskevaksi periaatepäätökseksi (1961). Eduskunnan periaatepäätös yhtenäiskoulusta (1963). Peruskoulukomitean mietintö (1965). Peruskoulun puitelaki (1968). Opetusministeriön esikouluopetustyöryhmä (1969)		Erityislapsilisälaki (1960).

Vuonna 1918 lastensuojelun johto siirrettiin kouluylhailitukseen perustettuun lastensuojeluosastoon. Kouluylhailituksen esityksestä asetettiin lastensuojelukomitea, jonka mietintö 'Yhteiskunnallisesta lasten ja nuorison suojelusta' valmistui 1921. Komitea esitti erityisen lastensuojelulain säätämistä. Esitys lastensuojelulain valmistelusta ei edennyt, mutta vuoden 1922 köyhäinhuoltolaki päätti vaivashoidon vaiheeseen.

Itsenäistymisen alkuvuosina elettiin syvää talouslaman kautta. Kunnat reagoivat lasten ongelmiin perustamalla väliaikaisiksi tarkoitettuja lastenkoteja. Laitosten lukumäärä kaksinkertaistui kymmenen vuoden aikana. Samanaikaisesti suojelukasvatusideologia vahvistui 'nuorten siveelliseen kehityksen kohdistuvana pakkokasvatuksena'. Valtio rakensi omaa kasvatuslaitosten verkostoa.

Valtionhallinnon uudistamisessa vuonna 1924 siirrettiin lastensuojelun hallinto sosiaaliministeriön lastensuojelutoimistoon, jonka resurssit jäivät vaatimattomiksi suhteessa tehtäviin. Seuraavalla vuosikymmenellä syntyi eriytyneempää sosiaaliturvalainsäädäntöä. Yleisenä periaatteena oli hallinnollisin toimin estää ilmiöitä, joiden katsottiin olevan vaaraksi yhteiskunnan kehitykselle. Pitkän valmistelun tuloksena tuli vuonna 1936 voimaan uusi lastensuojelulaki. Lapsiksi katsottiin alle 16-vuotiaat. Laissa säädettiin 1) ehkäisevässä tarkoituksessa kotikasvatuksen tukemisesta, 2) kasvattilasten hoidon valvonnasta, 3) lasten ja nuorten suojeleminen heille sopimattomilta ansiotoimilta sekä 4) varsinaisina suojelutoimina suojelusta, valvonnasta ja huostaanotosta.

Sosiaalihuollon toimeenpano alkoi ammatillistua 1930-luvulla. Sosiaalityöntekijöiden koulutus alkoi 1940-luvulla. Vuoden 1950 laki sosiaalihuollon hallinnosta velvoitti yli 4000 asukkaan kunnat perustamaan sosiaalijohtajan tai -sihteerin virka. Vielä vuonna 1969 nämä virat puuttuivat yli sadasta kunnasta. Kunnallisia kodinhoitajia oli vuonna 1969 yli 2000.

Käytännössä lastensuojelua kehitettiin ja järjestettiin 1920- ja 1930-luvuilla valtion, kuntien ja kansalaisjärjestöjen yhteistyönä. Kansainvälisen esimerkin myötä Suomeen perustettiin 1920-luvulla Suomen Lastenavun Kansallistoimikunta, joka 1930-luvulla muutti nimensä Suomen lastenavun kansallisyhtymäksi ja julistautui lastensuojelualan yhteistyöjärjestöksi. Vanhat "keskusjärjestöt" lakkautettiin vuonna 1937 ja samalla perustettiin useiden järjestöjen yhteistyön foorumiksi Lastenhuollon ja nuorisohuollon keskusliitto.

Toisen maailmansodan tuottamat arjen ongelmat ja samaan aikaan voimistunut väestöpoliittinen liike antoi lastensuojelulle vahvaa kansallista tukea. Tuolloin perustettiin Väestöliitto ja puolivaltiollinen Suomen Huolto -järjestö. Sodan jälkeen lastensuojelutyötä kehitettiin ja ohjattiin valtion, kuntien ja Lastenhuollon ja nuorisohuollon keskusliiton yhteistyönä.

Lastensuojelulain uusiminen oli jatkuvasti esillä, mutta uusi lakiesitys valmistui vasta vuonna 1966²⁸. Esitys yhdisti vuoden 1936 lastensuojelulain henkeä vuonna 1959 hyväksytyyn YK:n lapsen oikeuksien julistukseen:

- Lapsikäsitteen tulee koskea kaikkia alle 18-vuotiaita²⁹,
- lastensuojelu hallintoa valtiolla ja kunnissa on vahvistettava,
- viranomaisten tulee kiinnittää erityistä huomiota lasten kasvuoloihin ja korjata puutteet³⁰,
- lastensuojelussa tulee ottaa huomioon myös lapsen sielullista terveyttä uhkaavat tekijät,
- vanhempien leimaamista syylliseksi on pyrittävä välttämään,
- viranomaisten on valvottava lasten pitkäaikaista sijoittamista kodin ulkopuolelle, sekä
- huostaanottoa lievempänä toimenpiteenä voisi olla korkeintaan puoli vuotta kestävä hoitoonotto vanhempien suostumuksella, jolloin ei kajottasi vanhempain oikeuksiin.

Lakiesityksessä oli oma luku kotikasvatuksen tukemisesta. Lautakunnan tuli tarpeen mukaan ja jos asiasta ei ole muuten pidetty huolta, järjestää alaikäisten hoitoa ja kasvatusa koskevaa neuvontaa ja ohjausta sekä ryhtyä toimenpiteisiin alaikäisten vapaa-ajan käytön sekä virkistys- ja muun kotikasvatusta tukevan, tarkoituksenmukaisen toiminnan järjestämiseksi.

Hyvinvointivaltion rakentaminen tuli 1960-luvulla uuteen vaiheeseen. Vuonna 1961 julkaistiin Kuusen esitys 1960-luvun sosiaalipolitiikaksi. Kriittistä keskustelua lastensuojelusta vauhdittivat Lapsen oikeuksien julistus ja pohjoismaisten yhteiskuntatutkijoiden laitoshuoltokeskustelu. Pakkohoito ja laitostaminen nousivat laajan julkisen keskustelun kohteeksi. Sosiaalihuollon laajaa kokonaisuudistusta valmisteltiin periaatekomiteassa, jonka luonnosmietintö valmistui vuonna 1968 (B 86). Luonnosmietinnön mukaan huoltoapua saavien lapsiperheiden määrä oli korkeimmillaan 1950-luvun lopussa ja oli sen jälkeen laskenut vuoteen 1967 tultaessa. Huostaan otettuja lapsia oli vuonna 1950 noin 15 400 ja vuonna 1966 noin 14 800.

Kasvatusneuvola

Mannerheimin lastensuojeluliitto perusti ensimmäisen "vaikeiden lasten tutkimus- ja kasvatusneuvonta-aseman" 1920-luvulla. Koulupsykiatrinen toiminta aloitettiin Helsingissä vuonna 1938. Vuonna 1948 sen henkilöstöä lisättiin ja

28 Lastensuojelukomitean osamietintö III. Ehdotus lastensuojelulainsäädäntöä koskevista komiteamietinnistä. KomM 1966:A9.

29 Tavallisesti 16–17-vuotiaat ovat vielä miltei täysin riippuvaisia vanhemmistaan tai muista huoltajistaan. Riittävän ammattipätevyyden hankkiminen melkein kaikkiin ammatteihin varsinaisesta koulutuksesta puhumattakaan kestää niin kauan, että 16-vuotiaalla ei ole yleensä ollut mahdollisuutta sitä hankkia.

30 Lastensuojeluviranomaisen tulee tietää alueellaan alaikäisten kasvuolosuhteista. Lautakunnan tulee toimialueellaan kiinnittää erityistä huomiota sellaisiin alaikäisten kasvuolosuhteisiin, jotka saattavat vakavasti vaarantaa heidän terveyden sielullisen tai ruumiillisen kehityksensä, sekä ryhtyä tarpeellisiin toimiin epäkohtien poistamiseksi.

vuonna 1952 nimi muutettiin kansakoulujen kasvatusneuvolaaksi. Turussa aloitti vuonna 1939 Lasten sielunstervehdellinen neuvonta-asema, jonka nimi muutettiin vuonna 1945 kasvatusneuvolaaksi. Tampereen ympäristökunnat perustivat kasvatusneuvolan 1940-luvun lopussa.

Suomen kasvatusneuvola-liitto perustettiin vuonna 1942. Osoittaessaan toiminnalle valtionapua vuonna 1950, valtioneuvosto vakinaisti nimeksi kasvatusneuvola, jossa tulolla psykiatri, psykologi, sosiaaliryöntekijä ja toimistotyöntekijä. Valtioneuvosto asetti vuonna 1962 kasvatusneuvolakomitean (1967: A1). Komitea esitti kasvatusneuvolakia, jonka nojalla perustettaisiin koko maan kattava kasvatusneuvolaverkosto ja järjestettäisiin sille valtakunnallinen hallinto. Lakiehdotuksen mukaan "kasvatusneuvolalla tarkoitettiin laitosta, joka harjoittaa mielentervehdellistä toimintaa tutkien ja hoitaen lasten ja nuorten kasvatukseen ja kehitykseen liittyviä ongelmia, sopeutumisvaikeuksia ja psyykkisiä häiriötiloja lääketieteellisin, psykologisin ja sosiaalisen keinoin sekä edistää lasten ja nuorten terveyttä kehitystä".

Kasvatusneuvolakomitean mietintöön jätettiin kolme eriväviä mielipidettä, jotka havainnollistavat erilaisia tulkintoja päätehtävästä. Yhdessä korostettiin laajaa kasvatustehtävää lastensuojelun yhteydessä, toisen mukaan kasvatusneuvola olisi ymmärrettävä osaksi kansanterveystyötä ja kolmannessa ehdotettiin nimeksi "lasten ja nuorten mielenterveystoimisto". Sosiaalihuollon pääjohtajan mukaan kasvatusneuvolatyö olisi ymmärrettävä eräänä merkittävimmistä sosiaali- ja terveydenhuollon renkaista pyrittäessä aukottomaan ja ihmisen toiminnan kaikki muodot kattavaan sosiaalipalvelujärjestelmään: "Kasvatusneuvola ei ole sosiaalihuoltoa. Se on eräs sosiaalipalvelun muoto, joka on tarkoitettu kenelle tahansa sitä tarvitsevalle joko vanhempien tai lapsen tahdosta tapahtuvana." (ks. Linna 1988, s. 19).

KOULUTUKSEN JUURET

Koulutus järjestyi pitkään kirkon ja muiden valtaa pitävien eturyhmien yhteistyönä. Oppikoulujen opettajilla oli vielä 1800-luvulla teologinen peruskoulutus. Teollisen yhteiskunnan synty ja kansallisuusaatteen voimistuminen vauhdittivat koulutuksen yhteiskunnallistumista. Lehtisalon ja Raivolan (1992) mukaan "palkkatyöläistyminen särki perheen perinteisenä sosiaalistumisyksikkönä".

Valtio vahvistui 1800-luvulla sosiaalisen järjestyksen ytimeksi ja kehityksen ohjaajaksi³¹. Teollistuminen tuotti kansantaloudellista ylijäämää, joka mahdollisti julkisen vallan järjestämisen joukkokoulutuksen. Oli mahdollista perustaa koulutusta valvova ja ohjaava instituutio, jolla oli oikeus hallita sen ylläpitämiseen tarvittavia voimavaroja. Lampisen (1998, s. 12) mukaan valtiollisen koulutuspolitiikka alkoi kiteytyä 1800-luvun lopussa, jolloin syntyivät oppilaitostyyppit ja niiden peruseideologiat. Kansakoulu, oppikoulu ja ammattikasvatus eriytyivät toisistaan ja vakioituivat itsenäisiksi instituutioiksi. Näihin pääjuuriin kasvoivat sivujuurena erityisopetus 1940-luvulta ja oppilashuolto 1970-luvulta alkaen.

Kansakoulu

Kansankoulutus käynnistyi Suomessa 1600-luvulla. Opettajana oli usein lukkari, joka kiersi kylästä toiseen. Kansankoulutuksesta keskusteltiin vilkkaasti 1800-luvun puolivälissä. Vuonna 1856 Aleksanteri II kiinnitti senaatin istunnossa huomiota kansansivistyksen kehittämiseen nimenomaan maaseutua silmällä pitäen. Tätä pidetään alkusysäyksenä kansankoulutuksen siirtämisessä valtion ja kuntien tehtäväksi. Vuonna 1858 annettiin julistus "perustuksista kansanopetuksen järjestämistä varten Suomen suuriruhtinaskunnassa". Senaatin toimeksiannosta Uno Cygneus valmisti suunnitelman kansanopetuksen kehittämiseksi. Kansakoulun opettajien koulutus käynnistyi 1860-luvulla Jyväskylän seminaarissa.

Vuoden 1866 kansakouluasetus keskittyi kaupunkikuntien tehtäviin. Maalaiskunnat saivat perustaa kansakouluja harkintansa mukaan. Oppilaiden osuus ikäluokistaan oli 1890-luvulla vain muutaman prosentin suuruusluokkaa. Vauhdittajaksi annettiin vuonna 1898 piirijakoasetus, joka velvoitti kunnat jakamaan alueensa kansakoulupiireihin ja järjestämään jokaiseen piiriin kansakoulun, jos vähintään 30 lasta siihen ilmoittautui.

Uusi keskusvirasto, jota kutsuttiin Kouluylhallitukseksi, sijoittui senaatissa kirkollisasiain toimituskunnan alaisuuteen. Toiminta jaettiin kansakouluosastoon ja oppikouluosastoon. Maa jaettiin kahdeksaan koulutarkastuspiiriin, joihin nimitettiin omat piiritarkastajansa. Vuonna 1898 perustettiin kolme alkeiskoulujen tarkastajanvirkaa, jotka jaettiin oppiaineittain historian, kielen ja matematiikan ja luonnontieteiden aloihin.

Itsenäistymisen jälkeen Kouluhallitus sijoitettiin opetusministeriöön. Mukana oli myös lastensuojeluosasto, jonka tehtävät siirtyivät vuonna 1924 sosiaaliministeriöön. Yleinen oppivelvollisuus tuli voimaan 7–14-vuotiaille vuonna 1921. Kun oppivelvollisuuslaki hyväksyttiin, noin kaksikolmasosa kouluikäisistä lapsista kävi kansakouluun.

Opetusministeriön ja kouluhallituksen johdolla ja valvonnassa ja kuntien toteuttamana oppivelvollisuuden toimeenpano etenivät suunnitelmallisesti seuraavina vuosikymmeninä. Valtio panosti myös opettajakoulutukseen, jota tukemaan vähitellen kehittyi kasvatustieteen tutkimus. Jyväskylään perustettiin ensin kasvatusopin laitos (1945) ja siten kasvatustieteen tutkimuslaitos (1957). Muualle maahan perustettiin useita opettajakorkeakouluja ja kasvatustieteen professoreita.

Oppikoulu

Lukio on kehittynyt yliopistoon valmistavasta koulutuksesta, jota 1800-luvun alkupuolella antoivat kaupunkien kymnaasit ja Turun triviaalikoulu. Oppikouluista säädettiin vuonna 1872 annetussa koulujärjestysasetuksessa, joka oli useaan kertaan muutettuna voimassa 1970-luvun alkuun saakka, lukioiden osalta osin vuoteen 1983 saakka.

Oppikoulujärjestelmä oli lähtökohtaisesti valtiollinen. Valtio perusti 1800-luvun lopulla kaikkiin suurimpiin kaupunkeihin koulut, jotka olivat yleensä poikia kouluttavia kahdeksanvuotisia lyseoita tai tyttölyseoita. Pienemmissä

31 "...vuorovaikutussuhde valtion ja yksilön, koulutuksen ja kasvatuksen, välillä saa ratkaisunsa kansalaisen käsitteestä. Valtio asettaa jäsenilleen kansalaiskelpoisuuden ja kypsyyden vaatimukset. Yhteiskunnan uudet jäsenet on sosiaalistettava. toisin sanoen heidät on liitettävä yhteiskunnan rakenteisiin ja ohjattava samastumaan kansallisiin symboleihin." (Lehtisalo ja Raivio 1992, s. 24)

kaupungeissa perustettiin yksityisiä oppikouluja (yhteiskouluja), jotka kouluttivat sekä poikia että tyttöjä. Yhdessä näitä kaikkia alettiin kutsua oppikouluiksi, joiden tehtävänä oli valmistaa oppilaita jatkamaan opiskelua yliopistoissa.

Oppikoulujen ensimmäiset luokat ja kansakoulujen viimeiset luokat olivat rinnakkaisia. Niiden suhteesta toisiinsa keskusteltiin vilkkaasti jo 1900-luvun alussa. Eduskunta pyysi vuonna 1912 hallitusta valmistelemaan esityksen, jonka mukaan kansakoulusta tulisi oppikoulujen pohjakoulu. Kouluhallitus vastusti tätä esitystä, koska katsoi sen olevan oppikoulujen etujen kannalta mahdoton. Esitystä puoltavat perustellut on kirjattu yksityiskohtaisesti vuonna 1915 julkaistussa mielipidekirjoituksessa koulunuudistuksesta.³²

Vaikka valtio vastasi pääosin rahoituksesta, lapsen laittaminen oppikouluun aiheutti merkittäviä kustannuksia etenkin maaseudulla, jossa verkko oli harva ja oppikoulu tarkoitti usein asumista koulupaikkakunnalla. Kuntien rooli oppikoulujärjestelmässä oli vähäinen. Valtiolliset oppikoulut olivat suoraan läänin kouluhallinnon alaisia. Yksityskoulut toimivat omien johtokuntiensa alaisina. Kouluhallinto tarkasti säännöllisesti kaikkien oppikoulujen opetuksen tasoa.

Oppikoulujen opettajilta edellytettiin korkeakoulututkintoa. Muutaman vuoden opettajan toimimisen jälkeen oli mahdollista hakea lehtorin virkaa. Oppikoulun opettajan työ tarjosi naisille harvinaisen mahdollisuuden akateemiseen uraan.

Ammattikasvatus

Ammattilaiseksi kasvaminen tapahtui 1800-luvun alkuun asti käytännön työelämässä. Suomeen haluttiin kehittää elinkeinoja ymmärtävää virkamieskuntaa ja maatalouden neuvontatoimintaa vaihtoehtoksi uskonnollisesti ja akateemisesti kasvatetulle eliitille. Ammattikuntapohjainen oppilaskasvatus ja elinkeinoelämän käynnistämä ammattikasvatus siirtyivät vähitellen valtion ohjaamiksi ja kontrolloimiksi koulumaisiksi järjestelmiksi. Jo 1800-luvun alkupuolella syntyivät ensimmäiset sunnuntaiopetukset, kaupakoulut, tekniset reaaliopetukset ja maanviljelyskoulut. Maatalouden ja teollisuuden kehitys vauhdittivat ammatillisen koulutuksen kehitystä 1900-luvun alussa.

Ammattikasvatuksen tehtävänä oli luotettavan ydintyövoiman kouluttaminen. Yritykset perustivat 1920-luvulla ammattioppilaitoksia, jotka olivat lähes kaikki pojille tarkoitettuja käsityön ja teollisuuden ammattitaidon edistämiseen tarkoitettuja laitoksia. Tytöt sijoituivat pääasiassa valmistaviin ammattikouluihin, joissa valmisteltiin tyttöjä perheenemännyyteen ja kodinhoitamiseen. Sama tehtävä oli kansakoulua seuraavilla 1–2-vuotuisilla jatkokouluilla, jotka olivat alussa lähinnä tyttöjen kouluja. Ammattikasvatuksen laajentuessa ongelmia tuotti sen liittäminen muuhun koulujärjestelmään. Esimerkiksi vuoden 1923 oppisopimuslaissa säädettiin, että kaikkien oppisopimuskoulutuksessa olevien täytyi opiskella iltaisin yleisissä ammattikouluissa.

Vuonna 1917 perustettiin kauppa- ja teollisuushallituksen ammattikasvatusneuvosto, jonka tehtävänä oli valvoa

ammattikasvatuksen kehitystä Suomessa ja oppia tuntemaan sen tarpeita sekä tutustua ammattikasvatukseen alalla ulkomailla tehtyihin parannuksiin ja uudistuksiin. Valtion rooli ammattikasvatuksen kehittämisessä alkoi vahvistua kuitenkin vasta 1940-luvulla. Ammattikasvatusneuvosto julkaisi 10-vuotisohjelman, jossa esitettiin mm., että

- kaupungit ja kunnat veloitetaan perustamaan ammattioppilaitoksia,
- perustetaan koko maan kattavan ammattikouluverkko,
- perustetaan ammattioppilaitoksen opettajien koulutuslaitos ja kehitetään opettajien palkkausta,
- uudistetaan ammattioppilaskasvatuksen lainsäädäntö,
- aloitetaan ammatinvalinnan ohjaustoiminta, ja että
- kehitetään ammattioppikirjojen julkaisutoimintaa.

Ammattikasvatukseen katsottiin kuuluvan kauppa- ja teollisuushallinnon tehtäviin aina 1960-luvulle saakka. Se sai oman keskusviraston vuonna 1966, kun Ammattikasvatushallitus perustettiin kauppa- ja teollisuusministeriöön ammattikasvatusosaston seuraajaksi, Vuonna 1969 Ammattikasvatushallitus siirrettiin opetusministeriöön.

ERITYISOPETUS JA OPPILASHUOLTO

Kansanopetuksen laajentuessa puhuttiin jo 1900-luvun alussa sosiaalisten ongelmien yleistymisestä ja koulun psykiatris-yhteiskunnallisen työn kehittämisestä. Yhteisenä ideana tuolloin oli sosiaalikasvatus. Heikkomielisille ja tylsämielisille lapsille olisi perustettava apukouluja (hoitokasvatusoppi, ks. Linna 1988, sivu 52). Kansakoulun yleistyessä oppivelvollisuuden myötä joidenkin oppilaiden koettiin häiritsevän opetuksen suunnitelmallista etenemistä³³. Luokalle jääminen oli yleistä. Ensimmäiset tarkkailuluokat perustettiin ruotsalaisen mallin mukaan 1930-1940-lukujen vaihteessa. Valtio tuli mukaan etsimään ratkaisua 1940-luvulla, jolloin valmistuivat ensimmäiset erityisopetusta valmistelevat mietinnöt. Tarkkailuopetus sai virallisen aseman 1950-luvun lopulla. Sijoitukset tarkkailuluokalle jäivät usein pysyviksi.³⁴

Lukemis- ja kirjoitushäiriöihin alettiin kiinnittää huomiota 1950-luvulla. Luki-erityisopetusta annettiin kansakoulun ja kasvatusneuvolan yhteistyönä. Vähitellen työmuodoksi kehittyi osa-aikainen erityisopetus, jonka tavoitteena oli madaltaa kynnystä erityisopetuksen ja muun opetuksen välillä³⁵.

Erityisopetuksen rakenne on muuttunut nopeasti vuosituhannen vaiheessa. Erityiskoulujen osuus on vähentynyt noin 60 prosentin osuudesta alle kymmeneen prosenttiin ja yleisopetukseen yhdistetyn erityisopetuksen osuus on vastaavasti kasvanut. Erityisluokille sijoitettujen osuus on ollut noin kolmanneksen tasolla.

32 <http://web.archive.org/web/20051118175752/http://www.kaapeli.fi:80/aarnipenttila/Koulunuudistus.htm>.

33 "Jos lapsi vastoin huoltajansa tahtoa laiminlyö koulunkäynnin tai käytöksellään häiritsee koulun toimintaa eikä ole kurinpitotoimin ojennettavissa, tuomioistuimien saatava määrätä hänet lastensuojeluviranomaisten hoitoon otettavaksi." (Laki oppivelvollisuudesta 101/1921)

34 Aikakauden vallitsevan käsityksen mukaan poikkeavien yksilöiden paikka oli laitoksissa. Laitokset olivat sivistyneen kansakunnan merkki. [Jahnuainen ym. 2012].

35 Erityisopetuksen oppilasmäärä oli 1960-luvun puolivälissä muutamia tuhansia ja 1980-luvulla lähes 100 000.

Oppilaan tukemiseksi kehittyi vähitellen kouluterveydenhuollon ja erityisopetuksen rinnalle useita muita tukimuotoja. Koulupsykologisen työn juuret voidaan johtaa 1920-luvulle, jolloin aloitettiin älykkysmittaukset erityisopetukseen siirtoja varten. Koulukuraattoritoimintaa vauhditti 1950-luvulla apukouluoppilaiden integroiminen yhteiskuntaan. Ammatinvalinnanohjauksen tavoitteena oli saada peruskoulutuksensa päättäneet valtiollisen työvoimaohjauksen piiriin. Oppilashuollosta laajana kokonaisuutena alettiin puhua 1970-luvulla (ks. oppilashuoltokomitea1973:151).

SYNNYTYSAVUSTA LASTEN TERVEYDEN- JA SAIRAAHOITOON

Suomen siirtyessä Ruotsin vallasta osaksi Venäjää valtionhallintoon perustettiin vuonna 1809 Collegium Medicum. Myöhemmin lääkintöhallitukseksi muuttuneen viraston alaisen toimivat piirilääkärit, joiden päätehtävänä oli terveydenhoidon valvonta. Kunnallisen terveydenhoidon perusta luotiin vuoden 1879 terveydenhoitosäännöllä. Terveydenhoidon yleinen organisaatio oli 1800-luvun lopussa vakiintunut kehittyneet useimmissa kaupungeissa (terveydenhoitolautakunta, kaupunginlääkäri, kättilö, aluehoitajat ja terveystoimikunnat). Maalaiskunnissa kehitys oli hitaampaa ja vauhdittui vasta 1920-luvulla, kun uudessa terveydenhoitolaissa veloitettiin maalaiskunnilta samanlaista terveydenhoitojärjestelmää, joka oli jo vakiintunut kaupungeissa. (Ojala 1967)

Terveydenhoitoa johti Lääkintöhallituksen kansanterveysosasto yhdessä piirilääkäreiden kanssa. Vuonna 1939 piirilääkäreiden virkoja alettiin lakkauttaa ja tilalle perustettiin lääninlääkäreiden virkoja lääninhallitukseen. Samalla kunnat veloitettiin palkkamaan kunnanlääkäreitä. Molempien tehtävänä oli hallinnollisten asioiden lisäksi terveydenhoito.

Vuonna 1944 tulivat voimaan lait kunnankättilöistä, kunnallisista terveystoimikunnista sekä kunnallisista äitiys- ja lastenneuvoloista. Lääninhallitukseen perustettiin lääninterveysisäntien toimet ja lääkintöhallitukseen terveystoimien ja kättilötoimen tarkastajien virat. Lääkintöhallitukseen kansanterveysosaston tehtäviin kuuluivat mm. kaupungin- ja kunnanlääkärilaitos, koululääkäri-, kättilö- ja terveystoimilaitos, kiertävät sairaanhoitajattaret ja äitiys- ja lastenneuvolat sekä kansanterveydellinen valistustyö. Sairaalaitos oli vähitellen kasvanut valtion ja kuntien yhteistyönä. Koko maan kattavan keskussairaala-verkon rakentaminen käynnistyi 1950-luvulla.

Käytännössä kuntien terveyden- ja sairaanhoidon toimintaedellytykset paranivat 1940-luvulla nopeasti, kun yleishyödylliset järjestöt käynnistivät terveystalojen rakentamisen. Sotien jälkeisinä vuosina rakennettiin kuntiin yli 500 terveystaloa. Tyypipiirustusten ytimenä olivat äitiys- ja lastenneuvolatilat, joita ohjeistettiin yksityiskohtaisesti kalusteet mukaan lukien. Terveystalojen rakentaminen päättyi vasta 1970-luvun alun kansanterveysuudistukseen.

Terveydenhuollon ja erityisesti terveydenhoidon yleinen organisoituminen loi sen kehyyksen, jossa myös lasten terveydenhoito kehittyi. Lapsiin suuntautunut terveydenhoito jakautui kolmeen palvelukokonaisuuteen: äitiysneuvola, lastenneuvola ja kouluterveydenhuolto. Lasten sairaanhoito ei kuulunut tähän järjestelmään, vaan oli yksityisen ammatinharjoittamisen varassa 1970-luvun alun kansanterveysuudistukseen saakka.

Lastentautien ja synnytys- ja naistentautien erikoislääkärit olivat yhteistyössä järjestöjen kanssa ydintoimijoita neuvoloiden ja kouluterveydenhuollon kehityksessä alusta alkaen ja myös 1960-luvun päättyessä. Äitiysneuvolan kehittäminen yhdistyi alusta alkaen synnytys- ja naistentautien erikoissairaanhoidon. Lastenneuvolan ja kouluterveydenhuollon juuret kiinnittyivät lastentautien erikoissairaanhoidon.

Terveydenhoidon vahvaa asemaa kunnissa ilmaisee kansanterveysuudistusta 1960-luvun lopussa valmistelleen kansanterveystoimikunnan (Komiteamietintö 1969: A3) kirjaama tulkinta. Toimikunnassa pohdittiin, tulisiko uudessa kansanterveyslaissa säätää terveydenhoidosta yksityiskohtaisesti. Tätä pidettiin kuitenkin tarpeettomana: 'Yksityiskohtaiset säännökset olivat aikanaan paikallaan, kun kysymyksessä on ollut uudenlainen toiminta ja kuntien velvoittaminen ylläpitämään sitä. Kunnan kansanterveystyöllä on kuitenkin nykyisin niin vankat perinteet, että muutkin sitä koskevat säännökset voivat olla yleisluonteisia. ...Kehitys on jopa johtanut siihen, että kunnat ylittävät lakisääteiset velvollisuutensa.' (Kansanterveystoimikunta 1969, 12, ks. Rimpelä 2010)

Äitiysneuvola

Ensimmäiset esitykset valtion tehtävistä synnytyksissä löytyvät 1600-luvun loppupuolelta. Lapsia syntyi paljon, mutta jopa puolet kuolivat ensimmäisen ikävuoden aikana. Synnytysapu alkoi ammatillistua 1700-luvulla, kun etsittiin keinoja väestöpuutteen korjaamiseksi. Kättilölaitos kehittyi hitaasti, kunnes sitä vauhditettiin vuonna 1879 kättilöohjesäännöllä. Vuonna 1903 oli palkattu kättilö 378 kuntaan, ja kättilöt puutettiin 108 kunnasta. Yhteensä Suomessa oli tuolloin noin 600 koulutettua kättilöä. (Hänninen 1965)

Suomen itsenäistyessä synnytyksistä joka kymmenes hoidettiin laitoksessa ja runsas kolmannes kättilön kotihoidossa. Vuoden 1924 kättilölaki veloitti jokaisen kunnan palkkaamaan vähintään yhden kättilön. Laajempaa äitiyshuoltoa alettiin suunnitelmallisesti kehittää Helsingin yliopistosairaalan ja Mannerheimin lastensuojeluliiton yhteistyönä. Ensimmäinen äitiysneuvola aloitti toimintansa vuonna 1926. Samanaikaisesti Mannerheimin lastensuojeluliitto käynnisti kodinhoitajatarjoimintaa. Myös muut kansanterveysjärjestöt (Maitopisara, SPR ja Folkhälsan) myötävaikuttivat merkittävästi äitiysneuvolatoiminnan kehitykseen. (Hänninen 1965).

Vuonna 1935 valtio osoitti ensimmäisen kerran määrärahan neuvoloiden tukemiseen. Sotavuodet vauhdittivat neuvolatoimintaa. Velvoittava laki äitiys- ja lastenneuvoloista tuli voimaan vuonna 1944. Äitiysneuvoloiden perustaminen ja ylläpitäminen tulivat jokaisen kunnan lakisääteiseksi tehtäväksi. Varsin ratkaisevaa oli Suomen Huollon ja Mannerheimin lastensuojeluliiton lahjoitus. Kunnille jaettiin yli sata yksikköä täydellisiä neuvolakalusteita ja lisäksi rahaa neuvolalääkäriin palkkaamiseen sillä ehdolla, että kunnat myöhemmin jatkoivat toiminnan rahoittamista. Lisääntyneestä tarjonnasta huolimatta merkittävä osa äideistä ei hakeutunut äitiysneuvoloiden asiakkaiksi. Vuonna 1949 lisättiin äitiysavustuslakiin säännös, jonka mukaan äidin oli avustusta saadakseen käytävä lääkärin tai kättilön vastaanotolla ennen neljännen raskauskuukauden päättymistä. Seuraavina vuosina äitiysneuvolakäyntien lukumäärä ja kattavuus lisääntyivät nopeasti.

Lastenneuvola

Idean lastenhoidon neuvonnan aloittamisesta Suomen kaikilla paikkakunnilla on tiettävästi ensimmäisenä esittänyt Elias Lönnrot, kun hän toimi 1800-luvun puolivälissä lääkärinä. Väestön opastaminen hygieniassa ja muissa arjen asioissa kuului 1800-luvun loppupuolella terveydenhoidon päätehtäviin. Vaikka lastenhoidossa edistyi, kiertävien terveysasiantuntijoiden, piiri-, kaupungin- ja kunnanlääkärin raporteissa oli runsaasti huomautuksia yleisestä tietämättömydestä hygieniasioissa, välinpitämättömydestä sekä suoranaista lastenhoitoon liittyvistä virheistä.

Lastenneuvolan idea kehittyi useissa maissa samanaikaisesti. Ranskassa avattiin vuonna 1892 synnyttäneille naisille synnytyslaitoksen yhteydessä imeväisten vastaanotto, jossa lääkäri otti vastaan äitejä lapsineen. Lapset tutkittiin ja punnittiin ja pidettiin kirjaa heidän kasvustaan ja kehityksestään. Äitejä opastettiin ymmärtämään lapsen kasvua ja terveydenhoitoa. Vastaanotolla käyneiden lasten sairastavuus ja kuolleisuus osoittautuivat pian paljon pienemmiksi kuin väestöllä keskimäärin. Toisena juurena oli "Goutte de lait" eli maitopisaraliike, jonka syntyi väestöpoliittisesta huolesta. Pariisiin perustettiin 1890-luvulla useita lääkärin johtamia maitopisara-asemia, joilla jaettiin puhtaita ja turvallisia maitoseoksia. Suomessa yksityisen hyväntekeväisyysyhdistyksen³⁶ ensimmäinen maitopisara-asema avattiin vuonna 1904 Helsingin Kalliossa. Olennaista uutta näissä innovaatioissa aikaisempaan terveydenhoidolliseen valistustyöhön verrattuna oli terveystarkastukseen perustuva henkilökohtainen neuvonta. Tarkastajana ja neuvojina olivat lääkäri ja terveysisäri ja toimintaympäristönä erityisesti tähän tarkoitukseen kalustettu neuvonta-asema³⁷.

Marsalkka Mannerheimin sisar sairaanhoitaja Sophie Mannerheim kokosi vuonna 1918 työryhmän pohtimaan lastenhuollon ongelmia. Seuraavana vuonna valmistui ehdotus ohjelmaksi, jossa painotettiin ennaltaehkäisevää työtä ja esitettiin muun muassa lasten neuvonta-asemaverkoston luomista. Ohjelmaa toteuttamaan perustettiin vuonna 1920 Mannerheimin lastensuojeluliitto (MLL). Vuotta myöhemmin perustettiin Samfundet Folkhälsan i Svenska Finland edistämään kansanterveydellistä valistus- ja koulutustoimintaa Suomen ruotsinkielisen väestön keskuudessa.

Ensimmäinen lasten neuvonta-aseman käynnistyi vuonna 1922 avatussa Lastenlinnassa. Ylilääkäri Arvo Ylppö oli tutustunut Saksassa aloitettuun lastenhuoltolaittoimintaan. Neuvonta-asemien terveydenhoito- ja neuvontapalvelut olivat aluksi tarkoitettuja 0–2- ja myöhemmin 0–7-vuotiaille³⁸. Lasten kasvun ja kehityksen seuraaminen ja tietojen merkitseminen lapsen korttiin olivat alusta alkaen mukana. Tätä toimintaa alettiin kutsua lastenneuvolaksi 1920-luvun lopussa.

Neuvonta-asemien laajentamisen esteeksi tuli ammattitaitoisen henkilöstön puute. Mannerheimin Lastensuojeluliitto järjesti 1920-luvun alussa ensimmäisen sairaanhoitajille ja

kättilöille tarkoitetun ehkäisevän terveydenhoidon jatkokoulutuskurssin. Esikuvat tulivat Yhdysvalloista, Englannista ja Saksasta: "Neuvomalla kansalaisia koulutetut hoitajat tekivät itseään tarpeettomiksi". Valtio otti vastuuta terveysisärikoulutuksesta vuodesta 1931 alkaen. Vuoteen 1940 mennessä oli koulutettu yhteensä lähes 500 terveysisäriä.

Lastenneuvolatoiminnan laajentamisesta vastasivat MLL, Samfundet Folkhälsan i Svenska Finland ja Maitopisarayhdistys. Lisäksi neuvoloita perustivat eräät teollisuuslaitokset ja muutamat kunnat. Vuonna 1930 yksityisiä neuvoloita oli noin 100 ja vuonna 1939 noin 160. Kaupunkien ja kuntien ylläpitämiä neuvoloita oli vain kymmenkunta. Järjestöt toimittivat 1940-luvun alussa neuvolan varustukset 113 neuvola varten, jolloin neuvoloiden määrä nousi kaikkiaan lähes kolmeensataan ja samanaikaisesti käynnistyi terveyslaitojen rakentaminen.

Yksityiseen toimintaan perustuva lastenneuvola ei ollut valtakunnallisesti kattavaa eikä sillä ollut keskitettyä johtamis- ja ohjausorganisaatiota. MLL ja Suomen Punainen Risti perustivat vuodesta 1936 alkaen yhteisiä piiritoimistoja, joihin palkattiin piiriterveysisäriä, jokaista läänin kohden yksi ja suurimpiin kaksi. Myös Samfundet Folkhälsanilla oli omat piiriterveysisärensä. Valtionhallinnon ja kuntien vastuulle lastenneuvolat siirtyivät vuodesta 1944 alkaen (ks. äitiysneuvolat).

Kouluterveydenhuolto

Koululääkäritoiminta alkoi kehittyä useissa maissa jo 1800-luvulla. Duodecim-seura teki ensimmäisen aloitteen koululääkärin saamisesta oppi- ja kansakouluihin vuonna 1885. Vuosisadan vaihteessa seura esitti, että terveydenhoito-oppi oli saatava kouluun opetusaineeksi. Suurimmat kaupungit alkoivat palkata koululääkäreitä 1900-luvun alussa. Vuonna 1912 Keisarillinen senaatti asetti komitean suunnittelemaan Suomeen soveltuvaa koululääkärijärjestelmää. Mannerheimin lastensuojeluliitto ja Samfundet Folkhälsan palkkasivat 1920-luvun alussa ensimmäiset kouluhoitajattaret koululääkäreiden avuksi. Nämä järjestöt yhdessä aktiivisten erikoissairaanhoidon lastenlääkäreiden, ensimmäisten koululääkäreiden ja kuntien kanssa kehittivät kouluterveydenhoitoa vapaaehtoisen yhteistyönä 1940-luvulle saakka.

Koululääkärit eivät suorittaneet varsinaista sairaanhoitoa, mutta muuten kouluterveydenhuollon tehtävät hahmottuivat alusta alkaen varsin laajoiksi tarttuvien tautien torjunnasta sairaalloisten lasten kesäsiirtoloihin ja koululaisten puutarhatyöhön. Koululääkäri tarkasti terveysoloja kouluhuoneistoissa ja valvoi koulu-elämän yleistä terveydellistä laatua. Kouluterveydenhuollon toimintatilat sijoituivat alusta alkaen kouluille. (Terho 2000).

Koululääkärit alkoivat 1930-luvulla tehdä yhä enemmän yksilöllisiä terveystarkastuksia ja seurata oppilaiden fyysisen terveyden kehitystä. Kouluhoitajien työ jakautui koulukäynteihin, kotikäynteihin ja suurilla paikkakunnilla poliklinikoille.

36 "Yhdistyksen tarkoituksen on lapsille alle yhden vuoden iässä ja pääasiallisesti köyhemmistä kansanluokista joita lääkärin todistamien syiden takia ei voida ruokita rintamaidolla, hankkia heidän ijälleen sopivaa ravintoa sekä lastenkasvattajille antaa tietoja ja neuvoja järkipäisestä lastenhoidosta." (Ehdotus Mjölkdroppen nimisen yhdistyksen säännöiksi)

37 Neuvola-nimi vakiintui Mannerheimin Lastensuojeluliiton paikallisosastojen perustamille ja lääkärin johtamille neuvonta-asemille vuonna 1935.

38 Arvo Ylppö korosti, että tietoa oikeista hoitotavoista tuli välittää henkilökohtaisen kontaktin kautta ja siksi pelkkä kirjallisen tiedon jakaminen ei riittänyt. Parhaiten kontakti äitiin voitiin Ylppön mukaan saavuttaa pienten lasten neuvonta-aseman välityksellä. Neuvontaasemat toimisivat terveiden lasten hoitokeskuksina, joilta äidit saivat apua ja neuvoja lastenhoitoon liittyvissä kysymyksissä. Lisäksi ne tarjoaisivat maksuttomia lääkäri- ja terveysisäripalveluja, erilaista avustustoimintaa sekä valistavia luentoja ja kursseja. (Riihola 2010. <https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/18264/aidinsyd.pdf?sequence=1>)

Tarttuvien tautien torjuntatehtävät siirtyivät lääkäriltä kouluhoitajalle. Hallinnollisesti kouluterveydenhuolto kuului aluksi kunnissa kouluhallintoon, josta se siirrettiin 1950-luvulla terveydenhoitolautakunnalle.

Kouluterveydenhuolto kattoi käytännössä kaikki kansakoululaiset jo 1940-luvun lopussa. Seuraavalla vuosikymmenellä sitä täsmennettiin useilla laeilla (ks. taulukko 4.). Koululääkäreinä toimivat pääosin kunnanlääkärit ja kouluhoitajina terveysisaret. Suurimmissa kaupungeissa oli päätoimisia koululääkäreitä ja hoitajia. Hammashoittoon palkattiin osa-aikaisia hammaslääkäreitä.

TOIMEENTULO JA ASUMINEN

Viime vuosisadan alussa yhteiskunnalliseen kiinnostus ja keskustelu lapsista, nuorista ja lapsiperheistä sai uusia sävyjä. Lapsityökieltojen ja koulupakon myötä perheen toimeentulon ja hyvinvoinnin tuottajista tuli kuluttajia (Hiilamo 2006, 17). Lapsista aiheuttavat kustannukset kasvoivat. Huoli väestökehityksestä johti vähitellen valtion toimenpiteisiin, joiden tavoitteena oli jakaa lapsen saamisesta seuraavia taloudellisia ja sosiaalisia riskejä. Valtion tehtäväksi hyväksyttiin perhekustannusten tasaaminen. Perhepolitiikka nousi yhteiskuntapolitiikan ydinteemojen joukkoon 1930-luvulla. (Kuusi 1968, 178).

Syntyvyys oli laskenut jo pitkään. Ensimmäiset väestönusteet 1930-luvun alussa nostivat väestökehityksen merkittäväksi yhteiskunnalliseksi kysymykseksi. Uudeksi huoleksi tuli edessä näkyvä väestökato ja siitä seuraavat taloudelliset vaikeudet. (Hiilamo 2006, 18). Nämä huolet saivat yhteiskunnalliset voimat liikkeelle³⁹. Väestökehitystä pyrittiin vauhdittamaan tukemalla lapsiperheiden taloudellista asemaa.

Sotavuodet yhdistivät ja kansallinen yhteisymmärrys tuotti

valtion johdolla useita uudistuksia lasten ja lapsiperheiden hyvinvoinnin edistämiseksi: äitiysavustuslaki, terveysisärjestelmän vakiinnuttaminen, äitiys- ja lastenneuvolat ja kouluterveydenhuolto, lääninkätilöt, maksuttomat koulua-teriat, ammattiopintojen edistäminen, kodinperustamislaki. Näkymät väestökehityksestä muuttuivat nopeasti toisen maailmansodan päättyessä. Suuret ikäluokat varmistivat, että lapsiperheet ja lapset pysyivät yhteiskunnallisen keskustelun ytimessä. Huoli alenevan syntyvyyden taloudellista vaikutuksista muuttui huoleksi suurten ikäluokkien tulevaisuudesta.

Heti toisen maailmansodan jälkeen perheille ryhdyttiin maksamaan lapsilisää. Lapsilisän osuus bruttokansantuotteesta ja sosiaalimenojen kokonaisuudesta oli huomattava. Seuraavina vuosikymmeninä ei perhepolitiikkaan tullut merkittäviä uusia tuki- tai palvelujärjestelmiä. Lapsilisä reaaliarvo putosi ja sen suhteellinen osuus bruttokansantuotteesta pieneni.

Kuusen ohjelmassa 1960-luvun sosiaalipolitiikaksi oli laaja luku perhepolitiikasta (s. 176-207). Hän analysoi väestökehitystä ja kantoi huolta syntyvyyden alenemisesta⁴⁰. Riittävän väestönkasvun turvaamiseksi oli lisättävä perhekustannusten tasausta: 'Kolmannes väestöstä – lapset ja nuoret – on yhteiskunnassamme kulloinkin kasvatettavana ja koulutettavana tulevia tehtäviä varten. Perhepolitiikan perusongelmaksi muodostuu näin: onko teollistuneessa yhteiskunnassakin väestön kokonaisintressin mukaista se, että kasvatettavana ja koulutettavana olevan väestön kolmanneksen toimeentulosta vastaavat vanhemmat.' Kuusi korosti valtion vastuuta lapsiperheiden tukemisesta. Uusi vaihe lapsiperheiden tukemisessa alkoi kuitenkin vasta 1970-luvulla, jolloin syntyvyys oli alimmillaan ja lisääntynyt palkkatyö sekä kaupungistuminen muuttivat oleellisesti lasten ja perheiden elinolosuhteita.

39 Huoli väestökehityksestä johti mm. Väestöliiton perustamiseen vuonna 1940. Väestöliiton syntysanoista puhuttiin rinnan Suomen itsenäisyyden turvaamisesta ja lapsiperheiden tukemisesta: 'Aktiivinen toiminta perheiden hyväksi pusertui esiin painostavien pilvien alta'.

40 Kuusen ajattelua kuvaa seuraava lainaus: "Tuskin mielimme rohkaista syntyvyyttä lapsilisien korotuksella, jos näemme työvoiman sijoitusvaikeudet jatkuvina edessämme." (sivu 195).





YHTEISTYÖ HAASTAA ERIYTYMISKEHITYKSEN 1970-LUVULTA ALKAEN

VAHVASTA VALTIOSTA LAMAN KAUTTA PALVELUKUNTAAN JA SEN PURKAMISEEN

Suomessa käynnistyi 1960-luvulla vireää ja osin varsin kriittinenkin yhteiskunnallinen keskustelu, jossa kehiteltiin laajoja uudistuksia. Tuloksena olivat esimerkiksi kansanterveystyön uudistus ja siihen yhdistettynä terveydenhuollon viisivuotissuunnittelu, peruskoulu-uudistus ja laaja kokoelma sosiaalihuollon uudistuksia. Kaikkea tätä ohjasi komiteatyönä tehty parlamentaarinen valmistelu, joka jakautui hallinnonalojen mukaan. Yksittäisiä palvelukokonaisuuksia ohjavia erityislaakeja uudistettiin ja lisättiin. Valtionhallinnossa omaksuttiin suunnittelu- ja seurantajärjestelmä, jolla ohjattiin entistä tiukemmin kuntien toteuttamia palveluja.

Seuraavana vaiheena tulivat 1980-luvulla julkishallinnon ja -johtamisen kansainväliset vaikutteet ja niiden myötävaikutuksella vahvistuva byrokraatiakritiikki. Yksityiskohtaisen valtionohjauksen tuloksellisuus kyseenalaistettiin ja sen rutiineja alettiin purkaa. Julkisen politiikan painopiste siirtyi vahvasta valtiosta kuntien itsehallintoon.⁴¹ Kansantalouden laman paineessa valtion normiohjaus kaventui 1990-luvulla informaatio- ja ohjelmaohjaukseksi, jota tuettiin hallintokunnittain jakautuneilla ohjelmilla. Strategista vastuuta palvelukehittämisessä siirrettiin kunnille.

Uutta vaihetta alettiin valmistella 2010-luvulla. Sen johtajatuksena oli palvelukunnan purkaminen ja sosiaali- ja terveydenhuollon siirtäminen maakuntien järjestettäväksi. Hyvinvoinnin edistäminen jäisi edelleen kunnan tehtäväksi. Mitä kaikki tämä käytännössä tulee tarkoittamaan lasten kehityksen ja lapsiperheiden tukemisessa, on tätä kirjoitettaessa avointa.

Poimintoja neljän vuosikymmenen aineistoista

Neljän viime vuosikymmenen rikkaasta aineistosta on selvitukseen poimittu vain muutamia, joiden on katsottu parhaiten ilmaisevan kunkin ajankohdan kiinnostavimpia tukintoja ja ehdotuksia:

- Sosiaalihuollon periaatekomitea II osamietintö: Perheiden ja alaikäisten sosiaalihuollon järjestämistä koskevat ehdotukset (Komiteamietintö 1973:86).
- Lasten ja nuorten sosiaalihuoltotoimikunnan mietintö (Komiteamietintö 1977:37).

- Päivähoidon kasvatustavoitekomitean mietintö (Komiteamietintö 1980:31).
- Oppilashuoltokomitea (Komiteamietintö 1974:151).
- Kansainvälisen lasten vuoden 1979 Suomen komitean mietintö (Komiteamietintö 1980:23).
- Parlamentaarisen nuorisokomitean mietinnöt (Komiteamietintö 1980:6, 61 ja 70).
- Lastensuojelutoimikunnan kolmas osamietintö Kasvuolojen ja palvelujen kehittäminen (Komiteamietintö 1985:7).
- Suomen ensimmäinen maaraportti Lapsen oikeuksien komitealle (Ulkoministeriö 1993, 1998).
- Hallituksen selonteko eduskunnalle vuonna 1994 "Lastensuojelusta kohti lapsipolitiikkaa".
- Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle lasten ja nuorten hyvinvoinnista (STM:n julkaisu 2002:12) ja sitä valmisteleva raportti "Mikä lapsiamme uhkaa?" (Stakes/Raportteja 263/2001).
- YK:n yleiskokouksen lasten erityisistunnon edellyttämä Suomen toimintasuunnitelma Lapsen oikeuksien sopimuksen toimeenpanemisessa "Lapsille sopiva Suomi" (STM julkaisu 5/2005).
- Lapsiasiavaltuutetun julkaisut (2005-).
- Lasten ja nuorten terveyden ja hyvinvoinnin neuvottelukunnan julkaisut (2007-).
- Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämissuunnitelmat (2007-).
- Lasten, nuorten ja perheiden politiikkaohjelma (2008-2011).
- Lapsi-, nuoriso- ja perhepolitiikan koordinaatio (2011).

⁴¹ Käytännön esimerkkinä tästä vaiheesta on lasten terveyden kansallinen seuranta. Lääkintöhallituksen ohjaamaksi käytännöksi oli vakiintunut, että ydintiedot lasten terveystarkastusten tuloksista kerättiin neuvoloissa ja kouluterveydenhuollossa tilastolomakkeille, jotka toimitettiin lääninhallituksiin. Siellä tiedot yhdistettiin ja toimitettiin lääkintöhallitukselle, joka julkaisi niistä taulukot tilastollisessa vuosikirjassa. Näin saatiin kattava kokonaiskuva lasten terveyden kehityksestä. Tästä menettelystä luovuttiin 1980-luvun alussa ja samalla loppui neuvola- ja kouluterveydenhuollon terveystarkastuksiin perustuva lasten terveyden tilastollinen seuranta, jota ei ole järjestetty uudelleen, vaikka uusi informaatioteknologia sen helposti mahdollistaisi.

SOSIAALIHUOLLON PERIAATEKOMITEA (1973)

Komitea esitti sosiaalityön uusiksi toimintaperiaatteiksi palveluhenkisyden, pyrkimyksen normaalisuuteen, valinnanvapauden, luottamuksellisuuden, ennaltaehkäisyn ja omatoimisuuden edistämisen. Yksilökeskeisyyden rinnalla korostettiin perhekeskeisyyttä sekä perheen ja yksilön liittymistä yhteisöön. Yhdyskuntatyö korostui sosiaalityön menetelmänä. Komitea esitti lakia perheen ja alaikäisten sosiaalihuollosta kokonaisuutena. Laissa ei saisi korostaa järjestelmän luonnetta erityispalvelujen antajana. Tavoitteena tulisi olla päinvastoin joustava neuvonta- ja tukipalvelujärjestelmä:

- Sosiaalihuollon tulee vaikuttaa muuhun yhteiskuntapolitiikkaan sosiaalisten ongelmien synnyn ehkäisemiseksi ja sosiaalisesti turvallisten elinolosuhteiden edistämiseksi.
- Lasten kasvuoloja parannetaan edistämällä viranomaisen ja yhteisöjen sekä asukkaiden välistä yhteistyötä sekä tehostamalla kotikasvatuksen tukemiseksi tarkoitettuja palveluja. On hyödynnettävä tehokkaammin olemassa olevia voimavaroja ja samalla etsittävä uusia voimavaroja yhteistyöstä kuntalaisten kanssa sekä lasten ja nuorten omasta toiminnasta. Yhteistyö kasvuolojen kehittämiseksi on toistaiseksi ollut vaatimatonta ja eri toimintamallien seuranta ja arviointi vähäistä. Hallituksen tarkoituksena on suunnata rahaa tätä tarkoittavaan kokeilu- ja kehittämistoimintaan.
- Perheitä ja lapsia tuetaan myös muissa kuin sosiaalihuollon palveluissa, ainakin koululaitoksessa ja terveydenhuollossa. Lastensuojelu on tarkoitettu erityispalveluksi poikkeuksellisissa tilanteissa ja yhteiskunnan kannalta epäsuotavana pidetyn käyttäytymisen hallinnassa.
- Koulussa saatavien vaikutteiden merkitys on lisääntynyt. Päivähoitopalvelujen tarve on ratkaisevasti lisääntynyt. Lasten sosiaalihuoltoa koskevan lain tulisi lähteä perhekokonaisuudesta ja antaa viranomaisille riittävästi mahdollisuuksia sellaisiin toimiin, joiden puitteissa perhekokonaisuuksien säilymistä ja niiden eheyttä voitaisiin tukea. Lasten mielenterveyspalvelujen tulisi olla ensisijaisesti ehkäiseviä ja häiriöiden hoitamista niiden lievässä vaiheessa. Kasvatusneuvoloille olisi annettava riittävät edellytykset. Koulun ja kouluterveydenhuollon yhteistyötä on kehitettävä.
- Lasten palvelujen ei tulisi määräytyä oireiden vaan yksilöllisten tarpeiden perusteella eikä sosiaaliviranomaisen vastuuta tulisi rajoittaa palvelumuodon kestoan vaan sen pitäisi jatkua riittävän kauan.

LASTEN JA NUORTEN SOSIAALIHUOLTOTOIMIKUNTA (1977)

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti vuonna 1974 toimikunnan laatimaan ehdotusta lasten ja nuorison huoltoa kos-

kevaksi uudeksi lainsäädännöksi, jossa määritellään lakisääteisesti asetettavat lastenhuoltotehtävät sekä turvataan edellytykset näiden tehtävien täyttämiseksi:

- Lastenhuollossa oli 1970-luvulla siirrytty yhä kokonaisvaltaisempaan näkemykseen. Lastenhuolto tulkittiin osaksi yhteiskuntapolitiikkaa ja sillä oli perhepoliittinen tehtävä. Perhekeskeistä toimintaa tulisi laajentaa ehkäisevään työhön mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.
- Yleisten palvelujen tarkoituksenmukaisella järjestämisellä voidaan vähentää lasten ja lapsiperheiden sosiaalista turvattomuutta. Ehkäisevää huoltoa ja tukipalveluja on kehitettävä siten, että lapsi voi omassa kodissaan saada tarvitsemansa hoidon ja kasvatuksen.
- Toimikunta ehdotti päivähoito- ja kasvatusneuvolalakiin kumoamista ja niitä koskevien säännösten sisällyttämistä lastenhuoltolakiin. Asetuksella ohjattaisiin tarkemmin päivähoito- ja perheneuvolatoimintaa ja sijaishuoltoa.
- Lastenhuollon tehtävät kuvattiin kolmella tasolla: 1) Yleisesti huolehditaan kaikkien lasten ja lapsiperheiden sosiaalisesta turvallisuudesta, 2) ehkäisevästi parannetaan vaarannetuissa kehitysolosuhteissa elävien lasten ja lapsiperheiden suoriutumisen edellytyksiä, ja 3) korjaavalla tasolla pyritään ja ilmenneiden kehityksen häiriöiden lieventämiseen ja poistamiseen.
- Lakiehdotuksessa veloitettiin kunta seuraamaan lasten ja lapsiperheiden oloja sekä ryhtymään toimenpiteisiin turvallisuuden ylläpitämiseksi ja edistämiseksi ja elinympäristössä havaittujen epäkohtien poistamiseksi ja ehkäisemiseksi.

Toimikunnan mietintö sai ristiriitaisen vastaanoton. Kriitikojen mukaan ehdotuksessa ei yksilöity riittävästi keinoja ennalta ehkäisevän työn ja perhekeskeisyyden korostamiseksi. Sosiaalilautakunnan yhteistyötä päihde- ja kriminaalihuollon kanssa oli käsitelty liian vähän. Lisäksi pohdittiin, olisiko ehdotus riittävästi turvannut lapsen edun. Vilkasta keskustelua käytiin peruskäsitteistä, olisiko puhuttava lastenhuollosta vai lastensuojelusta.

OPPILASHUOLTOKOMITEA (1974)

Oppilashuollolla⁴² tarkoitettiin kouluasteesta riippumatta koulun kasvatus- ja opetustyöhön elimellisesti liittyvää ja sen toimintaedellytyksiä parantavaa toimintaa, jonka tavoitteena on:

1. oppilaan kaikinpuolinen hyvinvointi ja tasapainoinen kehitys;
2. koulunkäynnin, oppimisen sekä oppimisvaikeuksien voittamisen edistäminen ja koulutuksellisen ja yhteiskunnallisen tasa-arvon toteutuminen; sekä

42 Ks. Suortamo M, Laakso H, Välijärvi J. [toim.]. Opettajan vuosi 2008–2009. Teemana hyvinvointi. PS-kustannus. Jyväskylä 2008.

3. koulun viihtyvyys ja turvallisuus sekä viihtyvyys koulussa.

Komitean katsoi oppilashuollon kuuluvan koulun tehtäviin, joissa se käyttää hyväkseen muita lasten ja nuorten palveluja. Oppilashuollon tulee olla mukana koulun työtavoissa, opetussuunnitelmassa ja tavoitteissa. Komitea korosti seuraavia toimintaperiaatteita:

- Koulun sosiaalinen ympäristö ja ihmissuhteiden verkosto ovat oppilashuollon keskeisiä toiminnan kohteita ja välineitä.
- Oppilaiden ja heidän vanhempiansa tulee tietää koulun tarjoamista oppilashuollon palveluista. Siksi aktiivisen tiedottamisen tulee suuntautua erityisesti koteihin.
- Oppilashuolto
 - on ensisijaisesti ehkäisevää, mutta kiinnittää huomiota myös korjaavaan toimintaan.
 - ei saa olla organisatorisesti erottettava. Koska oppilashuolto suoritetaan usein eri hallinnon alaisena, on yhteistoimintaan kiinnitettävä erityistä huomiota ja vältettävä organisaation kangistumista.
 - perustuu yhteistyöhön ja -vastuuseen mutta myös tarkoituksenmukaiseen työnjakoon.
 - luo koululle enemmän mahdollisuuksia hoitaa ongelmakäyttäytyminen oppilaan luonnollisessa ympäristössä.
 - takaa palvelujen riittävä laatu ja määrä yleensä ja myös esimerkiksi oppituntien aikana.
 - edistää aktiivisuutta ja omatoimisuutta.
 - kiinnittää erityistä huomiota oikeusturvaan kuten yhdenvertaisuuteen, salassapitoon sekä päätösten ennustettavuuteen ja valvottavuuteen.

Oppilashuollon tärkeimmät osa-alueet olivat:

- Oppilaan ohjaus (Oppilaiden kasvatuksellinen, opetuksellinen ja ammatinvalinnan ohjaus).
- Koulun sosiaalityö (Sosiaalityön soveltaminen koulussa, yhteistoiminta kodin ja koulun ja muiden palvelujen välillä, toiminnan suunnittelu ja voimavarojen suuntaaminen niin, että edistetään koulunkäynnin sosiaalisia ja taloudellisia edellytyksiä).
- Koulupsykologinen toiminta (Oppimisen ja kehityksykologisen tiedon hyödyntäminen koulussa, kouluhyteisen mielenterveyden edistäminen, mielenterveystyö koulussa).
- Koululaisten päivähoito (Laadittava kokonaisvaltainen suunnitelma, kiinnitettävä huomiota sisältöön, henkilöstön pätevyteen ja tilojen tarpeeseen).

- Koulumatkat (Järjestettävä turvallisesti, tarkoituksenmukaisesti ja taloudellisesti).
- Oppilaan majoitus (Sijaiskotina voi toimia oppilasasuntola tai yksityiskoti, tulee olla terveyden kannalta suotuisa, viihtyisä ja oppilaalle virikkeitä antava).
- Kouluterveydenhuolto ja koululaisten hammashuolto (On käsitettävä oppilaiden työterveydenhuolloksi, joka merkitsee kaikinpuolista huolenpitoa oppilaan terveydestä ja kuuluu kiinteästi koulun opetukselliseen ja kasvatukselliseen ohjelmaan. Menestyksellinen toiminta edellyttää, että oppilasmäärä yhtä kokopäivätoimista lääkäriä kohti ei ylitä 5000 eikä kokopäivätoimista terveydenhoitajaa kohti 800 oppilasta).
- Kouluergonomia (Kouluympäristön tulee olla kaikille koulussa työskenteleville turvallinen, terveellinen ja viihtyisä. Ergonomista tietoa työtapoihin soveltaen huolehditaan siitä, että koulussa työskentelevät säilyvät kaikin puolin terveinä).
- Kouluruokailu (Edistää terveellisiä ruokailutottumuksia. Kouluaterian tulee olla riittävä, monipuolinen ja täyttää hygieniset laatuvaatimukset).
- Lomavirkistys (Edistää oppilaiden terveyttä ja sosiaalista kanssakäymistä uudessa ympäristössä. Auttaa luononläheisyyden kokemiseen sekä luovaan toimintaan.).

Komitea kiinnitti huomiota oppilaan ohjauksen, koulun sosiaalityön ja koulupsykologisen toiminnan järjestämiseen yhtenäisenä kokonaisuutena. Tavoitteeksi esitettiin, että koko maassa tulisi olla yhteensä noin 500 koulupsykologin ja 500 koulukuraattorin virkaa. Mietinnössä arvioitiin koulukuraattori- ja -psykologitoiminnan kustannukset vuoteen 1984 saakka, jolloin ehdotettu henkilöstömiehitys olisi saavutettu.

Komitea esitti uutta erityislakia koulupsykologeista ja kuraattoreista sekä lukuisia muita säännösmuutoksia. Hallinnon ja yhteistyön tehostamiseksi ehdotettiin opetusministeriölle oppilashuollon yhteistyöryhmää ja kunnille koululautakunnan alaista oppilashuollon jaostoa. Kaikilla hallinnon tasoilla tulisi opetusta ja koulun muuta toimintaa koskeviin suunnitelmiin sisällyttää yhteistyöhön keskittyvä oppilashuollon kehittämissuunnitelma. Oppilashuollon eri toimintojen tulisi sisältyä opetusministeriön johdolla toteutuvaan kokeilutoimintaan ja sitä tulisi tehdä erityyppisissä kunnissa.

KANSAINVÄLISEN LASTEN VUODEN 1979 SUOMEN KOMITEA (1980)

Kansainvälisen lapsen vuosi 1979 viritti laajan yhteiskunnallisen keskustelun lasten ja lapsiperheiden hyvinvoinnin edistämisestä ja palveluista. Suomen komitean loppuraportissa todettiin, että lasten ja perheiden asemasta ja lapsi- ja perhepolitiikan kehittämisestä oli valmistunut lukuisia selvityksiä ja toimenpideohjelmia. Ongelmana ei ollut niinkään hyvien ehdotusten puute kuin yksimielisyys painopistealueiden valinnasta ja toimenpiteiden toteuttamisjärjestyksestä. Asian tärkeydestä ei vallinnut riittävän laajaa tietoisuutta.

Tästä syystä harjoitetulle lapsi- ja perhepolitiikalle oli ollut ominaista lyhytjänteisyys ja sattumanvaraisuus.

Komitea ei pyrkinyt valmistelemaan kokonaisvaltaista lapsi- ja perhepoliittista ohjelmaa. Esitysosa oli kuitenkin laaja (82 sivua) ja sisälsi arviointeja ja ehdotuksia asumisesta ja ympäristöstä lapsi- ja perhelainsäädäntöön, kotikasvatukseen tukemiseen, lasten kulttuuriin ja haavoittuvissa oloissa elävien lasten tukemiseen. Valtion lapsi- ja perhepolitiikan kannalta tärkein esitys oli luonnos valtioneuvoston päätöksiksi: valtioneuvoston ohjeet lapsen asemaa ja oikeuksia koskevan päätöksenteon suunnittelusta ja seurannasta. Luonnoksessa ohjeistettiin erikseen valtionhallintoa, valtionhallinnon ja sen ulkopuolisten tahojen yhteistyötä sekä aluehallintoa ja kuntia. Komitea esitti, että

- valtioneuvoston kanslian asema valtionhallinnossa on luontevin sovittamaan yhteen lapsen aseman ja oikeuksien edistämistä,
- ministeriöiden ja keskusvirastojen tulee kalenterivuoden loppuun mennessä laatia selvitys niistä toimenpiteistä, joihin ao. hallinnonalalla on vuoden aikana ryhdytty lapsen aseman parantamiseksi sekä esittää suunnitelmansa toimien tehostamiseksi, ja että
- selvitykset käsitellään valtioneuvoston kanslian vuosittain koolle kutsumassa kansliapäälliköiden ja keskusvirastojen päälliköiden neuvottelussa.

Valtioneuvoston kanslia lähetti mietinnön ministeriöille lausunnolle ja pyysi kannanotot erityisesti seurantajärjestelmästä. Lausuntojen saavuttua kanslia teetti lasten asemaan ja oikeuksiin liittyvästä päätöksenteosta asiantuntijaselvityksen. Valtionvarainministeriötä lukuun ottamatta ministeriöiden kannanotot olivat varovaisen myönteisiä. Lopulta valtioneuvoston kanslia totesi, että esitetty seurantajärjestelmä ei sovi sen yhteyteen ja siirsi asian jatkokehittämisen sosiaali- ja terveysministeriölle. (Komiteamietintö 1985:7. Sivu 11).

Komitea arvioi palvelujen kehitystä kriittisesti ja esitti laajaa valtion rahoittamaa kokeiluohjelmaa:

- Hyvinvointipalvelujen laajeneminen on merkinnyt myös sektoroitumista, yksi viranomais hoitaa yhtä asiaa. Yhteistyövaatimukset ovat nousseet jatkuvasti esiin. Yhteistyöongelmat keskittyvät suurille paikkakunnille, pienissä kunnissa ongelmana on erityisasiantunteumuksen puute. Palvelujen lisääntymisen tuloksia ei ole järjestelmällisesti arvioitu. Mieluummin on perustettu uusia organisaatioita kuin arvioitu olemassa olevien organisaation toimintaa uudelleen.
- Lasten ja nuorten fyysisen, sosiaalisen ja psyykkisen elinympäristön parantamiseksi olisi käynnistettävä kunnallisia, kunnanosakohtaisia ja kuntien välisiä projekteja vuosina 1980-1990. Mietinnössä esitettiin yksityiskohtainen suunnitelma projektien rahoituksesta, tavoitteista ja kriteereistä.

- Aikuisväestön palveluissa on kiinnitetty riittämättömästi, jos lainkaan huomiota lasten tilanteessa. Vanhempien joutuessa säännöllisesti turvautumaan huoltoapuun tulisi lasten olosuhteet selvittää ja käynnistää tarvittavat tukitoimet. Kun vanhemmat ovat kuntouttavassa hoidossa, tulisi aina tarkoin arvioida, mitä se merkitsee lasten kasvuedellytyksille.

LASTENSUOJELUTOIMIKUNTA (1985)

Lastensuojelulain uudistamisen valmistelu jatkui 1980-luvun alussa sosiaali- ja terveysministeriön asettamassa toimikunnassa. Ensiksi valmistui ehdotus uudeksi lastensuojelulaksi (Komiteamietintö 1982:67). Toinen osamietintö keskittyi lastensuojeluasetukseen (Komiteamietintö 1983:77). Uusittu lastensuojelulaki ja -asetus tulivat voimaan vuoden 1984 alussa. Niissä määriteltiin lapsen oikeudet ja lastensuojelun tehtävät laajasti:

- Lapsella on oikeus turvalliseen ja virikkeitä antavaan kasvuympäristöön, tasapainoiseen ja monipuoliseen kehitykseen sekä etusija erityiseen suojeluun.
- Lastensuojelun tulee turvata lapsen 1 §:ssä mainitut oikeudet vaikuttamalla yleisiin kasvuoloihin, tukemalla huoltajia lasten kasvatuksessa sekä toteuttamalla perhe- ja yksilökohtaista lastensuojelua.
- Sosiaalilautakunnan ja kunnan muiden viranomaisten on seurattava ja kehitettävä lasten ja nuorten kasvuoloja sekä poistettava kasvuolojen epäkohtia ja ehkäistävä niiden syntymistä.
- Sosiaalilautakunnan on välitettävä tietoa lasten ja nuorten kasvuoloista ja sosiaalisista ongelmista sekä annettava asiantuntija-apua muille viranomaisille samoin kuin kunnan asukkaille ja kunnassa toimiville yhteisöille.

Vuonna 1985 valmistuneessa kolmannessa osamietinnössä tarkasteltiin lasten kasvuoloja ja palvelujen kehittämistä:

- Lasten edun ja aseman turvaaminen yleisellä tasolla (esim. lasten yhteiskunnallinen asema, lapsiasiamiestoiminta⁴³, lähipalvelut ja osallistumisjärjestelmät sekä lasten aseman vahvistaminen valtionhallinnossa, aluehallinnossa ja kunnissa).
- Lasten edun turvaaminen yksilötasolla (esim. sosiaalityöntekijän asema lapsen asiamiehenä ja lapsiasiamies lapsen edun turvaajana).
- Lapset ja kulttuuri (esim. kaupallinen paine, tuoteturvallisuus ja joukkoviestintä).
- Lapset ja lähiympäristö (esim. maankäyttö ja rakentaminen suhteessa lapsen etuun).

⁴³ Toimikunta katsoi, että yleisellä tasolla toimiva erityinen lapsiasiamies ei ole tarpeen, mikäli toimikunnan esitykset lapsen aseman vahvistamiseksi valtion, alueiden ja kuntien hallinnossa toteutetaan. Tavanomaisesta hallinnosta ja päätöksenteosta irrallaan olevalla lapsiasiamiesjärjestelmällä tuskin on oleellisia mahdollisuuksia vaikuttaa lasten asemaan.

- Lapset ja työelämä (esim. työajan lyhentäminen ja joustava työ, työehtosopimusten vaikutukset perhe-elämään ja lapsiin, lasten tutustuttaminen työelämään, vanhempien mahdollisuus käydä työaikana lapsen tarvitsemisissä palveluissa).
- Palvelujen yhteydessä todettiin lisäksi, että kunnallispolitiikan ja -hallinnon eräs perustehtävistä on sosiaalisten olojen kehittäminen yleensä ja lasten ja nuorten kasvuolojen kehittäminen erityisesti. Kunnan kaikkien viranomaisten tulee omalta osaltaan vaikuttaa myönteisten kasvuolojen edistämiseen.

Palvelujen kehittämisen yleisinä suuntaviivoina todettiin, että

- lasten, nuorten ja lapsiperheiden sosiaaliset ja psyykkiset ongelmat ovat lyhyessä ajassa luonteeltaan muuttuneet. Vaikka sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ovat kehittyneet kohtuullisen kattaviksi, palvelujen mahdollisuudet ongelmien ehkäisemiseen ja lievittämiseen ovat puutteellisia. Palveluiden kehittämisessä on tärkeää syventää hallintokuntien yhteistyötä. Voimavarojen käytön arviointi johtaa uusiin vaihtoehtoihin ja perinteisten työtapojen uudistamiseen. Yhteistyötä tarvitaan poliittisten ja hallinnollisten tasojen kanssa, jotta uudistuminen tapahtuu myös käytännössä eikä ainoastaan puheissa ja pitkän tähtäimen tavoitteissa. Olennaista on eri tahojen näkemysten, kokemusten ja ideoiden vaihtaminen ja yhdessä arviointi. Sosiaali- ja terveysministeriön yhteyteen tulisi perustaa lapsi- ja perheasiainneuvosto.

Toimikunta esitti useita toimia lasten aseman vahvistamiseksi valtionhallinnossa:

- Lasten aseman vahvistaminen ja edun turvaaminen tulee saada osaksi normaalia viranomaistoimintaa. Keskeisissä suunnitteluasiakirjoissa tulisi olla selvitykset lapsi- ja perhepoliittisista tarpeista ja toimenpiteistä. Tulo- ja menoarvioesityksiin tulisi ministeriöiden laatia liitemuistiot lapsi- ja perhepoliittisista toimistaan ja niistä koota tulo- ja menoarvioiden yleisperusteluihin selvitys lasten, nuorten ja perheiden asemasta. Vastaava tarkastelu tulisi tehdä toiminta- ja taloussuunnitelmissa sekä tulo- ja menoarvion liitteenä olevassa katsauksessa kansantalouden ja valtiontalouden kehitysnäkymiin.
- Ministeriöiden tulisi laatia seuraavaa viisivuotiskautta varten lapsipoliittiset ohjelmat, joihin sisältyisi lasten asemaa parantavat toimenpiteet sekä lainsäädäntöhankkeet ja säädösmuutostarpeet.
- Valmisteilla olevaan lakiin maankäytöstä ja rakentamisesta tulisi tehdä useita muutoksia lasten edun näkökulmasta. (s. 12-13)

SUOMEN ENSIMMÄISET MAARAPORTIT 1990-LUVULLA

Hyväksyessään lapsen oikeuksien sopimuksen valtio sitoutui määräajoin raportoimaan lapsen oikeuksien toimeenpanosta YK:n Lapsen oikeuksien komitealle. Ensimmäisessä raportissa todettiin muun ohessa, että sektoroitunut hal-

linterakenne oli aiheuttanut vaikeuksia raportin valmistelussa. Aikaisemmat hyvät ehdotukset olivat usein pysähtyneet rakenteelliseen välinpitämättömyyteen. Toimeenpanoa oli usein ohjannut enemmän tietyn hallinnollisen yksikön intressi kuin kokonaisvaltainen lasten elinolojen arviointi. Siksi oli ollut vaikeaa muodostaa kokonaiskuvaa lasten elämästä ja asemasta yhteiskunnassa. Yleisesti ottaen rakenteelliset ongelmat hidastivat lapsen oikeuksien toimeenpanoa.

Suomalaislasten elintaso, sosiaaliturva, sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut sekä koulutus ja erilaiset kulttuuri- ja vapaa-ajan palvelut olivat kansainvälisissä vertailuissa korkeatasoisia. Talouslaman seurauksena eriarvoisuus oli kasvanut sekä lapsiperheiden ja muun väestön välillä ja myös lapsiperheiden välillä. Lapsen oikeuksien sopimusta ei oltu toistaiseksi kyetty kaikin osin toteuttamaan. Raporttiin liittyvässä hallituksen kannanotossa kiirehdyttiin erityisesti seuraavia toimia, joilla voidaan korjata sopimuksen vastaista tilannetta:

- Lisätään lasten ja nuorten psykiatrisia hoitopaikkoja.
- Parannetaan eri keinoin sosiaalitoimen ja oikeuslaitoksen edellytyksiä kuulla lasta ja nuorta sekä arvioida, mitkä toimet ja ratkaisut toteuttavat lapsen etua.
- Lisätään kielen ja kulttuurin opetusta vieraskielisille ja vähemmistökielisille lapsille kouluissa ja päivähoidossa.
- Kehitetään uudenlaisia hallinnollisia ja ammatillisia menettelytapoja sekä lainsäädäntöä suojaamaan lapsia ja nuoria seksuaaliselta hyväksikäytöltä ja sen seurauksilta.

Toisessa maaraportissa kuvattiin yksityiskohtaisesti lasten tilannetta ja toimenpiteitä lapsen oikeuksien toteuttamiseksi. Siinä ei arvioitu yleisemmin toteutunutta politiikkaa eikä sen mahdollisia haasteita.

LASTENSUOJELUSTA KOHTI LAPSIPOLITIikkaA (1995)

Lastensuojelulain uudistuksella 1990-luvun alussa pyrittiin turvaamaan ehkäisevät ja varhaiset palvelut ja tukitoimet ja näin estämään lapsen ja perheen tilanteen ajautumista kriisiin. Valtioneuvosto antoi vuonna 1995 eduskunnalle selonteon uuden lastensuojelulain toimeenpanosta. Selonteossa "Lastensuojelusta kohti lapsipolitiikkaa" tarkasteltiin laajasti lapsipolitiikan lähtökohtia yleensä ja lapsen oikeuksien yleissopimuksen pohjalta nousevia lapsipolitiikan tavoitteita. Hallitus totesi muun ohessa, että

- Lapsen oikeuksien sopimus edellyttää, että sopimusvaltio toteuttaa lasten taloudelliset, sosiaaliset ja siviittymalliset oikeudet mahdollisimman täysimääräisesti käytettävissä olevien voimavarojensa mukaan (Provisio). Sopimus kohdentaa huomion myös yhteiskunnan voimavaroja jakautumiseen eri väestöryhmien ja eri sukupolvien kesken. Kysymys oikeudenmukaisesta jakopolitiikasta on saanut erityisen painon, kun etuuksia ja palveluita on jouduttu leikkaamaan.

- Suomessa tarvitaan valtakunnallinen, riippumaton lapsiasiavaltuutettu. Valtuutetun tehtävänä olisi seurata ja arvioida kokonaisvaltaisesti lapsiin kohdistuvaa yhteiskuntapolitiittista, hallinnollista ja oikeudellista päätöksentekoa sekä niiden vaikutuksia lapsiin ja lapsiväestöön.
- Tietoisien ja oikeudenmukaisen lapsi- ja sukupolvi politiikan edellytys on, että on saatavissa luotettavaa tietoa lapsuudesta ja lapsiväestön elinoloista. Tilastointijärjestelmissä tieto kuitenkin usein kootaan aikuiskeskisiksi, joten niitä tulee kehittää lapsilähtöisemmiksi. Yhteiskunnallisessa päätöksenteossa tulee tarkastella nykyistä painokkaammin sukupolvien välisiä vastuita.
- Lapsitutkimus on pirstoutunut hallinnon- ja tieteen- alakohtaiseksi. Kokonaisnäkömyksen saavuttamiseksi tulee luoda monitieteisiä lapsitutkimusohjelmia sekä yhteyksiä hallinnon, lapsuuden ammattilaisten ja tutkijoiden kesken. Siten lapsitutkimuksen tulokset voisivat suunnata käytännön toimintaa ja lapsipolitiikkaa.
- Lainsäädäntö, seurantajärjestelmät, tutkimus ja lapsiasiavaltuutettu ovat välineitä lapsipolitiikan kehittämiseen.
- Syrjäytymiskehityksen ehkäisemiseksi tulee selvittää, millä yhteiskunnan tuki- ja palvelumuodoilla voidaan tehokkaimmin vähentää lasten eriarvoisuutta ja eroja lasten mahdollisuuksissa. Lasten kannalta keskeisistä syrjäytymismekanismeista tulee laatia analyysi ja sen perusteella luoda syrjäytymiskehityksen ehkäisyohjelma, joka alkaa lapsuusvuosista ja kohdentuu tarkennustusti huono-osaisimpaan väestöön.
- Lapsille ja nuorille on luotava uudentyypisiä mahdollisuuksia osallistua elinympäristöönsä ja itseään koskeviin ratkaisuihin kehittämällä viranomaisten ja lasten kanssa työskentelevien toimintakäytäntöjä sekä lainsäädäntöä.

VALTIONEUVOSTON SELONTEKO LASTEN JA NUORTEN HYVINVOINNISTA (2002)

Selontekoa valmistelevassa Stakesin raportissa todettiin, että suomalaisen hyvän innoittiyhteiskunnan rakentamisen pitkässä kaareissa on luotu edellytyksiä lapsen oikeudelle perheeseen, terveydenhuoltoon, päivähoitoon ja koulutukseen sekä erityiseen suojeluun. Myös lainsäädäntö vastaa pääpiirteissään lapsen oikeuksien sopimuksen henkeä ja vaatimuksia. Muodollisesti asiat näyttivät olevan kohdallaan, mutta keskustelua hallitsi suuri huoli vanhemmuudesta ja lapsuudesta:

- Suomalaisessa yhteiskunnassa on käyty vilkkaammin kuin vuosiin keskustelua lasten syrjäytymisestä, pahoinvoinnista, päihteiden ja huumeiden käytöstä, alkeellistenkin sosiaalisten taitojen puutteesta, kouluviihtymättömyydestä ja masentuneisuudesta sekä lastensuojelun ja mielenterveyspalveluiden lisääntyneestä tarpeesta. Lasten hoidon ja kasvatuksen laiminlyöntien seurauksiin ja vanhempien neuvottomuuteen ja vanhemmuuden ohenemiseen on toistuvasti kiinnitetty huomiota. Monet

erityistilanteet ovat nousseet huomion kohteeksi, kuten esimerkiksi sikiöaikaisesta alkoholien aiheuttamasta vaurioista kärsivien lasten määrän kasvu. Alaikäisten traaginen ja järjetön väkivalta, äärimmäisenä pahoinvoinnin ilmentymänä, herättää syventyvää huolta aina paniikinomaisiin tunnelmiin asti. (Bardy ym. 2001)

Valmisteluraportissa lasten fyysinen terveys kuvattiin hyväksi, vaikka astma, allergiat, ylipainoisuus ja diabetes olivat yleistyneet. Huolet keskittyivät psyykkisiin ja sosiaalisiin seikkoihin. Huoli lapsuudesta arvioitiin niin laajaksi, että katseet olisi käännettävä lapsiväestön kasvuoloihin ja niitä raamittaviin tekijöihin. Keskustelun painopistettä tulisi suunnata lasten ja nuorten hyvinvointia uhkaaviin yhteiskunnan ja arvomaailman muutoksiin, lapsiväestön asemaan ja hyvinvointiin, sekä lapsipolitiikan tavoitteista ja sisältöön: 'Eduskunnalle vuonna 1995 annettu selonteko Lastensuojelusta kohti lapsipolitiikkaa ehdotti paneutumista pulassa olevien lasten ohella rakenteellisesti lapsiväestön asemaan ja oloihin. Tämä raportti jatkaa samalla linjalla. Kyse on aineellisten ja henkisten elämänedellytysten tarkastelusta.' Raportti jakautui neljään osaan: 1) Tulot ja työ - lapsi- ja lapsiperheväestöstä katsottuna. 2) "Koko kylä" - yhteinen vastuu ja palvelut. 3) Lasten osallisuus. 4) Uhkat ja mahdollisuudet.

Ehdotuksissa tarkasteltiin ensin lapsiperheiden tulonsiirtoja, perhevapaita ja asumista sekä palvelujen kehittämistä, ja lopuksi hyvinvointistrategioiden valtakunnallista koordinaatiota. Uhkien ja mahdollisuuksien katsottiin ensinnäkin edellyttävän suunnittelua ja kehittämistä ohjaavien periaatteiden tarkistamista ja välittömiä korjaustoimia, ja toiseksi vaativan uutta laaja-alaista yhteistyötä pitkäjänteisen strategian linjaamiseksi lapsiväestön aseman turvaamisessa:

- On pyrittävä siihen, että yleinen lapsi- ja perhepolitiikka ja erityinen lasten, nuorten ja lapsiperheiden syrjäytymisen ehkäisy ja hoito sisältyvät samaan ohjelmaan. Tällaisen ohjelman ohjaus edellyttää verkostomaista ja pitkäkestoista yhteistyötä valtion keskushallinnossa ministeriöiden ja niiden alaisten yksiköiden sekä myös kolmannen sektorin ja yksityissektorin kanssa.
- Sosiaali- ja terveysministeriön tulee asettaa kansliapäällikön vetämä lapsiasioiden neuvottelukunta. Sen tehtävänä on valtakunnallisesti linjata ja laatia pitkäjänteinen lapsi- ja lapsiperheväestön hyvinvointia edistävä ohjelma sekä luoda rakenteet, jotka turvaavat ohjelman toteutumisen ja sen seurannan.
- Lapsiasioiden neuvottelukunnan tulee koota vuosittain koolle laaja lapsipoliittinen foorumi.
- Lapsiasioiden neuvottelukunnan tulee valmistella lapsiasiavaltuutetun toimen perustaminen.
- Lapsipolitiikan tieteidenvälistä tutkimusta varten tulee varata erillinen määräraha.
- Jokaisella kunnalla tulisi olla toiminnassa lapsipoliittinen ohjelma vuoteen 2005 mennessä.

Lopuksi todettiin, että perhe-elämän vaaliminen ja vanhemmuuden arvostaminen edellyttävät monialaisia toimia. Todellisuutta muuttavien yhteistyökäytäntöjen ja -rakenteiden syntyyn ei riitä kunnallisella, seudullisella eikä valtakunnallisella tasolla ”ohjelmanäköpiiri”, joka vain uuvuttaa osallistujansa. Tarvitaan näkemyksellisyttä, joka pitää mielen virkeänä ja synnyttää ajattelun sekä toiminnan tahtoa. (Bardy ym. 2001)

Valtioneuvoston selonteke valmisteltiin sosiaali- ja terveysministeriössä. Siinä todettiin, että perusrakenteet lasten, nuorten ja lapsiperheiden hyvinvoinnin turvaamiseksi olivat edelleen toimintakuntoisia. Selonteossa ei kiinnitetty huomiota sektoroitumiseen eikä palvelujen hajanaisuuteen. Arvioinnit ja esitykset esitettiin erikseen palvelukokonaisuuksille. Keskeisiksi ongelmiksi todettiin syntyvyyden kehitys, lapsiperheiden toimeentulo, lasten ja nuorten syrjäytyminen sekä työn ja perhe-elämän yhteensovittaminen.

Talouselämä oli lisännyt pahoinvoivien ja syrjäytymisuhan alla olevien lasten, nuorten ja lapsiperheiden määrää, eikä tilanne ollut riittävästi vielä korjaantunut vuoden 2002 alkaessa. Syrjäytymisen ehkäisemiseksi on puututtava huonosti voivien lasten ja nuorten tilanteeseen. Tämän vuoksi palvelujen turvaamista ja kehittämistä pidettiin ensisijaisena tulonsiirtoihin nähden. Syrjäytyvien lasten aseman parantaminen asetettiin tärkeysjärjestyksessä muiden perhepoliittisten tavoitteiden edelle.

LAPSILLE SOPIVA SUOMI (2005)

Lapsen oikeuksien sopimusvaltioilta edellytettiin kansallisen toimintasuunnitelman laatimista. Sosiaali- ja terveysministeriö asetti lapsiasiantoimikunnan valmistelemaan suunnitelmaa. Sen tehtävinä oli 1) huolehtia lapsen oikeuksista tiedottamisesta, 2) toimia YK:n lasten erityisistunnon edellyttämänä kansallisena elimenä, 3) valmistella Suomen kansallinen toimintasuunnitelma ”Lapsille sopiva maailma”, 4) organisoida ja koordinoida lasten ja nuorten osallistuminen toimintasuunnitelman valmisteluun, 5) valmistella YK:n perheen vuosikymmenen toimenpiteitä sekä 6) tehdä esitys lapsi- ja perheasioita koordinoivien pysyvistä rakenteista.

Lapsille sopiva Suomi -toimintasuunnitelma täydensi valmiita kansallisia toimintaohjelmia kuten varhaiskasvatuksen suunnitelman perusteita, perusopetuksen opetussuunnitelman perusteita, kouluterveydenhuollon opasta ja laatusuosituksia sekä lastenneuvolaopasta. Lähtökohtana olivat YK:n Lapsen oikeuksien komitealle toista määräaikaissuositusta koskevat arviot ja huomautukset (lokakuu 2000), joihin sisältyi sekä huolenaiheita että suosituksia:

- Lapsiasioihin keskittyvän taho puuttui hallituksen sisällä.
- Keskushallinnosta ja paikallistasolta puuttuivat vastuut, jotka koordinoisivat lapsia koskevia laajakantoisia ohjelmia ja valvoisivat yleissopimuksen voimaansaattamista.
- Kuntien erilaiset sosiaalipolitiikat ja eritasoiset yhteiskunnalliset palvelut eivät riittävästi huomioineet kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevia ryhmiä kuten köyhiä perheitä, yksinhuoltajaperheitä, vammaisia lapsia, pakolaislapsia ja vähemmistöihin kuuluvia lapsia.

- Kuntien hyvinvointipalveluissa oli eroja, jotka riippuivat kuntien erilaisista taloudellisista voimavaroista, päätäjien erilaisista priorisoinneista ja erilaisista palvelujärjestelmistä.
- Lapsiasioita koskevien tietojen ja indikaattoreiden säännöllinen ja laajamittainen keruu ja analysointi vaativat kehittämistä, jotta voitaisiin paremmin arvioida yleissopimuksen voimaansaattamista paikallistasolla.
- Päätös kansallisen lapsiasiamiehen viran perustamisesta puuttui.

Seuraavaan on poimittu Lapsille sopiva Suomi -toimintasuunnitelmasta keskeisiä kohtia:

- Suomeen tarvitaan laaja ja yhteisesti hyväksytty valtakunnallinen lapsi- ja perhepoliittinen strategia lasten ja lapsiperheiden hyvinvoinnin kehittämiseksi ja seuraimiseksi. Siinä tulee ottaa huomioon sekä lapsen edun toteutuminen, että perheiden palveluiden ja taloudellisten voimavarojen turvaaminen.
- Kaikissa yhteiskunnan toimenpiteissä ja päätöksissä, jotka koskevat lapsia, on otettava huomioon lapsen etu. Toimikunta oli laatinut lapsivaikutusten arviointia varten mallin, jota se suositteli kokeiltavaksi ja edelleen kehitettäväksi.
- Lasten kasvatuksesta ja hyvinvoinnista huolehtiminen on vanhempien tärkein tehtävä. Yhteiskunnan tulee omilla päätöksillään ja toimillaan antaa selkeä viesti siitä, että se tukee perheitä tässä tehtävässä.
- Vanhemmat tarvitsevat peruspalveluiden antamaa tukea vanhemmuuteen ja parisuhteeseen ja erityisesti vanhempien vertaisryhmien tarjoamaa yhteisöllisyyttä.
- Lasten osallistumisoikeuksia on parannettava.
- Median vastuuta lasten turvallisuudesta tulee lisätä, lasten hyvinvointia on seurattava tehokkaammin, lapsen oikeuksista tiedottamista tulee parantaa, lapsen näkökulma on otettava huomioon kehitysyhteistyössä.
- Erityistä huomiota tulee kiinnittää kasvatuskumppanuiden vahvistamiseen lasten peruspalveluissa.
- Varhainen tuki perheiden ongelmatilanteissa ja ennaltaehkäisevän lastensuojelun tukitoimet kuten perhetyö, kotikäynnit ja kotipalvelun apu, tulee liittää osaksi perheiden helposti lähestyttävää palveluverkkoa.
- Terveystieteiden, sosiaalitoimen ja opetustoimen henkilöstön perus- ja täydennyskoulutuksessa tulee antaa nykyistä paremmat valmiudet perheiden kohtaamiseen, lapsi- ja perhekeskeisiin toimintatapoihin sekä laaja-alaiseen yhteistyöhön kansalaisjärjestöjen ja muiden lapsi- ja perhepalveluita tuottavien toimijoiden kanssa.

- Asuntopolitiikan tulee edistää ylisukupolvisten asumisratkaisujen syntymistä ja tarjota sellaisia vaihtoehtoja, joissa pyritään eri sukupolvien lähekkäin asumiseen. Näin luodaan mahdollisuuksia lapsiperheiden sosiaalisten verkostojen ylläpitämiseen sekä avun saamiseen arjen pulmatilanteissa.
- Kansallisissa kehittämishankkeissa on huolehdittava siitä, että niiden tulokset tulevat hyödynnettyä uudistettaessa lapsiperheiden palvelujärjestelmää. Hankkeiden tulokset tulee olla käytettävissä myös hoito- ja kasvatustalouden koulutuksessa.
- Kehittämistyöllä tulee parantaa peruspalvelujen laatua ja vahvistaa eri toimijoiden yhteistyötä kuntatasolla. Kehittämistoimia ja taloudellisia voimavaroja tulee kohdentaa kaikkein haavoittuvimmassa asemassa oleviin lapsiin ja perheisiin.
- Suomen Kuntaliiton, sosiaali- ja terveysministeriön sekä Stakesin tulee tukea kuntien ja seutujen lapsipoliittista ohjelmityötä ja ohjelmien toimeenpanoa sekä arviointia. (STM 2015)

LAPSIASIAVALTUUTETTU (2005-)

Lapsiasiavaltuutetun tehtävästä on keskusteltu 1980-luvulta alkaen. Vuoden 1985 raportissaan lastensuojelutoimikunta suhtautui siihen varauksella toteamalla, että tavanomaisesta hallinnosta ja päätöksenteosta irrallaan olevalla lapsiasiamiesjärjestelmällä tuskin on oleellisia mahdollisuuksia vaikuttaa lasten asemaan. Lapsen oikeuksien sopimuksen ratifioiminen vauhditti valmistelua. Vuodesta 2005 perustetun viran tehtävät määriteltiin seuraavasti:

- Lapsiasiavaltuutettu arvioi ja edistää lapsen oikeuksien toteutumista Suomessa.
- Lapsiasiavaltuutettu herättelee päättäjiä ja vaikuttaa yhteiskuntapolitiikkaan puhumalla lasten puolesta. Valtuutettu on lasten äänen vahvistaja ja lapsipolitiikan siltanrakentaja. Työn perusta on Lapsen oikeuksien sopimuksessa, jonka toteutumista valtuutettu arvioi ja edistää yleisellä yhteiskuntapolitiikan ja lainsäädännön tasolla.
- Lapsiasiavaltuutettu on itsenäinen valtion viranomainen. Valtuutettu toimii hallinnollisesti oikeusministeriön yhteydessä, mutta ministeriö ei ohjaa lapsiasiavaltuutetun toimintaa.
- Valtuutetun tehtävä on lain mukaan edistää lapsen edun ja oikeuksien toteutumista yleisellä yhteiskunnallisella tasolla yhdessä muiden alan toimijoiden kanssa.
- Lapsiasiavaltuutettu antaa vuosittain valtioneuvostolle kertomuksen toiminnastaan. Kertomus sisältää arvon lasten oikeuksien ja elinolojen kehityksestä maassamme sekä tarvittavista lainsäädännön uudistustarpeista.

Lapsiasiavaltuutettu on julkaissut vuosittain vuosikirjan ja lukuisia muita raportteja. Kokonaisuudessaan tämä aineisto kattaa monipuolisesti lapsipoliittisen ohjelmityön tärkeimmät teemat. Vuoden 2009 vuosikirjassa esitettiin arvio lapsen oikeuksien toteutumisesta Suomessa. Lapsiasiavaltuutettu viittasi alkaneeseen lamaan ja totesi muun muassa, että

- valtion ja kuntien päättäjät joutuvat nyt punnitsemaan tärkeysjärjestyksensä tarkkaan. Lähtökohdat ovat kuitenkin paremmat kuin edellisen laman alla. Lapsen oikeuksista ja lapsinäkökulmasta ollaan nyt paremmin tietoisia. Mutta edetäänkö hyvistä suunnitelmista käytäntöön? Jäävätkö lasten ja perheiden palvelut kuntien ja valtion talousahdingossa jalkoihin? Osataanko nyt välttää virheitä, joita tehtiin edellisen laman aikana?
- lasten ja nuorten näkyvyyttä hallinnossa sekä koordinaatiota on parantanut valtioneuvoston lasten, nuorten ja perheiden politiikkaohjelma. Poliittikaohjelman keskeiset tavoitteet vastaavat lapsen oikeuksien komitean niin sanottuja sopimuksen yleisiä täytäntöönpanotoimia. Näitä ovat lapsen oikeuksista tiedottaminen, lasten osallistumisen edistäminen, päätösten lapsivaikutusten arvioinnin kehittäminen sekä lasten hyvinvoinnin tietopohjan parantaminen.

Vuoden 2015 vuosikirjan teemana oli hallituskauden 2011-2015 vaikutukset lapsiin. Siinä todettiin muun muassa:

- Suomen malli lasten hyvinvointipolitiikassa perustuu vahvaan säädösohjaukseen, joka sisältää normiohjauksen muun muassa perusopetuksen opetussuunnitelman perusteista sekä varhaiskasvatussuunnitelman perusteista. Lähtökohtaisesti lapsia koskevat palvelut on rakennettu säädöksille eli valtiota ja kuntia sitovaan lainsäädäntöön. Niin sanotut normitalkoot eivät ole vielä yksityiskohtaisesti sisältäneet pohdintaa lapsia koskevien peruspalvelujen säädösperustan heikentämisestä.
- Kuluneen hallituskauden aikana ei ole luotu koordinaatiota lapsi-, nuoriso- ja perheasioiden valmisteluun. Hallituskauden aikana ei ole juurikaan havaittavissa valtioneuvoston työskentelyssä myönteistä kehitystä lapsivaikutusten arvioinnissa.

LASTEN JA NUORTEN TERVEYDEN JA HYVINVOINNIN NEUVOTTELUKUNTA (2007-)

Valtioneuvosto on asettanut vuodesta 2007 alkaen sosiaali- ja terveysministeriön esityksestä kolmeksi vuodeksi kerrallaan lasten ja nuorten terveyden ja hyvinvoinnin neuvottelukunnan, jonka tehtävänä on

- seurata ja arvioida lasten ja nuorten terveyttä ja hyvinvointia sekä näihin liittyviä palveluja koskevaa kansallista ja kansainvälistä kehitystä;
- edistää ja koordinoita eri hallinnonalojen, kuntien, tutkimus- ja koulutuslaitosten, järjestöjen ja muiden tahojen työtä lasten ja nuorten terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseksi ja turvaamiseksi;

- osallistua lasten ja nuorten terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen ja terveydestä huolenpidon strategiseen suunnitteluun ja ohjaukseen, sekä
- tehdä ehdotuksia lasten ja nuorten terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen ja turvaamisen pitkäjänteiseksi kehittämiseksi. (Asetus 734/2007)

Ensimmäisen kauden loppuraportissa (STM 2010) keskityttiin palvelujärjestelmään. Toimenpide-ehdotukset keskittyivät lasten, nuorten ja perheiden osallisuuden vahvistaminen erityisesti universaaleissa palveluissa. Tämän katsottiin edellyttävän kulttuurista muutosta ja uusien valmiuksien, kuten dialogisten toimintatapojen ja verkostotyön omaksumista:

- Palvelujen ulkopuolelle jäävien lasten, nuorten ja perheiden tavoittamiseksi tulee palveluja kohdentaa entistä rohkeammin erityistä tukea tarvitseville.
- Lasten, nuorten ja perheiden palveluista tulee muodostaa suunnitelmallisen toiminnallisen kokonaisuus, joka mahdollistaa lapsen ja perheen osallisuuden.
- Painopistettä on voimakkaasti suunnattava ehkäiseviin palveluihin sekä taloudellisista että inhimillisistä syistä.
- Ehkäisevän toiminnan vaikuttavuutta on parannettava.

LAPSI- JA NUORISOPOLITIIKAN KEHITTÄMISOHJELMA (2007-)

Vuonna 2006 voimaan tulleen nuorisolain [72/2006] perusteella valtioneuvosto on hyväksynyt joka neljäs vuosi nuorisopolitiikan kehittämisohjelman, joka sisältää valtakunnalliset nuorisopolitiikan tavoitteet ja suuntaviivat kuntien nuorisopolitiittiselle ohjelmatyölle. Kehittämisohjelman on valmistellut opetusministeriö yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa. Säädöksissä puhuttiin nuorisopolitiikan kehittämisohjelmasta, mutta valmistelussa se laajeni lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelmaksi.

Ensimmäisen kehittämisohjelman johdannossa todettiin, että edellisen kerran näin laajaa poikkialueellista lapsi- ja nuorisopolitiikan kansallista linjausta oli tehty kansainvälisen lapsen vuoden 1979 yhteydessä ja että kyseessä on Suomen ensimmäinen lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma. Kehittämisohjelman valmistellessa työryhmässä olivat edustettuina kaikki ministeriöt.

Valmisteluvaiheesta tehdyn tutkimuksen mukaan sitä värittivät osallistuneiden tahojen erilaiset painoarvot ja vaikutusmahdollisuudet. Tietyt hallinnonalat, asiantuntijatahot ja kansalaisjärjestöt olivat valmistelun kannalta merkittävämpiä yhteistyökumppaneita kuin toiset; heidän tavoitteensa näkyvät lopputuloksessa enemmän kuin toisten. Laajennus lapsipolitiikkaan viritti keskustelua:

- Lapsi- ja nuorisopolitiittisessa ohjelmassa voi olla ongelma se, että tarpeet ja toimenpiteet ovat kovin erilaisia, kun kohderyhmänä ovat aivan pienet lapset tai toisaalta nuoret, jotka voivat olla jo työelämässä, itse vanhempina jne. Toisaalta pääosa nuorten hyvinvointiin vaikuttavista asioista pitää pohjustaa jo lapsena, jolloin kokonaisuuden näkeminen onkin vain hyväksi.
- Lapset ja lapsipolitiikka on noussut nuorisopolitiikan rinnalle mutta myös tärkeämmäksi. Käsitteiden yhdistäminen on haastava eikä sitä ole riittävästi pohdittu. Kuka tekee lapsipolitiikkaa ja kuka nuorisopolitiikkaa? Syntyykö todella uusia rakentava lapsi- ja nuorisopolitiittinen konsepti sekä toimeenpano kuntatasolla?⁴⁴

Ensimmäinen ohjelma perustui elämänkaaripolitiikkaan, jossa ihmisen kehityskaari nähtiin varhaisista lapsuuden vaiheista jatkumona kohti itsenäistyvää nuoruutta ja aikuisuutta. Tavoitteena oli ylittää hallinnollisia raja-aitoja ja vahvistaa paikallisella tasolla moniammatillista yhteistyötä. Yhtenä strategisena painopisteenä oli aikaisempaa tiiviimpi mukana olo elämän eri siirtymä-, muutos- ja kriisivaiheissa. Päätöksenteon lapsi- ja perhevaikutusten arvioinnin katsottiin tukevan tätä työtä. Rakenteiden tuottamia ongelmia kuvattiin, mutta rakenteita sinänsä ei arvioitu. Kokonaiskuvaa lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnista kuvattiin hajanaiseksi. Yhteistyötä ja moniammatillisuutta korostettiin useissa yhteyksissä.

Ohjelmassa arvioitiin nykytilaa ja tehtiin toimenpide-ehdotuksia useista eri näkökulmista, joita kuvaavat lukujen otsikot:

- Lapset ja nuoret tänään ja tulevaisuuden haasteet
- Moninaisuus ja yhdenvertaisuus
- Luovuuden Suomi
- Digitaalinen sukupolvi
- Laajaan osallistumiseen ja yhteisöllisyyteen
- Perheiden tukeminen
- Varhainen puuttuminen ja erityisryhmien tuki
- Kaikkien nuorten saaminen koulutuksen ja työelämään
- Terveyden edistäminen ja terveys- ja hyvinvointierojen kaventaminen
- Asuminen ja yhdyskuntasuunnittelu
- Kehittämisohjelman seuranta ja tietotarve

Toisessa ohjelmassa (2011-2015) pohdittiin lapsipolitiikan ja nuorisopolitiikan suhdetta toisiinsa:

- Nuorisolain mukaan nuorella tarkoitetaan alle 29-vuotiaita. Yleiskielessä nuoret ovat usein 13-19-vuotiaita. Alle 12-vuotiaita kutsutaan yleisesti lapsiksi, vaikka esimerkiksi "varhaisnuoret" -termiä käytetään myös. Nuoret aikuiset sijoittuvat selkeästi nuoruusiän loppupäähän. Lapsuuden ehdottomana hallinnollisena rajana pidetään 18 vuoden ikää. Nuoruus liitetään enemmän

44 Ks. Lapsi- ja nuorisopolitiikan neuvotteleva ohjaus valtionhallinnossa. Kehittämisohjelman (2007-2011) valmistelulausunnon antaneiden tahojen näkökulmasta. <http://www.nuorisotutkimusseura.fi/images/julkaisuja/lanuke.pdf>

tiettyyn elämänvaiheeseen, jolloin ikä ei ole tärkein määrittävä tekijä. Pelkistään voidaan lapsi- ja nuorisopolitiikan kenttää kuvata iän mukaan osittain päällekkäin olevina politiikan kenttinä.

Hallinnon rakenteiden ongelmat tunnistettiin, mutta niitä ei tarkemmin eritelty. Ratkaisuksi esitettiin yhteistyötä:

- Lapsia ja nuoria tarkastellaan eri hallintokunnissa ja eri yhteyksissä eri tavoin. Keskiössä voi olla esimerkiksi lapsen tai nuoren asiakkuus osana suunnattuja palveluita. Välillä lapsia ja nuoria ajatellaan ryhmien jäseninä, toisinaan kansalaisina vaikuttamassa yhteiskunnalliseen kehitykseen. Näissä tarkastelukulmien eroissa kysymys voi olla myös siitä, haetaanko ratkaisu- ja ensi sijassa yksilökohtaisilla, usein korjaavilla toimilla vai kaikkiin lapsiin tai nuoriin kohdistuvilla ennalta ehkäisevillä ja sosiaalisesti vahvistavilla toimilla. Selvää on se, ettei lasten ja nuorten asioita voi hallinnon mil-lään tasolla edistää ilman hyvää yhteistyötä ja erilaisten näkökulmien yhteensovittamista.
- Ohjataan kuntia tekemään lastensuojelulain mukaiset lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmat niin, että ne sisältävät myös kuntien nuorisolain mukaisen nuorisopolitiittisen ohjelmatyön ja terveydenhuoltolain mukaisen terveys- ja hyvinvointikertomuksen.
- Valtioneuvosto asettaa OKM:n esityksestä johtoryhmän lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman toteuttamisen johtamista varten.

Ohjelmassa kiteytettiin yhdeksän strategista tavoitetta:

- Lapset ja nuoret kasvavat aktiivisiksi ja yhteisvastuuta kantaviksi kansalaisiksi.
- Lapset ja nuoret voivat osallistua tasavertaisesti kulttuuri- ja liikunta- ja vapaa-ajantoimintaan.
- Nuoret työllistyvät ja nuorten työllisyysaste paranee.
- Yhdenvertaisuus toteutuu.
- Tyttöillä ja pojilla on tasa-arvoiset mahdollisuudet
- Nuorilla on mahdollisuus asua ja elää itsenäisesti.
- Kaikilla lapsilla ja nuorilla on lähtökohdistaan riippumatta mahdollisuus saada itselleen korkeatasoinen koulutus.
- Ennaltaehkäisevillä toimilla ylläpidetään lasten ja nuorten hyvinvointia ja terveyttä.
- Lasten, nuorten ja perheiden asioita hoidetaan osaavasti ja hyvässä yhteistyössä.

LASTEN, NUORTEN JA PERHEIDEN HYVINVOINNIN POLITIIKKAOHJELMA (2008-2011)

Vanhasen toinen hallitus käynnisti Lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikka-ohjelman, jonka tavoitteena oli ehkäistä sekä vähentää pahoinvointia ja syrjäytymistä:

- Useimmat kasvun ja kehityksen riskitekijät ovat ha-vaittavissa jo varhaislapsuudessa. Lasten ja nuorten terveeseen ja turvalliseen kehitykseen sekä perheiden hyvinvointiin suunnataan voimavaroja eri sektoreilla.
- Politiikkaohjelman eri hallinnonalat ylittävän perustan luo valtioneuvoston hyväksyttämä lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma. Politiikkaohjelma seuraa ja tukee ensimmäisen lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman toteutumista vaalikauden aikana.
- Lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämiseksi tarvitaan useita samansuuntaisia toimia eri hallinnonaloilla. Tämä edellyttää hallinnonalojen välisen yhteistyön ja koordinaation parantamista sekä moniammatillisen yhteistyön kehittämistä paikallisesti.
- Erilaisin toimin vahvistetaan yhteisöllisyyttä, vanhemmuutta sekä keskinäistä vastuuta lasten ja nuorten hyvinvoinnista. Perheiden hyvinvointia tuetaan parantamalla lapsiperheiden taloudellista asemaa ja palveluja. Monikulttuurisuuden haasteet huomioidaan lasten, nuorten ja perheiden palveluissa.
- Varhainen puuttuminen lasten ja perheiden ongelmiin ja ehkäisevä työ nostetaan hallituksen painopisteeksi. Näin vähennetään pitkällä aikavälillä myös syrjäytymisen aiheuttamia kustannuksia.
- Kehitetään lasten ja nuorten hyvinvoinnin seurannan tietopohjaa, edistetään päätösten lapsivaikutusten ennakointia ja arviointia sekä lapsen oikeuksista tiedottamista.⁴⁵

LAPSI-, NUORISO- JA PERHEPOLITIIKAN KOORDINAATIO (2011)⁴⁶

Vanhasen toisen hallituksen politiikkariihessä 24.2.2009 päätöksen perusteella opetus- ja kulttuuriministeriö asetti vuonna 2009 ohjaus- että selvitysryhmän selvittämään lapsi- ja nuorisopolitiittisen kokonaisajattelua ja koordinaatiota valtionhallinnossa ja kunnissa. Työryhmä esitti vuonna 2011 valtionhallinnolle kolmea vaihtoehtoista ratkaisumallia:

- *Lapsi-, nuoriso- ja perheministeri:* Lasten, nuorten ja perheiden asioiden kokonaisuudesta, talousarviosta ja lainsäädännöstä, vastaa yksi ministeri. Salkkuun kuuluvat yksiköt yhdistetään 'lapsi-, nuoriso- ja perheyksiköksi'. Yhdistetään olemassa olevat neuvottelukunnat yhdeksi laaja-alaiseksi lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin neuvottelukunnaksi.

45 <http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/368562/hallitusohjelma-vanhanen-ii/2a27514c-b939-4bb6-9167-ce886c358dff>

46 <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/75573>

- *Lasten, nuorten ja perheiden ohjelmaministeri:* Perustaan hallituskaudeksi lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin ohjelmaministeri, jolle kuuluvat erikseen määriteltävät aihekokonaisuudet seuraavista ministeriöistä: OKM, OM, STM ja TEM. Ministerillä ei olisi muita vastuualueita valtioneuvostossa, mutta hänellä olisi virkamieskunta, joka olisi "lainassa" neljästä osallistuvasta ministeriöstä. Talousarvion määrärahojen käytössä sekä lainsäädäntövalmistelussa käytettäisiin yhteistyömenettelyä, jolla varmistetaan sekä ohjelma-että vastuuministerin suostumus.
- *Lapsi- ja nuoriso- ja perhepolitiikan kehittämisohjelma koordinaation välineenä:* Hallituksen lapsi-, nuoriso- ja perhepolitiikkaa johdetaan lapsi- ja nuoriso- ja perhepolitiikan kehittämisohjelman kautta. Nuorisolain mukaisen valtioneuvoston kehittämisohjelman valmistelusta ja toimeenpanosta vastaa ministeri, jonka valtioneuvosto nimeää. Kehittämisohjelma laaditaan 3-4 keskeisen hallitusohjelmassa kirjatun tavoitteen ympärille yhteistyössä eri ministeriöiden ja sidosryhmien kanssa. Asiakokonaisuuden vetovastuu valtioneuvostossa yhdistyisi ministerin muuhun vastuualueeseen, koko ohjelman linjauksista päätetään omassa poikkihallinnollisessa ministeriryhmässä.

Samanaikaisesti asetettiin työryhmä laatimaan selvitysryhmälle esitykset, joilla 1) tehostetaan lastensuojelulain edellyttämien hyvinvointisuunnitelmien ja nuorisolain lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman vuorovaikutusta, 2) edistetään lapsivaikutusten arviointia keskushallinnon ja kuntien päätösten valmistelussa sekä 3) kehitetään lastensuojelulain ja nuorisolain yleisten kuulemisvelvoitteiden sääntelyä. Työryhmän keskeiset ehdotukset seuraavassa:

- Lasten ja nuorten hyvinvoinnin seuranta otetaan tulevien hallitusten strategia-asiakirjojen määrittelyksi hallituksen erityisseurannan politiikkateemaksi.
- Asetetaan lapsi-, nuoriso- ja perhepoliittinen ministerityöryhmä ja perustetaan sille valmistelua varten ministeriöistä ja mahdollisista muista tarpeellisista toimijoista koostuva valmisteluryhmä.
- Kannustetaan kuntia kokoamaan lasten ja nuorten hyvinvointipalveluiden järjestäminen ns. elämäntarpeiden mukaiseen toimintamalliin.
- Sovitetaan yhteen lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelmaa ja kunnallista lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmaa koskeva lainsäädäntö.
- Uudistetaan lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelmaa koskevat säännökset.
- Uudistetaan kunnan lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmaa koskeva säännös.
- Perustetaan laaja-alainen lasten ja nuorten hyvinvoinnin neuvottelukunta ja sille sihteeristö.
- Kirjataan lakiin säännös kuntien lasten ja nuorten hyvinvoinnin seurantarhymistä.
- Varmistetaan lasten ja nuorten hyvinvointia koskevien tilastojen ja tutkimuksen tuottaminen.
- Täsmennetään lainsäädäntöä koskien lasten ja nuorten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia.
- Lisätään lainsäädäntöön säännös lapsivaikutusten arvioinnista.



POHDINTAA JUURISTA JA LÄHIHISTORIASTA

INSTITUUTTIOT ERIYTYIVÄT JA RAKENNE VAKIINTUI

Valtion toimet lasten ja perheiden tukemisessa ovat jo varhain jakautuneet suhteellisen itsenäisiin hallinnonaloihin ja palvelukokonaisuuksiin. Perheiden ja niiden lähiyhteisöjen rinnalle on 1900-luvun kuluessa pala palalta rakennettu lukuisia palvelukokonaisuuksia täydentämään ja osin korvaamaan aikaisemmin kodille ja sen lähiyhteisölle kuuluneita tehtäviä lasten hoivaamisessa, kasvatuksessa ja opettamisessa. Useimmiten uusi toiminta on käynnistynyt järjestömuotoisena. Julkinen valta on tullut vähitellen vastuunkantajaksi. Valtion roolin kasvaessa palvelukokonaisuuksille on säädetty omat erityislait ja niihin perustuvat ohjauksen, toimeenpanon ja valvonnan järjestelyt.

Kansainvälisessä vertailussa Suomen hyvinvointipoliitikalle on ollut omaleimaista julkisen vallan suuri intressi ja investointi erikoistuneeseen ammattihenkilöstöön, ensin opetuksessa ja terveydenhoidossa ja sittemmin myös muissa palveluissa. Lasten ja lapsiperheiden palveluissa toimi 1960-luvulle tultaessa jo useita vakiintuneita ammattikuntia, kuten esimerkiksi kansakoulunopettajat, oppikoulun opettajat, kättilöt, terveysisäret, lääkärit ja sosiaalisuhteerit.

Valtionhallinnossa lasten ja lapsiperheiden tukeminen jakautui kolmen suhteellisen itsenäisen hallinnonalan (terveydenhuolto, sosiaalihuolto ja koulutus) tehtäväksi. Ohjaus ja valvonta jaettiin edelleen keskusvirastoihin (lääkintöhallitus, sosiaalihuolto, kouluhallitus ja ammattikasvatushallitus) ja niiden sisällä palvelukokonaisuuksista vastaaville organisaatioyksiköille. Lukuisat ikäraajat osaltaan jakoivat tätä rakennetta edelleen. Kokonaisuus hajaantui itsenäisiin palvelukokonaisuuksiin: äitiysneuvola, lastenneuvola, kouluterveydenhuolto, oppivelvollisuuskoulu, oppikoulu, ammattikoulu, lastensuojelu, kasvatusneuvola, perussairaanhoido, somaattinen erikoissairaanhoido, lastenpsykiatria, nuorisotyö, jne.

Valtion ja kuntien yhteistyötä lasten ja lapsiperheiden palvelujen järjestämisessä voidaan aina 1990-luvulle saakka luonnehtia tilaaja-tuottajajärjestelyksi, jossa valtionhallinto tilasi kunnilta lasten ja lapsiperheiden palvelut ja osallistui kustannuksiin. Kuntien tehtävät keskittyivät tuottamiseen. Valtion instituutit vastasivat strategisista valinnoista, tutkimus- ja kehittämistyöstä ja ammattihenkilöstön koulutuksesta. Tästä seurasi, että kuntiin ei kehittynyt kokonaisuuden hallinnan strategista osaamista eikä sen edellyttämiä rakenteita.

Hallinnon eriytymiskehitykseen kiinnitettiin huomiota jo 1940-luvulla (ks. Stenvall 1995, 145). Virkamiestutkintokomitean mukaan

- virkamiehelle voisi omien virkatehtäviensä hoidossa olla suureksi hyödyksi, että hän saisi joskus tilaisuuden nähdä ja kokea, millä tavoin toisissa virastoissa vastaavanlaisia tai niitä muistuttavia tehtäviä hoidetaan. Varsinkin saattaa keskushallinnon ja paikallishallinnon keskinäinen suhde tehdä toivottavaksi, että edellisessä

palvelevat virkamiehet saisivat tilaisuuden tutustua siihen tapaan, jolla asioita arvostellaan ja hoidetaan paikallishallinnon näkökulmasta ja päinvastoin. (Komiteamietintö 1942:4, 50)

Stenvallin (1995) mukaan ehdotukset tehtäväkierrosta heijastivat eräänlaista generalistin ihannetta. Hyvän virkämiehen kriteerinä oli kyky ymmärtää hallintoa ja sen käsittelemiä asioita kokonaisvaltaisesti. Virkamiestutkintokomitean esitykset eivät toteutuneet.

LAPSIPOLIITTINEN OHJELMATYÖ VALTIONHALLINNOSSA

Yhteiskunnallinen ilmapiiri muuttui 1960-luvulla yleisesti ja myös keskustelussa lasten ja lapsiperheiden tukemisesta. Vaikka keskustelu jakautui edelleen vakiintuneen rakenteen mukaan, yhteistä olivat uudet tulkinnot lähtökohdista, tavoitteista ja sisällöistä. Niitä kuvaavat muutamat ydinkäsitteet, kuten esimerkiksi kasvuolot, haavoittavissa oloissa kasvavat lapset, lastenhuolto, kotikasvatuksen tuki ja perhekasvatus. Lapsipoliittikka sanana ja käsitteenä tuli mukaan suomalaiseen politiikkakeskusteluun.

Komiteamietintöjen toimenpide-esityksissä puhuttiin lasten ja lapsiperheiden kohtaamisen rinnalla yhdyskuntatyöstä, rakenteellisesta työstä, alueellistamisesta ja yhteisestä kasvatusvastuusta. Lainaus lasten ja nuorten sosiaalihuoltotoimikunnan mietinnöstä (1977) tiivistää olennaisimman seuraavasti:

- Lastenhuollossa on 1970-luvulla siirrytty yhä kokonaisvaltaisempaan näkemykseen. Lastenhuolto tulkittiin osaksi yhteiskuntapolitiikkaa ja sillä oli perhepoliittinen tehtävä. Perhekeskeistä toimintaa tulee laajentaa ehkäisevään työhön mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Yleisten palvelujen tarkoituksenmukaisella järjestämisellä voidaan vähentää lasten ja lapsiperheiden sosiaalista turvattomuutta. Ehkäisevää huoltoa ja tukipalveluja on kehitettävä siten, että lapsi voi omassa kodissaan saada tarvitsemansa hoidon ja kasvatuksen.

Kansainvälisen lasten vuoden 1979 Suomen komitean mietinnön ehdotusosan noin 80 sivusta vain 15 keskittyi haavoittavissa oloissa eläviin lapsiin. Silloinkin tarkasteltiin enemmän kasvuympäristöä kuin lasten henkilökohtaisia ongelmia. Nämä havainnot tukevat Satkan työryhmän (2002) tulkintaa. Suomalaisessa keskustelussa näkyivät jo 1970-luvulla monet niistä teemoista, jotka vuonna 1989 kiteytettiin YK:n lapsen oikeuksien sopimukseksi. Tällaisia olivat esimerkiksi esitykset valtionhallinnon lapsipoliittikan seurantarjestelmäksi, lapsen edun huomioon ottaminen valtion talouden hallinnassa, sekä lasten osallistuminen ja vaikuttaminen.

Jälkikäteen on mielenkiintoista havaita, että 1970-luvulla lapsen kehityksen kansainvälisessä tutkimuksessa yleistyi uusi ja myöhemmin bioekologiseksi luonnehdittu systeemitulkinta⁴⁷, jonka tarkoituksena oli kiinnittää huomiota lasten lähiympäristön ja yhteiskunnan rakenteiden ja kulttuurien välisiin vuorovaikutuksiin. Suomalainen keskustelu lasten ja lapsiperheiden tukemisesta ei siis ollut erityistä, vaan liittyi yleisempään kansainväliseen kehitykseen, jonka tuloksena 1980-luvun lopussa oli YK:n lapsen oikeuksien sopimus.

Yhteiskunnallinen kiinnostus lasten ja lapsiperheiden tuen ja palvelujen kehittämiseen laajassa yhteiskunnallisessa kehityksessä alkoi hiipua 1980-luvulla. Ne olivat esillä valmisteltaessa valtioneuvoston selonteita eduskunnalle 1990-luvun puolivälissä ja 2000-luvun alussa. Vuoden 1995 selontekoa valmistellut työryhmä ehdotti, että lasten oikeudet tulee ottaa aikaisempaa paremmin huomioon hallinnossa sekä yhteiskunnallisessa suunnittelussa ja päätöksenteossa. Tässä tarkoituksessa tulee

- seurata yhteiskuntapolitiittista päätöksentekoa ja lainsäädäntötyötä sekä valvoa, että lapsen oikeuksien sopimuksen veloitteet ja lapsinäkökulma otetaan niissä huomioon,
- seurata voimavarojen jakopolitiikkaa sukupolvittain ja sekä elinkaaren mitassa, että poikkileikkauksena lapsi-, työikäis- ja eläkeläisväestön kesken sekä tässä tarkoituksessa laatia vuosittain valtion talousarvioesitykseen sukupolvitase. (STM 1994, sivu 8).

Toimikunnan ehdotukset jäivät kuitenkin viimeistelyvaiheessa pois hallituksen selonteosta. Selonteossa hallitus totesi, että lasten oikeuksien sopimus on Suomea kansainvälis-oikeudellisesti sitova ja sen normit saattavat jopa ohittaa kansalliset säädöksemme ja että sopimus luo suuntaviivat Suomen lapsipolitiikan kehittämiseksi. Sen luvussa "Lapsipolitiikan kehittäminen" puhuttiin lapsiasiatyöstä ja ehdotettiin lapsiasiavaltuutetun tehtävän perustamista. Vaikka johdantoluvuissa lapsipolitiikka tulkittiin laajasti, selonteon toimenpide-esitykset keskittyivät ongelmiin.

Seuraavaa selontekoa valmisteltiin vuosituhanen vaihteessa Stakesissa. Stakesin raportin (Bardy ym. 2001) laajat lapsipolitiittiset pohdinnat jäivät lähes kokonaan pois siinä vaiheessa, kun selontekoa viimeisteltiin sosiaali- ja terveysministeriössä. Strateginen peruslinja oli siirtynyt bioekologisesta systeemitulkinnasta yksilötason uhkiin ja ongelmiin. Muutos myös kirjattiin selonteossa selvästi:

- Suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan perusrakenne lasten, nuorten ja lapsiperheiden hyvinvoinnin turvaamiseksi on edelleen toimintakuntoinen. Keskeisiä ongelmakohtia ovat syntyvyyden kehitys, lapsiperheiden toimeentulo, lasten ja nuorten syrjäytyminen sekä työn ja perhe-elämän yhteensovittaminen. Syrjäytymisen ehkäisemiseksi on puututtava huonosti voivien lasten ja nuorten tilanteeseen. *Tämän vuoksi palvelujen turvaaminen ja kehittäminen on edelleen ensisijaista tulonsiirtoihin nähden. Syrjäytyvien*

lasten aseman parantaminen asettuu tärkeysjärjestyksessä muiden perhepolitiittisten tavoitteiden edelle.

Lapsiasiavaltuutetun toiminnan käynnistämiseksi ja "Lapsille sopiva Suomi" -toimintasuunnitelmassa oli vielä kaikuja 1970-luvun laajoista pohdintoista. Samoin Vanhasen II hallituksen lapsi- ja nuorisopolitiittisessa kehittämissuunnitelmassa ja lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikka-ohjelmassa. Viimeksi mainittuja voidaan pitää valtionhallinnon ensimmäisinä lapsipolitiittisina ohjelmina.

Neljän viime vuosikymmen aineistossa kiinnittyy huomio ehdotusten arviointien ja toimenpide-ehdotusten yhteisiin teemoihin, jotka ovat toistuneet lähes samanlaisina. Yhteisiä teemoja ovat olleet esimerkiksi 1) huoli lapsiperheiden toimeentulosta ja elinoloista ja lasten kasvuoloista, 2) hallinnon hajanaisuus ja palvelujen pirstoutuminen, 3) lasten ja perheiden tuen järjestäminen kokonaisuutena, ja 4) toiminnan painopisteen siirtäminen korjaavasta työstä lasten ja lapsiperheiden hyvinvoinnin edistämiseen. Erityisen kiinnostavaa on huomata, että sosiaalihuollon periaatekomitea II osamietinnön sekä perheiden ja alaikäisten sosiaalihuollon järjestämistä pohtineen toimikunnan ehdotukset toistuvat lähes saman sisältöisinä uudelleen sanoitettuna 2010-luvun ohjelmissa, myös pääministeri Sipilän hallituksen käynnistämässä kärkihankkeissa. Aidosti uutta on ollut digitalisaation tulo keskusteluun vuosituhanen vaihteessa.

Strategista vastuuta siirrettiin hyvinvointipolitiikassa yleensä ja myös lapsipolitiikassa 1990-luvulla valtiolta kuntiin. Vuosituhannen vaihteessa valtio ja Kuntaliitto suosittelivat kunnille lapsipolitiittisten ohjelmien valmistelemista ja ohjelmatyö käynnistyi varsin laajana. Satka työryhmineen [2002] on kuvannut kuntien lapsipolitiittisen ohjelmatyön käynnistysvaihetta seuraavasti:

- Kunnilla säilyi peruspalvelujen ja kansalaisten hyvinvoinnin tuottamisen velvoite, mutta uusin aattein. Entisten tilalle omaksuttiin uudet johtamisen opit sekä kunnan toimintojen supistaminen, yksityistäminen ja markkinointaminen. Palvelujen tason varmistaminen siirtyi keskusvirastolta kuntalaisille, joiden asemaa vahvisti kuntalain vaatimus kuntakansalaisten osallisuudesta ja mahdollisuudesta vuorovaikutukseen. Samaan aikaan laman kriisitunnelmissa monet kunnat lomauttivat opettajia, supistivat lasten palveluja ja vähensivät sosiaalityöntekijöiden määrää, mikä yhdessä työttömyyden ja muiden sosiaalisten ongelmien kasvun kanssa aiheutti ennennäkemättömät asiakasjonot. Lasten asiamiehiksi valtuutettujen sosiaalityöntekijöiden työtahti kiristyi äärimmilleen. Lasten edunvalvonta yksilötasolla oli enin, mihin ammatikunta näissä olosuhteissa kykeni, eikä lapsipolitiikasta muistuttavia tahojakaan laman oloissa juuri ollut.

Vuoden 2008 lastensuojelulaissa kunnat veloitettiin laatimaan lasten hyvinvointisuunnitelmia. Kaikissa kunnissa on jo ainakin kahden suunnitelmakauden kokemus lapsipolitiittisten ohjelmien valmistelusta ja toimeenpanosta. Kuntien lapsipo-

⁴⁷ Ekologinen systeemitheoria on Bronfenbrennerin kehityspsykologinen teoria, jossa yksilön kehityksen nähdään tapahtuvan vuorovaikutuksessa ympäristön kanssa. Bronfenbrenner jakaa kehitykseen vaikuttavan ympäristön viiteen systeemiin, jotka ovat mikro-, meso-, ekso- ja makrosysteemit sekä myöhemmin teoriaan lisätty kronosysteemi. ks. esim. <http://sokl.uef.fi/verkkokoulutus/monitiet/pdf/harkonen.pdf>

liittisen ohjelmatyötä seurattiin 2000-luvun alussa, mutta sen jälkeen sen kehityksestä ei ole kattavaa kuvausta eikä arviointitutkimusta. Kokemukset eivät ole erityisen rohkaisevia. Osasyynä saattaa olla se, että valtionhallinnon tuki kuntien lapsipoliittiselle ohjelmatyölle on jäänyt vaatimattomaksi.

Toistaiseksi ei ole keskusteltu kuntien roolista lapsipoliittisessa ohjelmatyössä sen jälkeen kun, esillä oleva sosiaali- ja terveydenhuollon hallintouudistus toteutuu. Kuntiin ei sen jälkeen ole jäämässä ammattihenkilöstöä, jonka varaan tätä ohjelmatyötä on kahden vuosikymmenen aikana rakennettu.

YK:n Lapsen oikeuksien komitean on antanut seuraavaa palautetta Suomen kahteen viimeisimpään maaraporttiin:

- Vuoden 2005 palaute: Komitea kiinnittää huomiota useisiin ohjelmiin, joilla pyritään toteuttamaan lapsen oikeuksia, ja pitää myönteisenä kansallista toiminta-ohjelmaa "Lapsille sopiva Suomi", joka perustuu YK:n yleiskokouksen erityisistunnonsa 2002 hyväksymään asiakirjaan "Lapsille sopiva maailma". Näitä suunnitelmia ei ole sovittu yhteen. YK:n Lapsen oikeuksien komitea suosittelee, että valtion tulee:
 - varmistaa, että kansallinen strategia kohdistuu yleissopimuksen suojaamiin lapsen oikeuksiin;
 - antaa sen toimeenpanoon riittävät varat;
 - yhdistää kansalliseen strategiaan kaikki muut toimintaohjelmat, jotta lapsen oikeuksien toteuttamisessa vältetään hajanaisuus sekä
 - antaa uuden lapsiasiavaltuutetun tehtäväksi seurata kansallista strategiaa ja sen toimeenpanoa.
- Vuoden 2011 palaute: Sopimusvaltion tulee kehittää kattava toimintapolitiikka ja toimintasuunnitelma yleissopimuksen täysimittaiseksi toimeenpanemiseksi. Suunnitelmaa laadittaessa olisi kiinnitettävä huomiota YK:n yleiskokouksen vuoden 2002 erityisistunnon ("A World Fit for Children") loppuasiakirjaan ja sen vuoden 2007 seuranta-asiakirjaan. Toimintasuunnitelmaan tulisi sisällyttää määräaikaista ja mitattavia tavoitteita. Suunnitelman tulisi ohjata kansallisia ja kunnallisia strategioita, jotta voidaan varmistaa sen toimeenpanoon tarvittavat voimavarat.⁴⁸

ERIIYTYMISKEHITYS JA RAKENTEELLINEN VÄLINPITÄMÄTTÖMYYS JATKUVAT

Valtion lapsille ja lapsiperheille suuntaaman tuen toimeenpanon ja toteutumisen analyysi ei sisällynyt tämän selvityksen toimeksiantoon. Joitakin päätelmiä siitä voidaan kuitenkin esittää. Erikson ja Arnkil (1995, s. 324) ovat kuvanneet 1970 ja 1980-lukuja seuraavasti:

- Suomessa oli menossa voimakas palveluvaltion rakentaminen. Kasvua kaikkialla. Psyko-sosiaalisen

työn markkinoilla oli työvoimapula. Lasten, nuorten ja lapsiperheiden palvelupisteitä perustettiin ja uudelleen suunnattiin. Niiden henkilökunta vaihtui jatkuvasti. Ei ole mikään ihme, että tuolloin henkilökunnan mielenkiinto suuntautui enemmän oman perustehtävän haltuunottoon kuin laajaan yhteistyöhön. 'Yksiongelmaisuuuden' kanssa työnjaollinen palvelujärjestelmä toimi hyvin, mutta 'moniongelmaisuuuden' kanssa yksi ja toinen palvelupiste alkoivat kaivata lisäresursseja. Niitä ei ole ollut tiedossa kasvusta eikä erikoistumisesta.

Vakiintuneiden palvelukokonaisuuksien väliin jääviä katveita pyrittiin täyttämään uusilla palveluilla. Kasvatusneuvolan, oppilashuollon ja perhekasvatuksen kehitys ja kasvatuksen asema peruskoulun kehittämisessä havainnollistavat vakiintuneiden instituutioiden kamppailuja välimaastojen hallinnasta:

- Kasvatusneuvolaverkostoa kehitettiin suunnitelmallisesti 1980-luvulle saakka. Yhtäältä haettiin tasapainoa kasvatusneuvonnan ja terapiatyön välille. Toisaalta tasapainoitiin sosiaalihuollon ja terveydenhuollon välillä (ks. Linna 1988). Sosiaalihuollon tuki kasvatusneuvoloitten kehittämiseen päättyi valtionhallinnon organisaatiomuutoksiin 1990-luvun alussa. Kun kasvatus- ja perheneuvoloita ei ollut valtionhallinnossa puolustajaa, kunnat leikkasivat voimavaroja ja verkosto alkoi rapautua. Vähitellen kasvatus- ja perheneuvoloita on yhdistetty vahvempiin instituutioihin. Alun perin ydintehtävänä ollut kasvatusneuvonta on jäänyt sivuun.
- Kasvatuskeskustelussa on keskusteltu 1900-luvun alusta alkaen kiistelty perheiden ja julkisen vallan järjestämien palvelujen työnjaosta. Esimerkiksi oppivelvollisuus koulun ohjeistuksessa kasvatus ja opetus ovat toistuneet sanaparina 1920-luvulta 1990-luvulle saakka. Peruskoulu-uudistuksen alussa korostettiin yhteistä vastuuta kasvatuksesta⁴⁹. Vähitellen kasvatus jäi sivuun ja 1990-luvulla se ulkoistettiin peruskoulun ydintehtävistä. Opettajien tehtävät keskittyivät opettamiseen. Kasvatuksen katsottiin kuuluvan vanhemmille.
- Kotikasvatuksen tukeminen oli esillä jo 1900-luvun alussa suojelukasvatuskomitean mietinnössä. Se pysyi lähes koko 1900-luvun ajan lasten ja lapsiperheiden palvelujen yhtenä päätehtävänä. Vielä 1980-luvulla perhekasvatuksen kehittämistä pohdittiin opetusministeriön ja sosiaali- ja terveydenhuollon työryhmissä. Yliopistojen kasvatustieteen laitoksilla toimi perhekasvatuksen dosentteja. Kotikasvatuksen tukeminen ja perhekasvatus katosivat kuitenkin 1990-luvulla kokonaan lapsiperhepalveluiden kehittämisen ja ammattihenkilöiden koulutuksen sanastosta. Yhteisestä kasvatustehtävästä ja -osaamisesta siirryttiin vanhemmuuden tukemiseen. (ks. Sihvonen 2016)

48 <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=68142&nodeid=31460&contentlan=1&culture=fi-FI>

49 Aikuisten ja lasten välistä suhdetta määrittävät tasa-arvo ja aikuisten huolenpitoavastuu. Vanhemmat ja koulu yhdessä jakoivat vastuun lasten hyvinvoinnista ja oppinnollisesta menestyksestä. Koulun huolenpito tehtävää ei liitetty 'oppilashuollona' käsitettyihin erityisjärjestelyihin. Koululaitosta tuli säilyttää oppilaista huolehtimisen periaate, rakenteellisesti toimintakulttuurina. 'Kasvatus ja opetus' erottamaton sanapari. Jokaisen 'opettajakasvattajan' tuli osaltaan turvata riittävä huolenpito oppilaistaan yksilöinä ja oppijoina. Kouluihin erityisopetushenkilökuntaa sekä lapsen hyvinvoinnista huolehtivia kuraattoreita, koulupsykologeja, terveydenhoitajia ja lääkäreitä. (Vesikansa 2009)

- Perusopetuksen oppilashuollolle valmisteltiin 1970-luvun alussa laaja kehittämisohjelma. Esitykset kaventuivat toimeenpanovaiheessa. Psyko-sosiaalisen oppilashuollon kehitystä hidasti sen sijoittuminen sosiaali- ja terveydenhuollon ja koulutuksen välimaastoon. Oppilashuoltoa alettiin uudelleen selvittää 2000-luvun alussa useissa työryhmissä, mutta suppeammaksi tulkittuna kuin 1970-luvulla. Oikeuskansleri kiinnitti useita kertoja huomiota puutteisiin⁵⁰. Vuosien valmistelun jälkeen astui voimaan erityinen oppilashuoltolaki, jonka toimeenpanoa on sävyttänyt kriittinen keskustelu tavoitteista ja sisällöstä. Keskustelu oppilashuollosta on tullut uudelleen ajankohtaiseksi sosiaali- ja terveydenhuollon hallintouudistuksen yhteydessä.

Vakiintuneiden palvelukokonaisuuksien voima näkyy silloinkin, kun toimeksiantona on ollut laaja hallinnonalojen välinen yhteistyö. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön esittelystä asetettujen lasten ja nuorten hyvinvoinnin ja terveyden neuvottelukunnan toimeksianto korostaa laajaa seuranta- ja arviointitehtävää, mutta ehdotukset ovat keskittyneet sosiaali- ja terveyspalveluihin. Opetus- ja kulttuuriministeriön nuorisosasian yksikön johdolla valmistellut lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelmat ovat painottuneet nuorisopolitiikkaan.

Tämän luvun alussa kiinnitettiin huomiota *eriytymiskehitykseen* ja esitettiin siitä parlamentaarisen nuorisokomitean kuvaus vuodelta 1980. Tiivistäen voidaan todeta, että eriytymiskehitys on jatkunut lasten kasvuoloissa ja palveluissa. Vastaukseksi on esitetty yhteistyötä yli hallintorajojen ja ammattiryhmien välillä. Erityislakeihin on lisätty yhteistyöhön velvoittavia säännöksiä⁵¹. Vuosituhannen vaihteessa avainkäsiteitä olivat moniammatillisuus ja verkostoituminen⁵². Viime vuosina on puhuttu yhteensovittavasta johtamisesta ja monialaisuudesta⁵³. Rajapintoja on alettu kutsua yhdyspinnoiksi. Sanoitus on vaihdellut, mutta ongelmien syiden tulkinta on pysynyt samana. Rakenteiden analyysin sijasta syitä on haettu ammattihenkilöistä, johtajista ja luottamushenkilöistä. Yhteistyön esteet on löydetty henkilöstön ja päättäjien muutosvastarinnasta, asenteista ja yhteistyökyvyttömyydestä⁵⁴. Tätä strategiaa voidaan yleisellä tasolla kutsua *rakenteelliseksi välinpitämättömyydeksi*.

Rakenteellisen välinpitämättömyyden murtumisesta on viime vuosina tullut viitteitä sosiaali- ja terveydenhuollosta, jota uudistettaessa on pidetty tärkeänä sosiaali- ja terveyspalvelujen integraatiota. Toistaiseksi kuitenkin on avoinna, missä määrin valmisteilla oleva hallintouudistus aidosti vähentää lasten ja lapsiperheiden palvelujen eriytymistä. Ongelmiin erikoistuneet palvelut ovat yhdistymässä maakuntien johdolla perhekeskuksiin, mutta samalla on mahdollista, että entistä haastavampi rajapinta muodostuu niiden ja kuntiin järjestämävastuulla olevien palvelujen välille. Kun palvelut keskittyvät perhekeskuksiin, on myös mahdollista, että ne etääntyvät lasten ja lapsiperheiden asuin yhteisöistä.

Tuorein esimerkki rakenteellisesta välinpitämättömyydestä on työryhmä, jota asetettaessa korostettiin lasten ja perheiden palvelujen järjestämistä perhelähtöisesti. Tehtävä kuitenkin rajattiin vakiintuneiden palvelukokonaisuuksien hallinnon uudistamisessa syntyviin uusiin yhdyspintoihin (= rajapintoihin) kyseenalaistamatta niiden tarkoituksenmukaisuutta.⁵⁵

Eriytymiskehityksen ja rakenteellisen välinpitämättömyyden toinen areena on lasten kasvu ympäristö. Lukuisissa tutkimuksissa on osoitettu voimakas yhteys kasvu ympäristöjen ja lasten hyvinvointikehityksen välillä. Lapsiperheiden asuinalueiden eriytyminen on kiihtymässä koko maassa ja erityisesti väestökeskittymien sisällä, mutta se ei ole vielä noussut yhteiskunnallisen keskustelun ydinteemojen joukkoon. Subjektiviivista päivähoito-oikeutta, työn tarjonnan edellyttämää muutoliikettä, työmatkoja ja perhevapaita tarkastellaan pääosin työllisyysasteen kehyksessä. Yhteiskunnallisessa keskustelussa lasten pahoinvoinnin syitä etsitään yhä useammin vanhemmista ja lapsista yksilöinä. Eniten huomiota kiinnitetään ongelmiin, joita niihin erikoistuneet ammattihenkilöt määrittelevät, etsivät, tunnistavat ja korjaavat.⁵⁶

50 Ks. esim. https://www.okv.fi/media/uploads/ratkaisut/arkisto_1997-2011/okv_6_50_2011.pdf.

51 Ks. Perälä ym. 2012, sivu 21, liitetaulukko 1. TrVM 1/2014 vp - M 3/2014 vp. Nuorten syrjäytyminen, <https://www.edilex.fi/mt/trvm20140001>.

52 Esimerkiksi Arnkil'in tutkimusryhmän (2000, sivut 224 - 233) mukaan palveluiden kehittäminen oli vaarassa hajautua kymmeniksi erilliskysymyksiä käsitteleviksi projekteiksi, jotka pahimmillaan eivät ruoki toisiaan eivätkä ankkuroidu strategiseen politiikkaan. Ratkaisuksi esitettiin kokoavia ohjelmia, joita toteuttamaan yksittäiset projektit ohjataan (lapsi- ja perhepolitiikka, ehkä erityisesti syrjäytymisen ehkäisy). Kuntatasolla olisi harkittavan ylisektorista toiminnan ohjausryhmää, linjaorganisaatioiden käyttöä verkostoyhteistyötä suosivien priorisointien tekemiseksi, sekä verkostokoordinaattoreiden käyttöä.

53 Säännökset velvoittavat kuntia ja ammatillaisia monialaiseen yhteistoimintaan, mutta antavat vain vähän ohjausta siihen, miten toimintojen yhteensovittaminen tehdään käytännössä. Yhteensovittavan johtamisen oppaan tavoitteena on tukea kunnan johtoa, lasten, nuorten ja perheiden palveluista vastaavia johtajia sekä työntekijöitä säästöjen mukaisessa yhteistoiminnassa ja vastuun ottamisessa. (Perälä ym. 2012)

54 Hallinnon rakenteellisten ongelmien ratkaiseminen yksilöihin kohdistuvilla toimenpiteillä oli tulkintakehyksenä jo 1940-luvun. Virkamiehistutkimuskomitea tunnisti sekä valtionhallinnon sisäisen että valtionhallinnon ja kunnallishallinnon eriytymisen, mutta ei analysoinut rakenteita, vaan ehdotti ratkaisuksi virkamieskiertoa.

55 Neljä selvityshenkilöä kartoittaa sivistys- ja sote-palveluiden yhdyspintoja sekä verkostojohtamisen malleja, joilla varmistetaan palvelujen toimivuus lasten ja perheiden kannalta parhaalla mahdollisella tavalla vuoden 2019 alusta lähtien. Yhdyspintoja ovat sellaiset toiminnat ja tehtäväkokonaisuudet, jotka kuuluvat kunnan tai maakunnan järjestämävastuulle, mutta joiden asukas- ja asiakaslähtöinen toteuttaminen edellyttää yhteisiä tavoitteita ja yhteistyötä. (http://minedu.fi/artikkeli/-/asset_publisher/sivistys-ja-sote-palvelut-lapsi-ja-perhelahtoisiksi)

56 Ks. esim. Harrikari 2008, Vesikansa 2009, Sihvonen 2016.





MITEN TÄSTÄ ETEENPÄIN?

Lasten ja lapsiperheiden jakaantui jo 1900-luvun alussa hallintokuntiin ja itsenäisiin palvelukokonaisuuksiin. Yleisempi lapsipoliittinen keskustelu käynnistyi 1970-luvulla, mutta siitä ei kuitenkaan edetty lapsipoliitiikan kansalliseen strategiaan valmisteluun.

Lasten asioiden kokonaisuuden hallinnasta ja koordinaatiosta valtionhallinnossa on tehty esityksiä lukuisissa mietinnöissä ja ohjelmissa ja asetettu neuvottelukuntia. Viimeksi vuonna 2011 opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmä esitti kolme vaihtoehtoa lapsipoliittisen koordinaation tehostamiseksi valtionhallinnossa. Kaikesta tästä huolimatta lapsipoliittikka on valtionhallinnossa hajautunut useille hallinnonaloille ja niiden sisällä useisiin itsenäisiin palvelukokonaisuuksiin. Lapsipoliitiikan kokonaisuudesta vastaavaa rakennetta ei ole toistaiseksi muodostunut valtionhallintoon.

Yhteiskunnallinen kiinnostus lasten kehityksen ja lapsiperheiden tukemiseen on vaihdellut vuosikymmenien aikana. Suurimmillaan se on ollut itsenäistymisen jälkeen, 1940-luvulla ja uudelleen 1970- ja 1980-luvuilla. Kun kriteerinä pidetään investointeja, lapsipoliitiikan asema julkisen politiikan sisäisessä kilpailussa on ollut melko vahvaa 2010-luvulle saakka. Euroilla mitattu julkisen vallan tuki lasten lukumäärään suhteutettuna on jatkuvasti, lyhyitä talouslamavaiheita lukuun ottamatta, lisääntynyt 2010-luvulle saakka.

Julkisen politiikan sisällä eri väestöryhmien painoarvo on vaihdellut. Vaikka lapset ja lapsiperheet ovat olleet erityisen huolenpidon kohteena, väestöryhmänä he ovat joutuneet kilpailemaan 1960-luvulta alkaen ensin työikäisten kanssa, seuraavaksi ikääntyvien kanssa ja viimeksi maahanmuuttajien kanssa. Väestöryhmien väliseen kilpailuasettelmaan on viitattu esimerkiksi vuonna 1995 eduskunnalle annetussa selonteossa, jossa esitettiin sukupolvitaseen laatimista valtion tulo- ja menoarvion valmistelussa.

Väestöryhmien välisen kilpailutilanteen muuttuminen näkyy selvänä sosiaali- ja terveydenhuollon hallintouudistuksessa, jota on valmisteltu ikääntyvän väestön näkökulmasta. Lapset ja lapsiperheet ovat tulleet mukaan keskusteluun vasta uudistuksen viimeistelyvaiheessa. Eri vaihtoehtojen lapsivaikutusten analyysi puuttuu edelleen tätä kirjoitettaessa.

Elinkeino-, talous- ja työvoimapolitiikat ovat aina ohjanneet valtion toimintaa lasten ja perheiden tukemisessa. Niillä oli merkittävä rooli jo 1800-luvulla, kun lasten huolenpitoon sisältyi lasten työvelvollisuus. Lasten ja lapsiperheiden tuen intressit ovat 1900-luvun myötä nousseet ajoittain edellä mainittujen politiikkojen rinnalle ja jopa ohi. Parin viime vuosikymmenen aikana elinkeino-, talous- ja työvoimapolitiikkojen roolit julkisessa politiikassa ovat vahvistuneet. Julkisen talouden tasapainottaminen on viimeisimmän hallituskauden aikana noussut kaikkea julkista politiikkaa ja myös lapsipoliittikkaa ohjaavaksi välttämättömyydeksi.

Hallintokuntiin ja palvelukokonaisuuksiin jaettu kehittäminen ja toimeenpano olivat menestyksellisiä, kun tyhjään Suomeen rakennettiin pala palalta lasten ja lapsiperheiden tuen järjestelmiä. Uuteen vaiheeseen tultiin 1970- ja 1980-luvuilla. Suomi alkoi täyttyä lasten ja lapsiperheiden tuen järjestelmistä ja olisi pitänyt siirtyä rakentamisesta uudistamiseen⁵⁷.

Valtionhallinnossa herättiin tähän muutokseen hitaasti siitäkkin huolimatta, että sen väistämättömyys kirjattiin lukuisiin mietintöihin ja raportteihin. Menestyksen tuottamaan tyytyväisyyteen tulivat 1990-luvun puolivälissä tiedot ongelmasuuntautuneiden palvelujen kuormituksesta. Menestystarinan murtuminen selittää sen laajan keskustelun ja suorastaan paniikin, mikä seurasi, kun tiedot lastensuojelun, erityisopetuksen ja lastenpsykiatrian kuormituksen kasvusta toistuvasti useampana vuotena. Kansantalouden lama tarjosi helpon selityksen. Lama yhdessä voimavarojen puutteiden kanssa ovat hallinneet selityksiä viime vuosiin saakka.

Väestötutkimukset ovat vähitellen selvittäneet kokonaiskuva. Esimerkiksi mielenterveysongelmien kasvua on todettu vain rajatuissa osaryhmissä. Tulokset eivät vahvista olettamusta, että palvelujen kuormituksen kasvu olisi johtunut ensisijaisesti lasten ongelmien yleistymisestä.

Myös oletamus siitä, että palvelujen voimavaroja lisääminen katkaisisi huolestuttavan kehityksen, on osoittautunut kyseenalaiseksi. Muutaman lamavuoden jälkeen ongelmiin erikoistuneiden palvelujen voimavarat alkoivat uudelleen kasvaa. Uudet investoinnit ongelmiin erikoistuneisiin palveluihin nousevat miljardin euron suuruusluokkaan ja kokonaisuutena niiden voimavarat suhteutettuna lasten lukumäärään ovat olleet 2010-luvulla huomattavasti suuremmat kuin ennen 1990-luvuna lamaa.

Samalla kun laajassa yhteiskunnallisessa keskustelussa on kannettu huolta lasten ja lapsiperheiden pahoinvoinnista, on edelleen koettu kansallista ylpeyttä neuvoloista, oppivelvollisuuskoulutuksesta, kouluterveydenhuollosta ja lukuisista pienemmistä sosiaalisista innovaatioista kuten esimerkiksi kouluruokailusta. Kun ammattihenkilöt ovat kokeneet kohtuutonta kuormitusta, jokaisessa instituutiossa on ratkaisuksi esitetty heidän lukumääränsä lisäämistä. Vakiintuneet instituutiot ovat hallinneet yhteiskunnallista keskustelua ja vaimentaneet rakenteiden yksityiskohtaisemmasta analyysistä nousevat ehdotukset, jotka voisivat uhata niiden jatkuvuutta.

Ongelmasuuntautuneiden palvelujen kuormituksen kasvun pääsyyinä eivät ole olleet lasten ja lapsiperheiden ongelmien yleistymisen, ei 1990-luvun lama eikä palvelujen voimavarojen puute. Edellä esitetyn perusteella päätellään, että tärkeimpänä selittäjänä on ollut lasten ja lapsiperheiden palvelujen eriytymiskehityksen hyväksyminen ja

57 Yleisemmin tästä kehityksestä, ks. Hautamäki, kirjassa Andersson ym. 1993, sivu 145: "Palvelujen ohjausjärjestelmä toimi suhteellisen hyvin hyvinvointivaltion kasvuvaiheessa. Ongelmat alkoivat ilmetä 1970-luvun puolivälissä ja kärjistivät kasvun kääntyessä laskuun. ... Asiakkaan asia hukkuu suuriin hierarkisiin organisaatioihin ja pitkiin päätöksentekoketjuihin. Palveluorganisaatioiden kyky mukautua asiakkaiden muuttuviin palveluihin jää heikoksi. Palvelujen eturintamassa olevien työntekijöiden mahdollisuudet itsenäisiin ratkaisuihin ja joustoon ovat rajoitetut."

rakenteellinen välinpitämättömyys jo 1970-luvulta alkaen. Viimeistään 1980-luvulla lapsipolitiikan strategista painopisteittä olisi pitänyt siirtää rakentamisesta uudistamiseen suuntaisesti, mitä useissa komiteamietinnöissä ja selvityksissä jo 1980 ja 1990-luvulla hahmoteltiin. Hallinnon hajanaisuuden ja palvelujen sirpaloitumisen seurauksena toiminnan kustannusvaikuttavuus on rapautunut ainakin 1970-luvulta alkaen. Lasten pahoinvoinnin ennuste on heikentynyt ja tämä näkyy ongelmiin erikoistuneiden palvelujen kuormituksen kasvuna.

Hallinnonaloihin ja palvelukokonaisuuksiin jakaantunut kehittäminen ja toimeenpano tuottivat hyviä tuloksia 1970-luvulle saakka. Yksittäiset palvelukokonaisuudet ovat olleet ja ovat edelleen kansainvälisesti arvostettuja. Lasten ja lapsiperheiden tukeen ja palveluihin oltiin niin tyytyväisiä, että YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen ratifiointi ei antanut aihetta uudelleen arviointiin. Tämä selittää sen, että viittauksia lapsen oikeuksien sopimukseen ei löytynyt 1990-luvun hallitusohjelmissa ja myöhemminkin ne ovat olleet harvinaisia.

Kansantalouden lama seurauksineen hallitsi julkista politiikkaa 1990-luvulla. Valtion roolia kavennettiin. Strategista vastuuta siirrettiin kunnille ja muille lähiyhteisöille. Kuntien lapsipoliittisten ohjelmien katsottiin vastaavan ajankohtaisiin haasteisiin. Kunnissa ei kuitenkaan ollut osaamista, voimavaroja eikä rakenteitakaan lapsen oikeuksien sopimukseen perustuvaan strategiatyöhön⁵⁸. Alkuvuosien innostuksen jälkeen ohjelmia on tehty, kun valtionhallinto ja kuntaliitto niitä suosittelivat ja myöhemmin lastensuojelulaki edellytti. Kuntien lapsipoliittisten ohjelmien merkitys lasten ja lapsiperheiden tuen kehittämisessä on jäänyt kyseenalaiseksi.

Lapsen oikeuksien ratifiointi 1990-luvun alussa osui julkisen politiikan kehityksessä suurten muutosten aikaan. Valtionhallinnossa ei tuolloin ollut eikä ole sittemmin kehittynyt sellaista yhdistävää rakennetta, jolla olisi ollut sekä aito intressi johtaa lapsen oikeuksien sopimukseen perustuvan kansallisen strategian valmistelua ja toimeenpanoa. Jos sitä olikin, puuttuivat riittävät valtuudet, osaaminen ja voimavarat selviytyä tästä tehtävästä. Tässä ympäristössä vaikiintuneiden hallinnonalojen ja palvelukokonaisuuksien ote lapsipolitiikasta voimistui. Seurauksena oli eriytymiskehityksen ja sitä vauhdittavan rakenteellisen välinpitämättömyyden jatkuminen. Kansainvälisen lasten vuoden 1979 komitean vuonna 1980 esittämä arviointi on edelleen ajankohtainen. Lapsipolitiikalle on ollut ominaista lyhytjänteisyys ja sattumanvaraisuus.

Oma mielenkiintoinen kysymys on, miksi perinteisesti vahvat lapsiasiajärjestöt eivät ole olleet samalla tavalla lapsipoliittisen ohjelmityön vetureita ja kriitikkoja kuin esimerkiksi Mannerheimin lastensuojeluliitto oli 1970-luvulla.⁵⁹

TOIMINTAYMPÄRISTÖ MUUTTUU – YHTEINEN KUVA LÄHIHISTORIASTA JA NYKYISYYDESTÄ

Yhteisen kuvan muodostaminen lasten ja lapsiperheiden hyvinvoinnin kehityksestä ja sitä ohjaavista tekijöistä on välttämätöntä, jotta voitaisiin edetä YK:n Lapsen oikeuksien komitean edellyttämän kansallisen strategian valmistelussa. Seuraavassa muutamia esimerkkejä ajankohtaisista kysymyksistä:

- Lasten ja lapsiperheiden tukeminen on julkisessa politiikassa investointia paitsi hyvinvointiin myös kansantalouden tulevaisuuteen⁶⁰. Kun lasten ja lapsiperheiden osuus väestöstä vähenee, tulee ajankohtaiseksi avoimesti keskustella ja harkita, mikä on heidän oikeudenmukainen osuutensa yhteiskunnan voimavaroista ajatellen sekä väestön hyvinvoinnin että Suomen kansainvälisen kilpailukyyn tulevaisuutta.
- Hallitusohjelmien laajentuessa lapsipolitiikan strategiset valinnat ovat kätkeytyneet yksityiskohtien taakse⁶¹. Hallitukset eivät ole harkiten esittäneet valintojensa suhdetta lapsen oikeuksien sopimukseen.
- Syntyvyys on laskenut jo pitkään. Nopea pudotus parin viime vuoden aikana on vauhdittanut huolta väestökehityksestä. Tänäpäin noin joka kymmenes lapsi on maahanmuuttajataustainen. Heidän osuutensa tulee kasvamaan ja keskittymään tietyille asuinalueille.
- Lasten hyvinvoinnin eriytymiskehitys jatkuu. Pahoinvointi kasautuu yhä enemmän sukupolvesta toiseen samoihin perheisiin. Suomi jakautuu väestöä menettäviin ja niitä vastaanottaviin alueisiin. Väestöä vastaanottavat alueet jakautuvat edelleen lasten hyvinvointikehitystä keskimääräistä enemmän edistäviin ja uhkaaviin asuinalueisiin. Lapsiköyhyys on keskittymässä tietyille asuinalueille.
- Väestöä menettävillä alueilla syntyvyys ja lasten lukumäärä vähenevät nopeasti. Lasten ja lapsiperheiden palvelujen järjestäminen vaatii erilaisia toimintatapoja ja organisoitua kuin väestöä vastaanottavilla alueilla.
- Lasten ja lapsiperheiden palvelujen kokonaisuus ei voida hallintaa ilman sitä kuvaavan tiedon hallintaa ja vertailukelpoisen tiedon tuottamisen mahdollistavia tietojärjestelmiä. Uuden teknologian soveltaminen lasten kehityksen tukeen yleensä ja erityisesti haastavissa kehitysvaiheissa olevien lasten palveluihin on kansainvälisesti nopeimmin kasvavia tutkimuksen ja kehitystyön alueita.

58 Ks. esim. Määttä 2010, Rimpelä ja Rimpelä 2015.

59 "Samalla tarvitaan myös kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden, kansalaisjärjestöjen ja muiden toimijoiden toteuttamaa riippumatonta valvontaa." [YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen toimeenpano-ohjeet].

60 Hyvinvointivaltion kriittisessä analysissään vuonna 1993 Hautamäki jakoi palvelut kolmeen ryhmään: 1) Kilpailukykypalvelut suuntautuvat tulevaisuuteen ja edistävät kansalaisten elinkeinoelämän kilpailukykyä. 2) Turvapalvelut turvaavat toimeentulon työelämän ulkopuolella ja auttavat selviytymään kriiseistä. 3) Elämänsisältöpalvelut rikastuttavat kansalaisten elämää, tukevat itsensä kehittämistä ja lisäävät elämänlaatua. Lasten universaalipalvelut tulkittiin kilpailukykypalveluiksi, joiden tulee olla kansainvälistä huippuluokkaa ja joihin valtion ja kuntien kannattaa panostaa, koska niillä tuetaan markkinoihin soveltuvalla tavalla yritysten ja Suomen kansantalouden menestystä Hautamäki 1993, 203-204.

61 Tuoreen tutkimuksen (Hellman ym. 2017) mukaan viime vuosikymmenien hallitusohjelmat voidaan yleisesti jakaa kolmeen aikakausiryhmään, joissa hallituksen suhtautuminen hyvinvointivaltioon vaihtelee. Vuosien 1950 ja 1970 välillä hyvinvointivaltiota oltiin rakentamassa, 1980- ja 1990-luvulla mallia kehitettiin ja vahvistettiin, mutta 2000- ja 2010-luvulla hallitusohjelmissa alettiin puhua aie mpaa harvemmin klassisista pohjoismaiseen hyvinvointivaltioon liittyvistä ideoista, kuten universalismista ja tasa-arvosta.

- Lasten palveluissa on pitkään pidetty tärkeänä lasten kasvuympäristöjen ja lapsiperheiden elinolojen tuntemista ja niihin vaikuttaminen. Rakenteellinen työ, palvelujen alueellistaminen ja perheiden sosiaalisten lähiyhteisöjen ovat jääneet sivuun, kun palvelukeskustelua hallitsevat yksilöiden ongelmat ja valinnanmahdollisuuksien lisääminen.
- Lasten ja lapsiperheiden palvelut ovat Suomessa pääsääntöisesti kuuluneet julkisen vallan tehtäviin. Suurimmat poikkeukset tästä ovat olleet lasten sairaanhoito, päivähoido ja sijaishuolto. Koulutuksen avaamisesta markkinoille keskusteltiin 1990-luvulla. Sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistuksen yhteydessä on ensimmäisen kerran vakavasti ollut esillä lasten ja lapsiperheiden sosiaali- ja terveyspalvelujen laaja avaaminen markkinoille.
- Uudeksi välttämättömyydeksi on 2010-luvulla tullut julkisen talouden tasapainottaminen. On varsin todennäköistä, että 2020-luvulla lasten ja lapsiperheiden palveluissa on opittava selviytymään jopa kymmenen prosenttia pienemmillä voimavaroilla kuin tänään (ks. Rimpelä ja Rimpelä 2015).
- Valtion ja kuntien vastuunjako lapsipolitiikassa muuttui 1990-luvulla. Vastuunjako muuttuu uudelleen, kun valmistella olevan sosiaali- ja terveydenhuollon hallintouudistus toteutuu. Toistaiseksi ei keskusteltu, miten vuodesta 2019 alkaen jaetaan valtion, maakuntien ja kuntien kesken vastuut lapsen lapsipolitiikan strategisesta valmistelusta ja toimeenpanosta. Suomeen on ensimmäisen kerran tulossa sosiaali- ja terveydenhuollon toimeenpanorakenne, jonka ydintehtäviin ei kuulu väestötasolla lasten hyvinvoinnin edistäminen.⁶²

Millaisia ovat valtion lapsipolitiikan strategiset virtaukset 2010-luvun lopussa? Mukana ovat edelleen pohjoismaisen hyvinvointivaltion ideat⁶³, joiden rinnalle on kuitenkin nousemassa uusia painotuksia⁶⁴. Niitä kuvaavat esimerkiksi keskustelu neuvolatoiminnan avaamisesta markkinoilla kilpailtavaksi ja keskeisten lapsipoliittisten vaikuttajien esitys vanhemmuuden tuen kansalliseksi ohjelmaksi.⁶⁵ Markkinoistuminen⁶⁶ ja yksilöiden (vanhempien, lasten ja yksittäisten ammattihenkilöiden) vastuun korostaminen ovat ohjaamassa lasten ja lapsiperheiden tuen tulevaisuutta etäälle niistä päämääristä, joihin Suomen julkisessa politiikassa sitouduttiin, kun eduskunta vuonna 1991 ratifioi YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen.

LAPSEN OIKEUKSIEN SOPIMUKSEN VELVOITTEISTA

Lapsen oikeuksien sopimuksen toimeenpanossa Suomi on kansainvälisten vertailujen mukaan edennyt varsin hyvin. Sopimusvaltion erityisiä tehtäviä täsmennetään esimerkiksi toisessa, kolmannessa ja neljännessä artiklassa. Nämä yleiset velvoitteet valtion vastuuna ovat suomalaisissa tulkinnoissa jääneet yksittäisten oikeuksien varjoon.

Esimerkiksi toisen artiklan ja siitä täsmennetyn yleisperiaatteen mukaan sopimusvaltion tulee kerätä eriteltyjä tietoja syrjäytymiskehityksen tunnistamiseksi ja ryhtyä erityisiin toimiin lasten syrjintään johtavien olosuhteiden lievittämiseksi tai poistamiseksi. Tämän yleisperiaatteen toteuttamisessa ei voida puhua onnistumisesta, kun tarkastellaan esimerkiksi lasten pahoinvoinnin ylisukupolvista kasautumista ja keskittymistä tietyille asuinalueille, lastensuojelun sosiaaliryönnäköisyyttä, oppimistulosten kehittymistä perusopetuksessa ja lasten etenemistä itsenäiseen aikuisuuteen oppivelvollisuuden päätyttyä.

Suomessa valtion rooli vahvistui 1980-luvulla saakka, mutta sittemmin sitä on yhä enemmän kyseenalaistettu. Yhteiskunnallisessa keskustelussa puhutaan nyt vanhemmuudesta ja vanhempien vastuusta sekä lasten erityisistä ongelmista, jolloin kysymys julkisen politiikan roolista ja vastuusta jää helposti sivuun. Puheella vanhempien vastuusta ei kuitenkaan päästä siitä, että samanaikaisesti on kyse myös politiikan suunnanvetäjien ja päätöksentekijöiden vastuusta⁶⁷.

Julkisen politiikan suhdetta vanhempien ja lasten itsemääräämisoikeuteen voidaan pohtia myös käytännöllisesti. Julkisen vallan tukena lasten kehitykseen aikuiseksi käytetään vuosittain noin 15 miljardia euroa. Julkisella vallalla on velvollisuus varmistaa, että investoinneille lasten ja lapsiperheiden tukeen saadaan mahdollisimman hyvä tuotto.

Politiikka-asiakirjan valmistelu ja hyväksyminen valtionhallinnossa ei enää riitä. Valtionhallinnon tuottamat analyysit, tulkinnot ja toimintaehdotukset jäävät helposti vain puheenvuoroiksi lukuisten instituutioiden ja ideologioiden keskustelussa. Toteutuva politiikka tulee joka tapauksessa muotoutumaan useiden politiikkainstituutioiden yhteistoiminnassa. Siksi sen päämääriä ja sisältöä tulisi selvittää ja arvioida avoimessa yhteiskunnallisessa keskustelussa⁶⁸.

62 Ks. Rimpelä 2010.

63 Anderson 2015.

64 Andersson ym 1993, Vartiainen 2015, Saari 2017. "Suomalainen hyvinvointiyhteiskunta muuttuu ideologisen paradigman muutoksen myötä, sillä siinä korostetaan yksilön kykyä tehdä valintoja. Vaikka tutkijat ovatkin osoittaneet muutoksen ja tutkineet sitä jo jonkin aikaa, meillä on nyt selkeitä tuloksia poliittisen johdon suunnanmuutoksesta. Suomi on ottanut askeleen täysin uuteen suuntaan" (Hellman 2017, <https://www.helsinki.fi/fi/uutiset/pohjoismainen-hyvinvointivaltio-on-havinnyt-hallitusohjelmista>).

65 19.5.2017 Itsenäisyyden juhluvuoden lastenrahaston säätiön ehdotus eduskunnan Suomi 100 -työryhmälle. "Suomi tarvitsee kansallisen vanhemmuuden tuen ohjelman, jonka avulla lapsiperheissä esiintyvää myönteistä vuorovaikusta olisi mahdollista edistää ja jolla pahoinvointia voisi estää siirtymästä sukupolvien ketjussa eteenpäin." (<http://www.hs.fi/paivanlehti/06052017/art-2000005198748.html>). Ks. myös Sihvonen 2016.

66 "...politiikan selviytyminen on kuitenkin kytköksissä sen kykyyn sopeutua toimintaympäristön muutoksiin. Näistä muutoksista eräs tärkeimmistä on markkinayhteiskunnallistuminen. Tulevaisuus ei kuitenkaan tule vastaan annettuna, vaan tässä sopeutumisessa politiikalla on viimeinen sana. (Saari 2017, sivu 484).

67 Ks. Salmi ym. 2012, 38-45.

68 Jotta yleissopimuksella olisi sille kuuluva tärkeä rooli täytäntöönpanossa, sen täytyy olla tunnettu aikuisten ja lasten keskuudessa koko sopimusvaltiossa. Raportointiprosessi antaa kuvan siitä, miten valtiot kohtelevat lapsia ja heidän oikeuksiaan. Jollei raportteja levitetä eikä niistä käydä rakentavaa keskustelua kansallisella tasolla, on epätodennäköistä, että prosessilla olisi merkittävä vaikutus lasten elämään. (http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2015/03/CRC_GC_2003_5_julkaisu.pdf).

USEISTA POLITIIKOISTA LAPSIPERHEPOLITIIKKAAN

Valtion toimintaa lapsen oikeuksien sopimuksen velvoitteiden toimeenpanossa ohjaavat viime kädessä vastaukset kahteen kysymykseen: miten ymmärretään lapsen kehitys aikuiseksi ja millä tavoin valtio voi viisaasti tukea tätä kehitystä? Molempien kysymysten laajasta kentästä on seuraavaan poimittu pari teemaa.

Tulkinnat lapsen kehityksestä itsenäiseksi aikuiseksi ovat strategiavalintoja

Lasten kehityksestä aikuiseksi ei ole vakiintunut yhteistä tulkintakehystä. Tulkintojen kirjo tulee näkyviin, kun tarkastellaan niiden kehitystä vuosikymmenien ketjussa. Kun 1970-1980-luvuilla painotettiin kasvuoloja, perhelähtöisyyttä ja kotikasvatuksen tukea, vuosikymmenen vaihteesta lähtien keskustelua ovat hallinneet uhat, ongelmat ja vanhemmuuden katoaminen. Julkisen politiikan tasolla tämä muutos vahvistettiin valtioneuvoston selonteossa eduskunnalle vuonna 2002. Erityisen selvästi tämä muutos näkyy perusopetuksen oheistuksessa (Vesikansa 2009) ja 2000-luvun hankkeiden analyysissä (Sihvonen 2016).

Julkisen politiikan perustaksi sopii hyvin Bronfenbrennerin 1970-luvulla kuvaama ja sittemmin jatkuvasti kehittynyt tulkinta, joka asettaa lapsen kehityksen aikuiseksi bioekosysteemiin – aikaisemmin kasvuympäristön – kehitykseen. Bio-etuliite viittaa lapsen biologisiin ominaisuuksiin, joiden merkitystä kansainvälinen tutkimus on nopeasti selkiyttänyt. Kasvuympäristön vaihtaminen ekosysteemiksi on sanoituksen päivittämistä sisällön pysyessä pääosin ennallaan. Lyhyesti ilmaistuna lapsi varttuu hänelle erityisessä ekosysteemissä, jossa voidaan tunnistaa vyöhykkeitä välittömästi arjesta yhteiskunnan rakenteisiin, julkiseen politiikkaan ja kulttuuriin. Yhteiskunnan instituutiot muokkaavat lasten arkea. Kaikki tämä muuttuu ajan myötä⁶⁹.

Bioekosysteemistä kehitystulkintaa voidaan tarkentaa ottamalla käyttöön kehitysyhteisön käsite⁷⁰. Lapsi varttuu rinnakkaisissa ja peräkkäisissä kehitysyhteisöissä, joita ovat esimerkiksi koti, asuinyhteisö, päivähoito, koulu, harrastukset, media ja ikätoverien ryhmät. Kehitysyhteisöjen lukumäärä on viime vuosikymmeninä lisääntynyt. Esimerkiksi päivähoiton, harrastusten ja median merkitys lapsen arjessa on tänään huomattavasti suurempi kuin 1960-luvulla. Lapsille taas on ominaista, että he etsivät jokaisessa kehitysyhteisössä hyväksyntää ja aikuisten tukea. Toisaalta he oppivat elämään omaa erityistä arkeaan erikseen jokaisessa kehitysyhteisössään. Tästä seuraa esimerkiksi, että arvioissa lapsen kehityksestä ja sen haasteista voi olla suuria eroja vanhempien, opettajien ja harrastusten ohjaajien välillä.

Kehitysyhteisöistä ja palveluista rakentuva kokonaisuus yksittäisen lapsen elämässä ratkaisee hänen kehityksen-

sä suunnan. Muut kehitysyhteisöt kilpailevat kodin ja vanhempien kanssa lapsen ajasta ja siksi niiden kirjon kasvu on haastanut vanhemmuuden. Kun lasta ympäröivä ekosysteemi muuttuu yhä monimutkaisemmaksi, vanhempien mahdollisuus hallita sitä vähenee. Lapsen syrjäytymisvaara kasvaa nopeasti, jos vanhempien osaaminen, mahdollisuudet ja joskus jopa halu tähän hallintaan puuttuvat.

Bioekosysteemisen tulkinnan tärkein viesti julkiselle politiikalle on, että ihmisten välinen kasvatuskumppanuus ei riitä, vaikka se viime kädessä on ratkaisevinta. Lapsen ja lapsiperheiden tuen ammatilliset instituutiot vaikuttavat kukin tavallaan lasten kehitykseen ohjaamalla ammattihenkilöidensä käytännön toimintaa. Vuosituhannen vaihteessa puhuttiin paljon ja kehitettiin ”koko kylä kasvattaa” toiminta-ajatusta, joka keskittyi lasten lähiyhteisöjen ja ammatillisen tuen yhteiseen kasvatustehtävään.

Lasten kehitys aikuiseksi etenee saumattomina prosesseina. Kehityksen nopeus vaihtelee paljon. Esimerkiksi murrosiän kasvupyrähdysten ajoittumisessa ovat 3-4 vuoden erot luonnollisia. Tytöt kehittyvät keskimäärin nopeammin kuin pojat. Ero näkyy jo 2-3 vuoden iässä. Tyttöjen ja poikien ryhmien sisällä vaihtelu on kuitenkin paljon suurempaa kuin niiden välillä.

Lasten tuen järjestäminen tietyn ikäisten keskimääräisen kehityksen mukaan kohtelee epäoikeudenmukaisesti keskimääräistä hitaammin tai muuten erilaisia lapsia. Poikien keskimäärin hitaammasta kehityksestä seuraa, että esimerkiksi peruskoulun vaatiessa tietynasteista kehitystasoa, pojat ajautuvat vaikeuksiin yleisemmin kuin tytöt. Keskimääräistä nopeammin kehittyvillä lapsilla omat vahvuudet ja lähiyhteisöjen tuki ovat useimmiten niin hyviä, että haastavistakin kehitysvaiheista selvitään ilman merkittäviä kolhuja.

Lähes jokaisen lapsen kehitykseen sisältyy vaiheita, joita vanhemmat, lähiyhteisö ja/tai ammattihenkilöt tulkitsevat haastaviksi. Niiden pysyvämmät vaikutukset riippuvat tunnistamisesta ja tulkinnasta sekä tarjolla olevasta tuesta lapsiperheessä ja sen lähiympäristössä ammatillisen tuen järjestelmät mukaan lukien. Tuen jatkuvuus, hallinta ja vaikuttavuus testaa jokaisen lapsen yksilökehityksessä erikseen. Viime vuosikymmenille on ollut ominaista normaalisuuden kaventuminen. Lapsen luonnollinen kehitys rajataan yhä kapeammaksi keskimääräisen kronologisen iän mukaan. Keskimääräistä kehityksestä poikkeaminen määritellään usein ongelmaksi, jonka katsotaan edellyttävän juuri tähän ongelmaan erikoistuneen ammattihenkilön tukea.

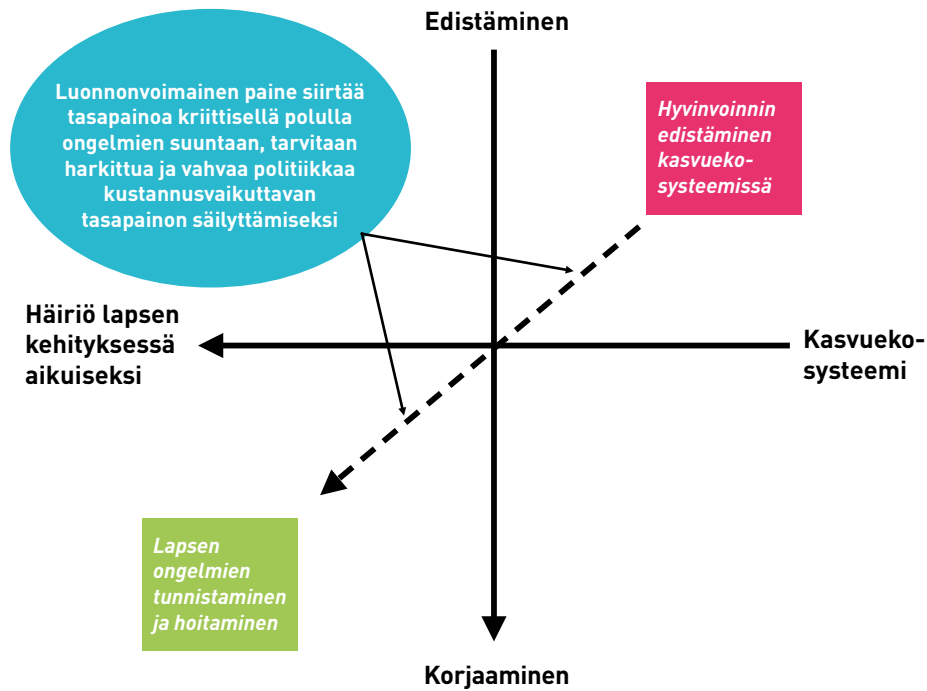
Aikuistumisen ikärajat ovat historian myötä siirtyneet vanhemmiksi. Vielä 1800-luvun puolivälissä lapset luettiin usein mukaan työvoimaan. Noin sata vuotta sitten alettiin lapsia suojella 14-15. ikävuoteen saakka. Vähitellen lapsuuden päättymisen hallinnollinen ikäraja on noussut 18. ikävuoteen⁷¹. Nykyään voimassa olevat ikärajat on valmisteltu

69 Bronfenbrenner jakoi ihmisen kehitykseen vaikuttavan ympäristön viiteen sisäkkäiseen systeemiin, jotka olivat mikro-, meso-, ekso- ja makrosysteemit sekä myöhemmin teoriaan lisätyt kronosysteemi, muutos ajan myötä. ks. esim. <http://sokl.uef.fi/verkkokoulukausit/monitiet/pdf/harkonen.pdf>.

70 Suomalaisessa yhteiskunnassa lasten kasvuympäristö on jakautunut suhteellisen itsenäisiin instituutioihin, joita voidaan lapsen näkökulmasta kutsua kehitysyhteisöiksi (koti, asuinympäristö, päivähoito, koulu, harrastukset, media, yms.). Viime vuosikymmeninä kodin ulkopuolisten kehitysyhteisöjen lukumäärä ja merkitys lasten kehityksen ohjaajina ovat lisääntyneet. Kokonaisuus ratkaisee kehityksen suunnan ja erityisesti selviytymisen sekä haastavista oloista että haastavista kehitysvaiheista. Kehitysyhteisöjen lukumäärän ja vaikutuksen vahvistumisen lisäksi suomalaiselle yhteiskunnalle on ollut ominaista lasten ja lapsiperheiden tuen keskittyminen yhä enemmän ammattihenkilöiden määrittelemiin erityisiin ongelmiin ja ongelmasuuntautuneen tuen eriytyminen kehitysyhteisöistä. (ks. esim. Rimpelä 2013).

71 YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan iän asettamisessa oikeuksien saamiseksi edellytykseksi joudutaan tasapainottelemaan kahden asian välillä: kohteena olevan lapsen kehitystason kunnioittaminen ja velvollisuus tarjota lapselle erityisuojelua. Komitea on painottanut, että valtioiden määriteltäessä lainsäädännöllisiä vähimmäisikärajaa, niiden tulee tehdä se yleissopimuksen yleisperiaatteiden mukaisesti, erityisesti huomioiden syrjimättömyysperiaate, periaate lapsen edun harkitsemisesta ensisijaisena perusteena sekä periaate oikeudesta elämään sekä täysimääräiseen henkinjäämiseen ja kehittymiseen.

Kuvio 7. Lapsiperhepolitiikan kriittinen polku kahden ulottuvuuden (edistäminen vs. korjaaminen ja kasvu-ympäristö vs. ongelma lapsen kehityksessä) nelikentässä.



1900-luvun lopun yhteiskunnallisessa ympäristössä. Sittemmin aikuistumisen ympäristöt ovat muuttuneet monimutkaisemmaksi. Monet niistä tehtävistä, jotka tuolloin tarjosivat mahdollisuuden itsenäiseen toimeentuloon ilman ammatillista koulutusta, ovat kadonneet tai katoamassa. Vain perusopetuksen varaan jäävä koulutus ennakoii suurelle osalle nuoria vaikeuksia työllistymisessä.

Lainsäädännössä on vakiintunut käytännöksi säännellä lapsen oikeuksia ja tukea kronologisen iän keskimääräisen kehityksen mukaan. Suuret ja useimmiten luonnolliset erot lasten kehitysvaiheissa ja -nopeudessa kyseenalaistavat tällaisen sääntelyn perusteet. Kronologisen iän rinnalla tulisi huomiota kiinnittää lapsen *kehitysiikään*. Lapsuuden muuttamista aikuisuudeksi tulisi tarkastella jokaiselle lapselle erityisen psyko-sosiaalisen kehityksen suhteena toimintaympäristön asettamiin vaatimuksiin. Esimerkiksi voidaan kysyä, onko lapsen oikeuksien sopimuksen tarkoittaman erityisen huolenpidon päättymisen 18. ikävuoteen perusteltua 2020-2030-lukujen Suomessa, jos lapsi aikuistuu hitaasti tai hän ei muusta syystä ole saavuttanut itsenäistymisen vaatimaa kehitystasoa tullessaan 18 vuoden ikään.

Lapsiperhepolitiikka ja sen kriittinen polku

Seuraavassa pyritään selkiyttämään kahta peruskysymystä, kun valtio valmistautuu vastamaan 2000-luvun haasteisiin YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen toimeenpanossa. Ensiksi pohditaan, miten tulisi määritellä ja kutsua sitä julkisen politiikan aluetta, jonka ydintehtävänä on tukea lasten kehitystä itsenäisiksi aikuisiksi?

Alle 18-vuotiaiden tärkein kehitysyhteisö on perhe moninaisine rakenteineen. Perheen hyvinvointi ja vanhempien kasvatusosaaminen ohjaavat ensisijaisesti lapsen varttumista itsenäiseksi aikuiseksi. Tämä tiedostettiin jo 1900-luvun alun suojelukasvatustieteessä, joka piti tärkeänä kodin ja kotikasvatuksen tukemista. Lapsen tuen jakaminen lapsiperhepolitiikkaan ja perhepolitiikkaan ei ole vain keinotekoinen vaan myös todellisuutta rikkova jako. Siksi esitetään, että alle 18-vuotiaiden ja heidän perheidensä tukea kehitettäisiin *lapsiperhepolitiikan yhteisessä* kehityksessä.

Lapsiperhepolitiikan ja nuorisopolitiikan välillä ei ole luonnollista ikärajaa. Kun otetaan huomioon lasten yksilöllinen kehitys aikuiseksi, nuorisopolitiikan ja lapsiperhepolitiikan välimaastossa on yhteinen alue, jossa tarvitaan tiivistä yhteistoimintaa. Kun lapsi varttuu itsenäiseksi aikuiseksi, lapsiperhepolitiikka astuu vähitellen sivuun ja vastuuta ottaa nuorisopolitiikka.

Toiseksi pyritään pelkistämään kuvaa lapsiperhepolitiikan ajankohtaisimmasta haasteesta kahden ulottuvuuden muodostamassa nelikentässä: 1) edistäminen vs. korjaaminen ja 2) kasvuympäristö vs. ongelma lapsen kehityksessä (kuvi 7). Jälkimmäisessä ulottuvuudessa lapsi yksilönä ja perhe yhtenä lapsen kehitysyhteisönä sijoittuvat kasvuympäristöön ja ongelman väliin. Lapsi voidaan tulkita ensisijaisesti joko kasvuympäristönsä kehitysyhteisöjä jäsenenä tai keskittyä etsimään hänen kehityksestään ongelmia.

Parhaimmillaan lapsiperhepolitiikkaa kehitetään ja toimeenpannaan tasapainoisesti nelikentän kaikissa neljässä

osassa. Poliitiikan erityinen sisältö ja painotus voivat vaihdella ajankohtaisten kysymysten mukaan, mutta vuosikymmenien kuluksa olennaista on tasapaino. Lapsiperhepolitiikan kustannusvaikuttavuutta mitataan siihen kokonaisuutena ohjattujen eurojen tuottamana hyvinvointina ja työkykynä, kun jokainen uusi sukupolvi varttuu raskauden alusta keski-ikään saakka.

Kuvioon 7. merkitty polku tuli 1900-luvun lopussa kriittiseksi, kun ongelmasuuntautuneisuus vahvistui ja lasten kasvukeskustukset jäivät sivuun. Oman lisänsä tähän kehitykseen ovat tuoneet median kiinnostus ja kansalaisten maksuhalukkuus. Lasten ja lapsiperheiden erityiset ongelmat ja niihin liittyvät kokemukset ja tarinat saavat mediassa huomattavasti enemmän näkyvyyttä kuin yleinen hyvinvoinnin edistäminen. Traagiset tapahtumat, kuten kouluampumiset ja vanhempien aiheuttama lapsen kuolema, virittävät laajan yhteiskunnallisen keskustelun, jolla on taipumus keskittyä yksittäisten ihmisten – niin aikuisten kuin lasten – elämäntilanteeseen tunnistettuihin erityisiin ongelmiin. Käytännön päätöksissä luottamushenkilöiden ja heitä vaaleissa äänestäneiden kansalaisten valmius hyväksyä menojen kasvua on erityisten ongelmien suunnassa paljon suurempaa kuin yhteisösuuntautuneessa hyvinvoinnin edistämässä⁷².

Kansainvälinen tutkimus- ja kehitystyö suuntautuu ongelmiin, joista voi tuottaa yleistettävää tieteellistä tutkimusta helpommin kuin hyvinvoinnin yhteisösuuntautuneesta edistämisestä. Oma vaikutuksensa on julkisjohtamiseen yleistyneet näytön ja vaikuttavuuden vaatimukset. Ongelmiin erikoistuneessa toiminnassa on nopeammin saatavissa näyttöä vaikuttavuudesta kuin yhteisösuuntautuneessa toiminnassa.

Kun kaikki tämä yhdistyy, vakiintuneet palvelukokonaisuudet eriytyvät luonnonvoimaisesti myös sisäisesti. Väleihin jääviä katveita peitetään uusilla palveluilla. Tuen saamisen edellytyksenä on yhä useammin ammattihenkilön tunnistama erityinen ongelma. Tuki ”ansaitaan” täyttämällä ongelman tunnusmerkit. Usein puhutaan ’poislähtämisen kulttuurista’. Erityisen ongelman mahdollisuus oikeuttaa lähettämään lapsi ja/tai perhe juuri tähän ongelmaan erikoistuneiden palvelujen selvitettäväksi ja korjattavaksi. Tähän viitattiin jo lasten vuoden 1979 komitean mietinnössä⁷³. Näin rakentuu kymmenien palvelujen verkosto, joka avautuu sitä hajautuneempana mitä enemmän lapsi ja/tai hänen perheensä tukea tarvitsevat

Lasten ja lapsiperheiden tuki siirtyy ongelmien suuntaan ilman, että millään taholla tehdään tästä suunnasta harkittuja päätöksiä (kriittinen polku kuviossa 7). Tämä kehitys on yleismaailmallinen ja yleistettävissä kaikkiin hyvinvointipalveluihin. Voidaan puhua globaalista paineesta. Tasapainon siirtyminen ongelmien suuntaan tulee näkyväksi vasta vuosien kuluessa juuri siksi, että sitä edistävästä muutoksista ei tarvitse tehdä näkyviä linjapäätöksiä. ”Hiipivä muutos”⁷⁴ etenee yksittäisten päätösten ketjuna. Muutoksen havaitsemiseksi tarvitaan riittävän pitkän ajan kehityksen analyysiä.

Lapsiperhepolitiikan kriittisen polun tunnistaminen ja hahmottaminen auttavat osaltaan ymmärtämään, miksi eriytymiskehitys jatkuu, vaikka vuosikymmenien ajan on puhuttu kasvuoloista, perheen tukemisesta, matalan kynnöksen palveluista ja painopisteen siirtämisestä korjaavasta ehkäisevään työhön. Ongelmasuuntautuneisuuden globaalinen paine yhdistyneenä lukuisiin itsenäisiin instituutioihin vaatii vahvaa vastavoimaa. Mitä hajautetumpia päätöksenteon rakenteet ovat sitä todennäköisemmin ne mukautuvat globaaliin paineisiin. Kun strateginen vastuu hajautettiin kuntiin, lasten ja lapsiperheiden palveluiden eriytyminen pikemminkin voimistui kuin pysähtyi. Pienessä maassa valtion rooli ja valitsemat strategiat ratkaisevat kehityksen suunnan, kun pyritään varmistamaan tasapainoinen säilyminen kuvion 7. esittämässä nelikentässä.

LASTEN JA LAPSIPERHEIDEN OSUUS YHTEISKUNNAN VOIMAVAROISTA

Lapsen oikeuksien sopimuksen neljäs artikla viittaa ensimmäiseen kolmesta kulmakivestä (provision, participation, protection): Millaiseksi muodostuu lasten ja lapsiperheiden osuus yhteiskunnan voimavaroista? Tätä kysymystä on siinä määrin ansiokkaasti ja ajankohtaisesti pohdittu valtioneuvoston selonteossa eduskunnalle vuonna 1995, että kahden vuosikymmen takainen pohdinta ja esitys voidaan toistaa sanaakaan muuttamatta:

- Väestön ikärakenteen muutos ja kansantalouden ongelmat ovat herättäneet keskustelun sukupolvien välisestä tulojaosta. Tulojen, tulonsiirtojen ja palvelujen kohdentumista eri väestö- ja ikäryhmiin tarkastellaan yleensä poikkileikkausanalyysillä. Eri ryhmiä verrataan esimerkiksi yhden vuoden tulotietojen pohjalta. Sukupolvipolitiikka edellyttää pitkittäistarkastelua. Eri sukupolvien välistä hyvinvoinnin ja tulojen jakoa vertailaan eri aikoina syntyneiden ikäluokkien koko elinkaaren pohjalta. Tällöin otetaan huomioon koko elinaika tai huomattava osa siitä.
- Eri väestöryhmien – alaikäisten, työikäisten ja eläkeläisten – tulojaon ohella kysymyksessä on myös lasten mahdollisuus tuottaa hyvinvointia tulevaisuudessa ja jopa kasvattaa sitä. Tähän asti myöhemmin syntyneet sukupolvet ovat jatkuvasti saavuttaneet korkeamman elintason kuin heitä aiemmin syntyneet. Tällä hetkellä ei ole itsestään selvää, että seuraavat sukupolvet saavuttavat tulevaisuudessa edes saman elintason kuin heidän vanhempansa.
- Kansantalouden kasvuvauhti ja julkisen talouden toteuttama tulojen uudelleenjakko vaikuttavat siihen, muodostuuko sukupolvien välinen tulonjako ongelmaksi.

72 Kaupungin hallinnossa keskusteltiin lapsiperheiden hyvinvoinnin edistämistä lisäämällä henkilöstöä neuvolaan, oppilashuoltoon ja perhetyöhön. Tiukan talouskurin ylläpitämiseksi henkilöstölisäyksiin ei saatu luottamushenkilöhallinnon tukea. Yli kahden miljoonan euron lisämääräraha lasten sijaishuoltoon kesken talousarviovuoden hyväksyttiin valtuustossa ilman keskustelua. Tällä päätöksellä valtuusto tosiasiansa perusti kymmeniä työpaikkoja kuntiin, joissa toimivilta tuottajilta sijaishuoltoa ostettiin.

73 Mieluummin on perustettu uusia organisaatioita kuin arvioitu olemassa olevien organisaation toimintaa uudelleen.

74 Julkusten mukaan (2001, 291-300) polkuriippuvuuden kanssa kilpailee hiipivä muutos. Hyvinvointijärjestelmät ovat niin vastustuskykyisiä, että usein vain pienet karsinnat ja uudelleenmuotoilut ovat mahdollisia. Julkusten mukaan tämän ajan mysteeri on, että radikaalit muutokset yhteiskunnallisiin instituutioihin ovat mahdottomia ja silti maailma muuttuu toiseksi. Radikaali muutos ei tarvitse välttämättä radikaaleja toimenpiteitä. Muutoksia on vaikea vangita. Ne näyttävät vähäisiltä. Mutta jo kymmenen vuoden perspektiivi taaksepäin paljastaa, että niitä on.

Jos kansantalouden kasvu on hidasta, on myöhemmin syntyneiden ikäluokkien vaikea saavuttaa aiemmin syntyneiden elintaso. Kohtuullinen talouskasvu helpottaa sukupolvien väliseen tulonjakoon liittyvien ongelmien ratkaisua, mutta edellyttää edelleen korkeaa veroastetta. Nopea talouskasvu auttaa ongelman ratkaisussa, mutta uhkaa puolestaan ympäristöämme.

- Lasten ja lapsiväestön oikeudet ja tarpeet voidaan nykyistä paremmin ottaa huomioon yhteiskunnan suunnittelussa ja päätöksenteossa, jos voimavarojen jakopoliittikkaa seurataan sukupolvittain elinkaaren mitassa ja poikkileikkauksena lapsi-, työkäis- ja eläkeläisväestön kesken. On luotava edellytyksiä seurata voimavarojen jakautumista oikeudenmukaisesti sukupolvien kesken kehittämällä tilastointijärjestelmiä lapsikeskeisemmiksi sekä laatimalla vuosittain sukupolvitase valtion talousarvion yhteyteen. (Valtioneuvosto 1995)

Lapsen oikeuksien komitea on vuonna 2016 julkaissut sopimuksen neljänteen artiklaan perustuvan yleiskommentin.⁷⁵ Sopimusvaltioiden tulee

- jatkuvasti arvioida talousarvioiden vaikutusta eri lapsiryhmiin, ja varmistaa, että niiden talousarviopäätöksillä saavutetaan parhaat mahdolliset tulokset mahdollisimman monen lapsen osalta ja kiinnittäen erityishuomiota haavoittuvassa asemassa oleviin lapsiin.
- pohtia talousarvion suunnittelussa tarkasti eri lapsiryhmien ja etenkin haavoittuvassa asemassa olevien lapsiryhmien tilannetta ja ottaa huomioon menneisyys (ainakin viimeiset 3-5 vuotta), nykytilanne ja tulevaisuus (ainakin seuraavat 5-10 vuotta).

Lisäksi sopimusvaltioiden tulisi

- selittää, kuinka lapsiin vaikuttava lainsäädäntö, politiikat ja ohjelmat rahoitetaan ja toimeenpannaan;
- määrittellä, mitkä talousarviomäärärahat kohdistuvat suoraan ja välillisesti lapsiin;
- esittää tulokset aiempien talousarvioiden vaikutuksista lapsiin tehdyistä arvioinneista;

- esittää yksityiskohtaisesti lasten oikeuksien edistämiseksi toteutetut ja tulevat toimet;
- asettaa suoritustavoitteet, jotka yhdistävät lapsiin liittyvät ohjelmatavoitteet talousarviomäärärahoihin ja todellisiin menoihin. Näin voidaan valvoa vaikutuksia lapsiin yleensä ja erityisesti haavoittuvassa asemassa oleviin lapsiin.

Jotta talousarvioita ja tilinpäätöksiä käsiteltäessä voitaisiin varmistaa lasten tilannetta kuvaavat tiedot, sopimusvaltioita kehoitettiin määrääjain:

- tarkistamaan tilastojärjestelmien valtuudet ja voimavarat lapsia koskevien oleellisten tietojen keruuseen, käsittelyyn, analysointiin ja levittämiseen;
- varmistamaan, että lasten tilanteesta saatavilla olevat tiedot on eritelty ottaen huomioon eri lapsiryhmät ja yleissopimuksen 2.artiklan syrjintäkiellon periaate;
- saattamaan kansallisella ja paikallisella tasolla budjetointiin osallistuvien toimeenpanoviranomaisten ja lainsäädäntöelinten jäsenten sekä kansalaisyhteiskunnan, myös lasten, saataville käyttäjäystävällisiä ja eriteltyjä ja ajantasaisia tietoja lasten tilanteesta; sekä
- perustamaan kaikkien lapsia koskevien politiikkojen ja ohjelmien tietokanta ja ylläpitämään sitä, jotta vastaavien ohjelmien ja palvelujen toteuttamiseen ja valvontaan osallistuvilla on jatkuva pääsy objektiivisiin ja luotettaviin tietoihin.

Edellä kuvattu lainaus hallituksen selonteosta eduskunnalle vuonna 1995 yhdistettynä YK:n lapsen oikeuksien komitean vuoden 2016 ohjeisiin määrittelevät ne toimenpiteet, joihin julkisen vallan tulisi ryhtyä lapsiväestön oikeuksien turvaamiseksi yhteiskunnan voimavaroja jaettaessa. Alustavasti näitä kysymyksiä on pohdittu valtionvarainministeriön työryhmän 2015 valmistuneessa raportissa, jossa hahmoteltiin väestölähtöisen budjetoinnin yhdistämistä valtion talousarviovalmisteluun myös lasten ja lapsiperheiden kannalta.⁷⁶

⁷⁵ http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2015/03/CRC_C_GC_19_julkaisu.pdf.

⁷⁶ Lapsiperheitä ja erityisesti yksin asuvia vanhuksia koskevien asioiden kokoaminen osana valtion talousarviota. Julkaisu 18. Helsinki 2015.



KESTÄVÄ SYSTEEMINEN UUSIUTUMINEN

MITÄ TARKOITTAÄ KESTÄVÄ SYSTEEMINEN UUSIUTUMINEN?

Historian polkuriippuvuuden säilyttämisen sijasta olisi katse suunnattava lasten tulevaisuuteen vähintäänkin 2020- ja 2030-luvuille: Millaisilla strategioilla, rakenteilla ja toiminnoilla voidaan lasten kehityksen ja lapsiperheiden hyvinvoinnin tukeen käytettäville euroille ja muille voimavaroille saada paras mahdollinen tuotto uusien sukupolvien varttuessa aikuisiksi? Tarjolla on kaksi strategista vaihtoehtoa:

- Pääosin hyväksytään vakiintunut instituutiorakenne, jonka antamissa puitteissa vahvistetaan yhteistyötä, kehitetään hallinnon rajat ylittäviä johtamisen ja toiminnan innovaatioita ja edistetään niiden leviämistä ja vakiintumista⁷⁷.
- Vakiintuneet instituutiot ja niiden erityiset tulkintatavat ('paradigmat') ovat niin voimakkaita, että hyvistä tavoitteista huolimatta yhteistyöhön keskittyminen ei saa aikaan kestävää uusiutumista. Siksi on tavoitteeksi asetettava aidosti uuden ja 2030-luvun haasteisiin nykyistä kustannusvaikuttavammin vastaavan kokonaisarkkitehtuurin kehittäminen, mikä tarkoittaa laaja systeemistä uusiutumista⁷⁸ valtionhallinnosta lasten ja lapsiperheiden arkeen.

Tässä luvussa aikaisemmin esitetyn mukaan eriytymiskehitys ja rakenteellinen välinpitämättömyys ovat sekä aiheuttaneet että nopeuttaneet lasten ja lapsiperheiden ongelmiin erikoistuneiden palvelujen kuormituksen kasvua. Palvelujen hajanaisuuden tuottamia ongelmia ei ole onnistuttu poistamaan keskittymällä yhteistoimintaan vakiintuneet rakenteet säilyttäen. Ensin mainittua strategiaan on testattu jo yli kolmen vuosikymmenen ajan. Tulokset eivät rohkaise sitä jatkamaan.

Toinen strateginen vaihtoehto on aika ajoin ollut mukana keskustelussa. Kun rakenteet ovat vakiintuneita ja vahvoja ja niiden kanssa yhdensuuntaisesti vaikuttaa globaali ongelmasuuntautuneisuuden paine, ihmisten uudistuminen yksilöinä ei riitä. Kunnissa on testattu uusia organisoitumisen muotoja (katso esimerkiksi Rimpelä ja Rimpelä 2015). Valtionhallinnon mietinnöissä, raporteissa ja ohjelmissa on yleisellä tasolla kuvailtu tulevaisuuden näkymiä. Toistaiseksi lasten ja lapsiperheiden tuen systeemistä uusiutumista⁷⁹ ei kuitenkaan ole yksityiskohtaisemmin analysoitu eikä valmisteltu puhumattakaan siinä etenemisestä pitkäjänteisesti ja

riittävästi resursoituna. Ydinkysymys on keskittyminen ensisijaisesti lasten ja lapsiperheiden tukemiseen mahdollisimman pitkälle universaalipalveluilla heidän arjessaan ja vasta toissijaisesti ongelmiin erikoistuneissa palveluissa.

Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan vuonna 2004 julkaisemassa raportissa 'Innovaatiivisten ympäristöjen ja organisaatioiden johtaminen' kuvattiin systeemistä uusiutumista seuraavasti:

- Pörinä (buzz) tarkoittaa sitä, että innovaatioympäristössä on jatkuvasti menossa monenlaisia kiehtovia ja hyödyllisiä uutta luovia prosesseja, jotka tekevät niistä monipuolisia inspiraation ja innovaatioiden lähteitä.
- Pörinä synnyttää tietoista ja sattumanvaraista oppimista, mutta myös systemaattisia ja spontaaneja kommunikointikanavia organisaatioiden välille.
- Pörinää suuntaavat yhteiset tulkinnalliset viitekehykset ja jaetut käsitykset toimialan kehityksestä ja tulevaisuudennäkymistä.
- Paikallinen innovaatioympäristö kytkeytyy maantieteelliseen alueeseen. Toimijoiden näkökulmasta innovaatioympäristö on kuitenkin lähinnä löyhien ja vahvojen sidoksien rihmasto, jolla on parhaimmillaan paikallisia, kansallisia ja globaaleja ulottuvuuksia. Paikallinen innovaatioympäristö voidaan siten hahmottaa laajempien verkostojen paikalliseksi solmukohdaksi.
- Pörinän syntymiseen tarvitaan toimijoiden välisiä heikkoja ja vahvoja sidoksia. Pörinä edellyttää molempia.
- Innovaatioympäristö synnyttää oivalluksia ja synergiaa sekä henkilökohtaisia ja organisaatiokohtaisia oppimisprosesseja.
- Innovaatioympäristön toimintamallit, kulttuuri ja käytännöt syntyvät paikallisissa verkostoissa, mutta ne saavat vaikutteita ympäröivästä maailmasta.⁸⁰

Pörinä -tulkinta on lainattu siksi, että se kuvaa hyvin lasten ja lapsiperheiden palvelujen kehittämistä viime vuosikymmenien aikana. Pörinää on ollut runsaasti ja sen kirjo laajaa. Mutta pörinä on jakautunut lukuisiin sektoreihin ja

77 Ks. esim. Koivisto ym. (2011): Rajoja ylittävä innovointi on vastaus yhteiskunnan muutosprosesseihin: innovaatioympäristö käy vaikeaselkoisemmaksi, tuotteiden ja palveluiden monimutkaisuus kasvaa ja kehitystempo kiristyy, tietämys on hajautunut. Välineenä rajojen ylittämisessä ovat luomis-, oppimis- ja innovaatioverkostot, joissa toimijat kehittävät yhteisiä kohteita. Verkostojen osallistujat ovat hyvin erilaisia, aina yksityishenkilöistä ylikansallisten hankkeiden kautta yrityksiin ja kansalaisyhteiskunnan järjestöihin.

78 Systeemisellä muutoksella viitataan laaja-alaiseen toimintamallien, rakenteiden ja näiden vuorovaikutuksen samanaikaiseen muutokseen, joka luo edellytyksiä tulevaisuuden hyvinvoinnille ja kestäväälle kehitykselle [Valovirta ym. 2011] Systeeminen innovaatio on uusi toimintamalli, joka edellyttää toteutuakseen useiden järjestelmän ulottuvuuksien – kuten teknologian, palveluprosessien, organisaation johtamisen ja rakenteiden – vuorovaikutusta. (Nieminen ja Kivisaari 2012)

79 On huomattava, että muutoksen sijasta edellä puhuttiin uusiutumisesta ja nimenomaan uusiutumisesta. Tässä sovelletaan ekologiasta tuttua tulkintaa. Metsä uusiutuu jatkuvasti siinä ilmaston muutoksen, myrskyjen ja hakkuiden muokkaamana. Vastaavaa jatkuvaa uusiutumista voidaan soveltaa myös lasten ja lapsiperheiden tuen järjestelmissä.

80 Teknologian arviointeja 19. Eduskunnan kanslian julkaisuja 6/24, sivut 16-18.1. https://www.eduskunta.fi/FI/tietoaeduskunnasta/julkaisut/Documents/ekj_6+2004.pdf.

hallinnonaloihin ja edelleen niiden sisäisiin palvelukokonaisuuksiin. Jokaisella palvelujen erityisellä instituutiolla on ollut oma sisäinen pörinänsä⁸¹. Kokonaisuuden hallinta on kadonnut⁸². Ammattihenkilöiden toimintaa ohjaa usein oman instituution määrittämä rooli enemmän kuin lapsen ja hänen perheensä tuen tarve. Juuri siksi tarvitaan systeemistä uusiutumista, jossa keskitytään lasten ja lapsiperheiden tukemiseen YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen linjaamalla tavalla. Sopimuksen toimeenpano-ohjeissa korostetaan, että lapsen oikeuksien toimeenpano voi edellyttää muutoksia lainsäädäntöön, hallintoon ja voimavarojen jakamiseen sekä koulutusta asenteiden muuttamiseksi eli laajaa systeemistä uusiutumista.

USKOTTAVA TARINA TULEVAISUUDESTA

Vuonna 2015 valmistuneessa tutkimuksessa esitettiin, että lapsiperhepalvelujen systeemistä uusiutumista olisi valmisteltava pitkäkestoista tutkimus- ja kehittämisohjelmaa, koska on mahdollista ja jopa todennäköistä että 2020-luvulla on tultava toimeen nykyistä pienemmillä voimavaroilla (Rimpelä ja Rimpelä 2015):

- Talouden paineessa tarvitaan laajaa kokonaisuudistusta, jonka keskiössä on YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen tarkoittama lapsen etu ja siitä johdettuna lapsilähtöisyys ja perhelähtöisyys. Pitkäkestoisessa uudistusohjelmassa tulee kehittää kaikkia lapsiperheiden palveluja yhdistävä tavoitemalli:
 - Parlamentaarisisessa yhteistyössä valmistellaan eduskunnan käsiteltäväksi Lapsipolitiikka vuoteen 2025 -tavoiteohjelma.
 - Uutta palvelukokonaisuutta testataan ja kehitetään kuntakokeiluissa (”referenssikunnat”), joissa erityistä huomiota kiinnitetään kustannusvaikutavuuteen ja tiedolla johtamiseen.
 - Kuntakokeiluihin yhdistetään alusta alkaen kehitettävää arviointitutkimusta.
 - Valmistellaan pikaisesti palvelu-uudistusta edistäviä säännösmuutoksia ja panostetaan riittävästi tiedon hallinnan uudistamiseen ja uuden teknologian soveltamiseen.

Kun kaksi vuotta on kulunut tutkimuksen valmistumisesta, on todettava, että siinä aliarvioitiin systeemiseen uusiutumiseen tarvittavaa aikaa, johtajuutta ja investointeja. Vakiintuneiden instituutioiden voima on tullut taas kerran näkyviin siinä tehokkuudessa, jolla ne ovat ottaneet haltuunsa Sipilän hallituksen käynnistämät kärkihankkeet ja pelkistäneet rakenteelliset muutospainet yhteistyöksi ja yksilötason muutostaasteiksi (ensimmäinen edellä kuvatuista strategista vaihtoehtoista) sen sijaan, että olisi kyseenalaistettu lasten ja lapsiperheiden tuki- ja palvelujärjestelmien rakenteet yleisesti eikä vain sosiaali- ja terveyspalveluissa⁸³.

Hidasta etenemistä selittää erityisesti se, että kestävä systemisen uusiutumisen todellinen luonne on jäänyt avainhenkilöiden keskuudessa epäselväksi. Sitoutuminen kokonaisuuden hallinnan vaatimiin ponnisteluihin on ollut vaatimatonta.⁸⁴ Siksi on välttämätöntä varata riittävästi aikaa lapsiperhepalvelujen rakenteiden ja organisaatiokulttuurien uusiutumistarpeiden ja -tavoitteiden selventämiseen⁸⁵.

Olellainen kysymys on se tulevaisuuden näkymä, johon yhteistoiminnassa pyritään. Systemisen uusiutumisen ammattilaiset puhuvat usein kokonaisarkkitehtuurin tavoitemallista, joka voidaan myös sanoittaa ’uskottavaksi tarinaksi’ tulevaisuudesta: Missä olemme esimerkiksi vuonna 2025, jos kaikki menee hyvin?⁸⁶

Millainen voisi uskottava tulevaisuuden tarina lasten ja lapsiperheiden palvelujen kokonaisuudesta olla? Seuraavassa esitetään joitakin virikkeitä tähän keskusteluun:

- Lasten ja lapsiperheiden palvelut muodostavat jatkuvan kokonaisuuden raskauden alusta siihen saakka, kunnes lapsi on varttunut ottamaan omaa vastuuta tulevaisuudestaan. Tätä kokonaisuutta ohjaavat yhteinen järjestämisvastuu, johtaminen, tiedon hallinta, talous ja arviointi. Jokaisella lapsella ja hänen perheellään on yksi ja yhteinen arviointi- ja palveluohjelma, joka laajenee, kun tuen tarve kasvaa. Yhteisenä tavoitteena on lasten kasvukoysteemien vahvistaminen niin, että ongelmiin erikoistuneiden palvelujen tarve vähenee.
- Palvelut tukevat lasta hänen luonnollisissa kehitysyhteisöissään ja sovittavat tuen jokaisen lapsen ainutlaatuiseen kehitykseen. Myös silloin kun kehityshaasteet vaativat erikoistunutta osaamista, tuen tavoitteena on lapsen välittömän auttamisen rinnalla lapsen kasvukoysteemin pulmien tunnistaminen ja poistaminen.

81 Äitiysneuvolan pörinä, lastenneuvolan pörinä, varhaiskasvatuksen pörinä, perusopetuksen pörinä, oppilashuollon pörinä jakautuneena edelleen koulupsykologien, koulukuraattoreiden ja kouluterveydenhuollon pörinään, aikuissosiaalipalvelujen pörinä, lastensuojelun pörinä, lastenpsykiatrian pörinä, nuorisopsykiatrian pörinä, perussairaanhoidon pörinä, somaattisen erikoissairaanhoidon pörinä, kulttuuripalvelujen pörinä, liikuntapalvelujen pörinä, yms.

82 Nieminen ym. (2011): Sosiotekniset regiimit muodostuvat olennaisilta osiltaan erilaisista sääntöjärjestelmistä ja muodostavat valintaympäristön, jossa erilaisia teknologioita tai toiminnallisia mahdollisuuksia otetaan mukaan regiimin piirissä kehitettäväksi tai suljetaan sen ulkopuolelle. Regiimi on konservatiivinen, koska toimijat ylläpitävät sitä itsestään selviksi koettujen valintojen kautta ja koska muutokset ovat usein vähittäisiä, lähinnä regiimin muodostamien sääntöjen puitteissa tapahtuvia parannuksia olemassa oleviin teknologioihin ja toimintamalleihin. Regiimin puitteissa muodostuu ”polkuriippuvuutta” (aiemmat päätökset vaikuttavat myöhempiin valinnanmahdollisuuksiin) ja myös ”lukkiumia” (erilaisten kytkentöjen kautta muodostuvia ”jäähäntämiä” johonkin tiettyyn teknologiaan tai toimintamalliin).

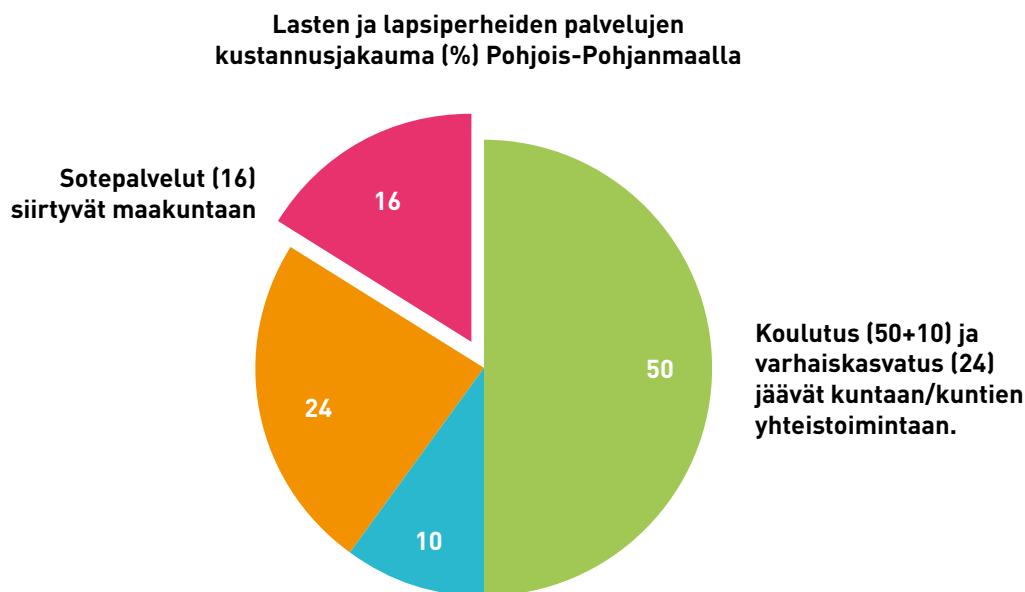
83 Poikkeuksena on sosiaali- ja terveydenhuollon integroiminen yhdistämällä niiden hallintoa. Toistaiseksi hallintouudistuksessa lasten ja ja perheiden palveluissa on keskitetty heidän sosiaali- ja terveyspalvelujensa kokoaminen perhekeskuksiin, joiden kustannukset ovat vain noin viidenneksen suuruusluokkaa lasten ja lapsiperheiden palvelujen kokonaiskustannuksista. Samalla kun maakunnan vastuulle sosiaali- ja terveyspalvelut kootaan perhekeskuksissa, niiden etäisyys lasten ja lapsiperheiden arjesta ja kunnan vastuulle jäävistä palveluista saattaa edelleen kasvaa.

84 ks. Nieminen ja Kivisaari (2012, 430): Muutosjohtamisen näkökulmasta kehittämishankkeen kariutumisen syyt voidaan kiteyttää siihen havaintoon, että kunnan kehittämishankkeen vastuuhenkilöt eivät missään vaiheessa hahmottaneet tai tunnustaneet kehitettävän innovaation systeemistä luonnetta.

85 Ymmärtämisen vaatiman dialogin ja yhteistoiminnan ja päätöksen valmisteludialogin ja yhteistoiminnan erottaminen toisistaan, katso. Alhanen (2016) ja Hallamaa (2017).

86 Lennokkaampien tulevaisuusvisioiden ohella nykykulttuuri tarvitsee systemaattista ja analyttistä, tieteellisesti punnittua tulevaisuustietoa ennakoituvuuden (foresight) tueksi. Huomispäivää anturoivat skenaariot, tulevaisuusverstaat, Delfoi-menetelmät ynnä muut ovatkin olennainen ja vakiintunut osa organisaatioiden strategiatyötä. (Valovirta ym. 2011)

Kuvio 8. Lasten ja perheiden palvelujen bruttokustannusten (yhteensä 999 milj. euroa) prosenttijakauma vuonna 2015 Pohjois-Pohjanmaalla. Sosiaali- ja terveydenhuollon hallintouudistuksen toteutuessa to-dennäköisesti maakuntaan siirtyvät (16 prosenttia) ja kuntaan/kuntien yhteistoiminnassa järjestettäviin jäävät (84 prosenttia) ⁸⁷.



- Palvelujen järjestämisen perustuu lasten ja heidän perheidensä sekä ammattihenkilöstön yhteistoimintaan. Lapset ja heidän läheisensä ovat itsenäisinä toimijoina mukana sekä palvelukokonaisuuden että henkilökohtaisen tuen valmistelussa ja toimeenpanossa. Suunnitelman tulee näkyä heille kokonaisuutena, päämäärätietoisena, jatkuvana, ymmärrettävänä, ennakoitavana ja hyväksyttävänä. Poikkeuksena ovat ne tilanteet, joissa lapsen etu vaatii puuttumista lapsen ja/tai vanhempien itsemääräämisoikeuteen. Kun lapsen etu edellyttää vastentahtoista puuttumista, erotetaan vanhempien tukeminen ja lapsen suojele toisistaan. Näin varmistetaan, että vanhempien tuki jatkuu, vaikka he saattavat kokea, että heidän huoltajaoikeuttaan on loukattu.
- Ongelmiin erikoistuneen osaamisen tulee tukea universaalipalveluja. Mitä enemmän lapsi ja/tai hänen perheensä tarvitsee erikoistunutta tukea, sitä tärkeämpää on, että tuen kokonaisuudesta vastaa universaalipalveluissa yksi ammattihenkilö, jolla on luottamuksellinen yhteistoimintasuhte vanhempien ja lapsen kanssa ja joka tuntee heidän elinolonsa ja lähiympäristössä tarjolla olevan tuen tai sen puutteet.
- Lapsen ja lapsiperheen tuen tarpeen arvioinnissa ja järjestämisessä luotetaan ammattihenkilöiden asiantuntemukseen ja harkintaan. Hallintopäätökset rajataan

tilanteisiin, joissa on puuttuttava itsemääräämisoikeuteen. Näin vakiinnutetaan yhteinen käytäntö sosiaali- ja terveyspalveluissa ja koulutuksessa.

Monimutkaistuvassa yhteiskunnassa lasten ja lapsiperheiden palvelujen tulevaisuuden tarinan keskeisin kysymys on kokonaisuuden johtaminen hallintorakenteiden muuttuessa. Oletetaan, että sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnollinen uudistaminen etenee pääosin nykyisten suunnitelmien mukaan. Euroilla ja henkilöstöllä mitaten yli 80 prosenttia lasten ja lapsiperheiden palveluista tulisi jäämään kuntaan tai kuntien yhteistoimintaan (kuvio 8). Siksi tuntuisi luontevalta, että ensisijainen vastuu lasten ja lapsiperheiden hyvinvoinnin edistämisestä osoitetaan kunnille. Kunnat vastaisivat paikallisella tasolla YK:n lasten oikeuksien sopimuksen toimeenpanosta. Niillä tulisi olla tämän tehtävän mahdollistama toimeenpano-organisaatio.

Universaalipalvelujen kokonaisuuden muodostaminen raskauden alusta lapsen kehittymiseen itsenäiseksi aikuiseksi virittää useita kysymyksiä. Olisiko neuvolatyön ja varhaiskasvatuksen aika yhdistyä yhdeksi kokonaisuudeksi? Mihin tarvitaan erityistä esiopetusta tai iltapäivä- ja aamu-päivätoimintaa, voitaisiinko ne yhdistää perusopetukseen? Voitaisiinko oppilashuolto yhdistää saumattomaksi osaksi perusopetusta? Olisiko perusteltua alentaa oppivelvollisuuden alaikäraja viiteen vuoteen? Voitaisiinko siirtymä varhaiskasvatuksesta perusopetukseen toteuttaa pääosin

⁸⁷ Pohjois-Pohjanmaalla lasten ja lapsiperheiden palvelujen bruttokustannukset olivat vuonna 2015 noin 999 miljoonaa euroa ja jakautuivat seuraavasti: Perusopetus 50 %, toisen asteen koulutus (16-17 v.) 10 %, päivähoito 24 % sekä sosiaali- ja terveyspalvelut 16 % (Helanen 2017, <https://www.thl.fi/documents/605877/3674647/Lapsibudjetointi+esitys+LA-PE-pvt+221117+päivitetty.pdf/ed21b0c3-3a13-457e-a7b6-50b6de9831c0>). Hämeenlinnassa tehdyn arvion mukaan sote-uudistuksen jälkeen henkilöstöä tulee olemaan noin 1400, joista lähes 1200 (noin 85 %) tulee toimimaan lasten ja lasiperheiden palveluissa (Markku Rimpelä, henkilökohtainen tiedonanto. 5.12.2017)

niin, että lasten ja vanhempien ei tarvitsisi sitä edes huomata? Kun palveluissa tarvitaan välttämättömiä siirtymiä, voitaisiinko ne sijoittaa lapsen kehityksessä tasannevaiheisiin, esimerkiksi selvästi ennen murrosikää, ehkä 9-10 ikävuoden vaiheille? Voisiko ryhmissä olla nykyistä enemmän eri-ikäisiä lapsia, joita ohjattaisiin omatahtiseen yhdessä oppimiseen?

Syrjimättömyysvelvollisuuden kannalta suurin kysymys on oppivelvollisuuden yläikäraja joka lopettaa eniten tukea tarvitsevien lasten tukemisen kaksi vuotta ennen kuin he ovat saavuttaneet lapsen oikeuksien sopimuksen mukaisen lapsuuden yläikärajan. Miksi suunnitelmalliset universaalipalvelut on rajattu 18. ikävuoteen saakka on rajattu vain niille lapsille, jotka etenevät menestyksellisesti toisen asteen koulutuksessa? Lapsen oikeuksien sopimukseen perustuva syrjimättömyysvelvollisuus vaatii käytännössä, että vastaava suunnitelmallinen ja erityiset tarpeet huomioonottava tuki järjestetään myös niille, jotka eivät perusopetuksen päättyessä ole edenneet toisen asteen koulutuksessa tai jäävät ovat jääneet kokonaan sen ulkopuolelle. Erityisesti on huomattava, että syrjimättömyysperiaatteen soveltaminen

ei tarkoita identtistä kohtelua. Kun tämä muistetaan, jokaiselle toisen asteen koulutuksesta putoavalle tulisi järjestää ainakin 18. ikävuoteen saakka keskimääräistä paremmin resursoitua tukea kuin mitä toisen asteen koulutus ja sen opiskelijahuolto tarjoavat.

Lapsen oikeuksien sopimusta sovelletaan alle 18-vuotiaisiin. Kun tätä ikärajaa 1980-luvulla harkittiin, esillä oli sen joustava tulkinta. Tuntuisikin perustellulta jatkaa sopimuksen edellyttämää erityistä huolenpitoa niistä nuorista heidän 18. syntymäpäivänsä jälkeenkin silloin, kun kypsyminen itsenäiseksi aikuiseksi etenee keskimääräistä hitaammin. Suunnitelmallinen tuki voisi jatkua esimerkiksi 21. ikävuoteen, joka on lastensuojelun jälkihuollon yläikäraja. Ketään ei hukattaisi ennen 21. ikävuotta, jolloin ei myöskään tarvittaisi erikoistuneita palveluja hukattujen löytämiseen.

Tämän suuntaisen tulevaisuuden tarinan mahdollisuus toteutua ratkaistaan käytännössä lasten ja lapsiperheiden palveluiden työyhteisöjen muodostamisessa: ohjaavatko tulevaisuuden työyhteisöjen muodostamista lasten ja lapsiperheiden tuen tarve ja sen edellyttämän osaamisen kirjo kokonaisuutena vai vakiintuneiden instituutioiden rajat ja ammattitutkinnot⁸⁸.

88 Tietointensiivisissä palveluissa - ja varsinkin kun ne toimivat kompleksisissa ympäristöissä – useimmiten pyritään yhdistämään tiimeihin erilaista osaamista niin, että tehtävän vaatima osaamiskokonaisuus tulee katettua. Tällaisissa tiimeissä lähiesimies ei voi olla jokaisen ammattihenkilön ammattitaidon henkilökohtainen tukija. Hänen tehtävänsä on yhdessä jokaisen tiimin jäsenen sopia henkilökohtaisen ammattitaidon vahvistamisesta ja luoda siihen mahdollisuudet. Tätä soveltaen voitaisiin ajatella esimerkiksi, että opettajista, oppilashuollon ammattihenkilöistä, perhetyöntekijöistä, nuorisotyöntekijöistä, sosiaalityöntekijöistä, koulukäyntiohjaajista, ja muista lapsen ja lapsiperheen tuen järjestämisestä muodostuu kouluuyhteisöissä moniosaajatiimejä, joilla on yksi ja yhteinen lähiesimies.





LOPUKSI

Edellä esitettyjä arvioita ja ehdotuksia tarkasteltaessa on hyvä pitää mielessä rajoitukset. Kattavasti on tarkasteltu vain hallitusohjelmia. Päähuomio on suunnattu lapsiperhepoliittiseen ohjelmatyöhön ja siinäkin palvelujärjestelmään. Perhekustannusten tasaus ja tulonsiirrot on sivuutettu lähes kokonaan. Tarkastelematta ovat jääneet myös ammattihenkilöstön koulutus, tutkimus- ja kehittämistyö sekä lasten ja lapsiperheiden hyvinvoinnin seuranta ja muut tiedon hallinnan haasteet. Tässä luvussa on esitetty yksi puheenvuoroksi lapsiperhepolitiikan historiaa ja tulevaisuutta koskevassa keskustelussa.

Lasten ja perheiden tuen päämäärätietoinen ja kestävä systeeminen uusiutuminen ei ole mahdollista ilman lapsen oikeuksien sopimukseen perustuvaa kansallista strategiaa. Ensimmäiseksi tulisi tarkistaa tämän sopimuksen painoarvo julkisessa politiikassa. Tunnustetaanko se valtiota velvoittavaksi osaksi sääädöskokoelmaa vai annetaanko sille vain suosituksen painoarvo? Jos Lapsen oikeuksien sopimus ja siihen perustuvat ohjeet tulkitaan velvoittaviksi, valtion tulee käynnistää viipymättä lapsiperhepolitiikan kansallisen strategian parlamentaarinen valmistelu ja osoittaa siihen riittävät voimavarat.

Seuraavaksi on ratkaistava, minne valtionhallinnossa sijoitetaan lapsiperhepolitiikan valmistelun, toimeenpanon ohjauksen, seurannan ja arvioinnin vastuut. Vakiintuneena käytäntönä on ollut yleisvastuun osoittaminen sosiaali- ja terveysministeriölle. Poikkeuksena oli lapsi- ja nuorisopoliittisen kehittämissuunnitelman sijoittaminen opetus- ja kulttuuriministeriön vastuulle. Lapsiasiavaltuutetun toiminta sijoitettiin ensin sosiaali- ja terveysministeriöön, mutta siirrettiin oikeusministeriöön. Varhaiskasvatus on siirretty sosiaali- ja terveysministeriöstä opetus- ja kulttuuriministeriöön. Viime vuosina valtionhallinnon strategiatyössä on vahvistettu valtioneuvoston kanslian roolia. Valtionhallinnon uudistamista on valmisteltu pitkään. Laajoja uudistuksia odotettaessa voitaisiin lapsiperhepolitiikan kokonaisvastuu osoittaa esimerkiksi opetus- ja kulttuuriministeriölle erityisesti siksi, että

se hallinnoi jo nyt suurinta osaa – euroina yli 80 prosenttia – lapsiperhepalveluista⁸⁹.

Perhekustannusten tasaamisesta tämä selvitys antaa aiheen yhteen ehdotukseen. Painopisteen siirtäminen 1990-luvulta alkaen lapsiperheiden tulonsiirroista ongelmasuuntatuneiden palvelujen laajentamiseen olisi otettava uudelleen harkittavaksi.

Oletetaan, että hahmoteltu tarina lasten ja lapsiperheiden tuen tulevaisuudesta kehittyä uskottavaksi ja tulee riittävän laajasti hyväksytyksi. Valtionhallintoon kehittyisi riittävästi resursoitu lapsiperhepoliittinen instituutio vastaamaan YK:n lapsen oikeuksien yleissopimukseen perustuvan kansallisen strategian valmistelusta, toimeenpanosta ja arvioinnista. Seuraavissa hallitusohjelmissa ilmaistaisiin avoimesti strategisten linjausten suhde lapsen oikeuksien sopimukseen.

Paikallisella tasolla kunta vastaisi ensisijaisesti lasten ja lapsiperheiden hyvinvoinnin edistämisestä ja lapsen oikeuksien sopimuksen toimeenpanosta. Vahvistetuissa universaalipalveluissa seurattaisiin lapsen kehitystä kokonaisuutena ja vastattaisiin siitä, että lapset ja heidän perheensä saavat tarpeidensa edellyttämää tukea. Ongelmiin erikoistuneet sosiaali- ja terveyspalvelut tukisivat kunnan vastuulla olevia vahvistettuja universaalipalveluja. Kun lasten ja heidän perheidensä tukeminen jakautuu tulevaisuudessakin väistämättä useiden vastuutahojen kesken, huolehdittaisiin siitä, että kustannusvaikuttavan toiminnan ja menestyksellisen kehitystyön taloudelliset tuotot jaetaan oikeudenmukaisesti sekä järjestämisvastuisten tahojen että tuottajien kesken.

Lapsen oikeuksien sopimuksen ratifioiminen tarkoittaa myös tänään, että toimintaympäristöjen muutoksista ja tulevaisuuden näkymien vaihtumisesta huolimatta kokonaisvastuu pysyy valtiolla. Sopimuksen allekirjoittajana valtio vastaa viime kädessä lapsen oikeuksien arvostamisesta ja ottamisesta huomioon kaikessa lasten ja myös lapsiperheiden hyvinvoinnin tulevaisuuteen vaikuttavassa toiminnassa.

⁸⁹ Lapsiasiavaltuutettu jättää tässä kertomuksessa eduskunnan harkittavaksi, miten valtioneuvostossa kansallisen lapsistrategian valmisteluvastuu ministeriöiden kesken tapahtuu.

LÄHTEET

- Alhanen K. Dialogi demokratiassa. Gaudeamus 2016.
- Andersson JO, Hautamäki A, Jallinoja R, Niiniluoto I, Uusitalo H. Hyvinvointivaltio ristiaallokossa. Arvot ja tosiasiat. SITRAn julkaisusarja 131. WSOY. Juva 1993.
- Anderson TM. Mauno Koivisto Lecture 2014: The Nordic welfare model and welfare services – Can we maintain acceptable standards? Research on Finnish Society 2015;8:85-96.
- Anttonen A, Sipilä J. Suomalaista sosiaalipolitiikkaa. Vastapaino. Tampere 2000.
- Arnkil TE, Erikson E, Arnkil R. Palveluiden dialoginen kehittäminen kunnissa. Sektorikeskeisyydestä ja projektien kaaoksesta joustavaan verkostointiin. Stakes. Raportteja 253. Gummerrus Kirjapaino Oy. Jyväskylä 2000.
- Bardy M., Salmi, M. & Heino, T. (2001). Mikä lapsiamme uhkaa? Suunta- viivoja 2000-luvun lapsipoliittiseen keskusteluun. Stakes. Raportteja 263.
- Bardy M. Lapsuuden politiikka: Kulutusyhteiskunnasta ekososiaali- seen kehitykseen? Teoksessa: Aalto E, Alasuutari M, Heino T, Lampo- nen T, Rutanen N (toim.). Suojeltu lapsuus? Raportti Lapsudentutki- muksen päiviltä. THL Raportteja 51, 30--43. Helsinki 2011.
- Erikson E, Arnkil TE. (toim.) Ammatillaiset arvailevat toisistaan – tul- kintaverkostot psykososiaalisessa työssä. Stakes. Raportteja 184/1995.
- Gilbert N, Parton N, Skivenes M. Protection systems. International Trends and Orientation. Oxford University Press, 2011.
- Gilbert N. A comparative study of child welfare systems: Abstract orientations and concrete results Children and Youth Services Review 2012;34/3:532-566.
- Hallamaa I. Yhdessä toimimisen etiikka. Gaudeamus 2017.
- Harisalo R, Aarrevaara T, Stenvall J, Virtanen P. Julkinen toiminta, julkinen politiikka. Tampere University Press. Tampere 2007.
- Harrrikari T. Lapset ja nuoret huolen ja puuttumisen politiikassa. Nuori- sotutkimusseuran julkaisuja 87. Hakapaino Oy. Helsinki 2008.
- Hellman, M, Monni, M, Alanko, A. Declaring, shepherding, managing: The welfare state ethos in Finnish Government Programmes, 1950- 2015. Research on Finnish Society 2017;10: xxx.
- Hiilamo H. Akantappolaista isäkiintiöön. Perhepolitiikan pitkä linja Suomessa ja Ruotsissa. Stakes. Gummerrus. Vaajakoski 2006.
- Häikiö L, Leino H. Tulkinnan mahti. Johdatus tulkitsevaan politiikka- analyysiin. Tampere University Press. Tampere 2014.
- Hänninen SL. Kätilötoiminnan vaiheita. Otava. Helsinki 1965.
- Jahnukainen M. ym. Erityisopetuksen ja lastensuojelun kehitys ja nykytila. Kirjassa Jahnukainen M: Lasten erityishuolto ja -opetus Suomessa. Vastapaino 2012.
- Julkunen R. Suunnanmuutos. 1990-luvun poliittinen reformi Suomes- sa. Vastapaino. Jyväskylä 2001.
- Karisto A, Takala P. Sosiaalivaltion kriisi. Yliopistopaino. Helsinki 1985.
- Karvonen S, Lammi M (Toim.) Lapsiperheiden köyhyys 2010-luvulla. THL. Työpäpaperi 30/2016.
- Kirjavainen T, Pulkkinen J. PISA-tulokset heikentyneet huippuvuo- sista – kuinka paljon ja mistä se voisi johtua? Talous & Yhteiskunta 2017/3:8-13.
- Koivisto T, Mikkonen T, Vadén T, Valkokari K, Ahonen M, Vainio N. Rajo- ja ylittävä innovointi, Tampere University Press 2011.
- Kuusi P. 60-luvun sosiaalipolitiikka. WSOY. Porvoo 1968.
- Lampinen O. Suomen koulutusjärjestelmän kehitys. Gaudeamus. Tampere 1998.
- Lehtisalo L, Raivola R. Koulutuspolitiikka. WSOY. Juva 1992.
- Linna P. Psykiatris-yhteiskunnallisesta työstä kasvat- ja perhe- neuvonnaksi. Suomen kasvatusneuvola- liiton tutkimus I-II.VAPK, Helsinki 1988.
- Lääkintöhallitus. Lastenpsykiatrisen terveydenhuollon kehittäminen. Raportteja 1982/1.
- Mannerheimin lastensuojeluliitto. Lapsen perusturva. Lapsipoliittinen ohjelma 1974. Helsinki 1975.
- Määttä M. Lasten ja nuorten hyvinvointiin liittyvä suunnittelu kunnissa. Janus vol. 18 (3) 2010;18/3:243-259.
- Nieminen M, Valovirta V, Pelkonen A. Systemiset innovaatiot ja sosiotekninen muutos Kirjallisuuskatsaus. VTT Tiedotteita – Research Notes 2593. Espoo 2011.
- Nieminen M. Kivisaari S. Kunnallisen toimintamallin uudistaminen systeemisenä haasteena. Tapaustutkimus. Yhteiskuntapolitiikka 2012;77/4:419-433.
- Ojala A. Yleinen terveydenhoito. WSOY, Porvoo 1967.
- Paananen R, Ristikari T, ym. Lasten ja nuorten hyvinvointi. Kansallinen syntymäkohortti 1987 -tutkimusaineiston valossa. Terveyden ja hyvin- voinnin laitos. Raportteja 52/2012.
- Palola E, Karjalainen V. (toim.). Sosiaalipolitiikka. Hukassa vai uuden jäljillä? Teema 12. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki 2011.
- Pelkonen M, Hakulinen-Viitanen T, Hietanen-Peltola M, Puumalainen T. (toim.) Hyvinvointia useammille – lasten ja nuorten palvelut uudis- tuvat. Lasten ja nuorten terveyden ja hyvinvoinnin neuvottelukunnan loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2013:36
- Perälä ML, Halme N, Nykänen S, ym. Lasten, nuorten ja perheiden palveluja yhteensovittava johtaminen. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Opas 19. Tampere 2012.
- Pulma P, Turpeinen O. (toim.) Suomen lastensuojelun historia. Las- tensuojelun keskusliitto. Helsinki 1987.
- Rimpelä M. Vaarantaako kansallinen terveyshanke kansan tervey- den? Julkaisussa Rimpelä M, Ollila E (toim.) Näkökulmia 2000-luvun terveyspolitiikkaan. Stakesin asiantuntijoiden puheenvuoroja. Aiheita 8/2004, sivut 53-90.
- Rimpelä M. Terveydenhoidosta terveyden edistämiseen. Julkaisussa Ståhl T, Rimpelä A. (toim.) Terveyden edistäminen tutkimuksen ja päätöksenteon haasteena. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki 2010. sivut 11-34.
- Rimpelä M. Kasvatuskaaksesta yhteiseen ymmärrykseen. Kirjassa Lämsä A. (toim.). Verkosto vahvaksi. Toimiva vuorovaikutus perheiden kanssa. PS-Kustannus. Jyväskylä 2013. Sivut 17-47.
- Rimpelä, M. Lapsipolitiikkaa ja lasten kuntapalvelujen kehittämistä 1980-luvulta 2010-luvulle: Miksi olemme epäonnistuneet? Kunnallis- tieteellinen Aikakauskirja 2015:3:255-272.
- Rimpelä Matti, Rimpelä Markku. Laaja uudistaminen tuottaa säästöjä lapsiperheiden palveluissa. KAKS – Kunnallisanalan kehittämissäätö. Tutkimuksia 93. Vammalan kirjapaino. 2015.
- Roos JP, Hoikkala T. Elämänpolitiikka. Gaudeamus. Tammer-Paino OY. Tampere 1998.
- Saari J. Hyvinvointivaltio markkinointiyhteiskunnassa. Yhteiskuntapoli- tiikka 2017;82/4:479-485.
- Salmi M. Rakenteellinen välinpitämättömyys riski lasten tulevaisuu- delle. Futura 2008;27/4:37-47.
- Salmi M, Bardy M, Sauli H. Lapsen ja lapsiperheiden asemasta nyky-Suomessa. Kirjassa Söderholm A, ym. (toim.) Lapsen kaltoinkoh- telu. Duodecim 2004. Sivut 16-39.
- Salmi M, Sauli H, Lammi-Taskula J. Lapsen ja lapsiperheiden ase- masta nyky-Suomessa. Kirjassa Söderholm A, ym. (toim.) Lapsen kaltoinkoh- telu. Duodecim 2012.
- Satka M., Moilanen, J. & Kiili, J. Suomalaisen lapsipolitiikan mutkai- nen tie. Yhteiskuntapolitiikka 2002;67/3:245-259.

Silvennoinen H. (toim.) Nuorisopolitiikka Suomessa 1960-luvulta 2000-luvulle. Nuorisotutkimusseura. Julkaisuja 29. Yliopistopaino Oy. Helsinki 2002.

Sihvonen E. Huoli kadonneesta vanhemmuudesta 2000-luvun suomalaisessa yhteiskunnassa: lasten kasvatusta ja vastuullinen vanhemmuus. *Kasvatus & Aika* 2016;10/5:72–86.

Sosiaali- ja terveysministeriö. Lapsipoliittisen selontekotyöryhmän muistio. Työryhmämuistio 1994;24.

Sosiaali- ja terveysministeriö. Sosiaaliturvan suunta 2003. Julkaisuja 2003:7.

Sosiaali- ja terveysministeriö. Lapset ja nuoret terveiksi ja hyvinvointiksi. Lasten ja nuorten terveyden ja hyvinvoinnin neuvottelukunnan toimenpide-ehdotukset. Selvityksiä 2010:26.

Sourander A ym. Have There Been Changes in Children's Psychiatric Symptoms and Mental Health Service Use? A 10-Year Comparison From Finland. *Journal of the American Academy of Child & Adolescent Psychiatry*. 2004;43/9:1134-114.

Sourander, Andre, et al. Changes in Mental Health, Psychiatric Service Use, and Bullying Behavior Among Eight-Year-Old Children Over the Course of 24 Years. *Journal of the American Academy of Child & Adolescent Psychiatry* 2016;55/10: S286-S287 [https://www.researchgate.net/publication/303815958_]

Stenvall, J. Herrasmiestaidosta asiantuntijatiemeen. Helsinki 1995.

Suortamo M, Laaksola H, Välijärvi J. (toim.). Opettajan vuosi 2008–2009. Teemana hyvinvointi. PS-kustannus. Jyväskylä 2008.

Therborn G. Child politics. Dimensions and Perspectives. *Childhood* 1996;1/3:29-44.

Terho P, Ala-Laurila EL, Laakso J, Krogius H, Pietikäinen M. Kouluterveydenhuolto. Helsinki. Duodecim 2002.

Torikka, A., Kaltiala-Heino, R., Rimpelä, A., Marttunen, M., Luukkainen, T., & Rimpelä, M. Self-reported depression is increasing among socio-economically disadvantaged adolescents—repeated cross-sectional surveys from Finland from 2000 to 2011. *BMC public health*. 2014;14/1:408.

Valovirta V, Nieminen M, Pelkonen A, ym. Systemisen muutoksen haasteet ja innovaatiotoiminnan mahdollisuudet. Tapaustutkimuksia ja politiikanäkökulmia. TEKESin katsaus 286, Helsinki 2011.

Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle. Lastensuojelusta kohti lapsipolitiikkaa. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu 1995:6.

Valtionvarainministeriö. Lapsiperheitä ja erityisesti yksin asuvia vanhuksia koskevien asioiden kokoaminen osana valtion talousarviota. Julkaisu 18. Helsinki 2015.

Vartiainen J. The tortuous politics of sustainable welfare states. *Research on Finnish Society* 2015;8:97-98.

Vesikansa S. Kuka kasvattaa, kuka opettaa? Genealoginen tutkimus perheen ja koulun välisen kasvatusvastuun politiikasta. Helsingin yliopisto. Sosiologian laitoksen tutkimuksia 261. Helsinki 2009.

Waris H. Suomalaisen yhteiskunnan rakenne. Otava. Helsinki 1952.



YK:N LAPSEN OIKEUKSIEN YLEISSOPIMUS KANSALLISESSA LAINSÄÄDÄNNÖSSÄ

JOHDANTO

YK:n yleissopimus lapsen oikeuksista (SopS 59 ja 60/1991, jälj. lapsen oikeuksien sopimus) on ollut Suomessa voimassa laintasoisena sopimuksena 26 vuotta. Sopimuksen yksi tärkeimmistä täytäntöönpanotoimista on saattaa kansallinen lainsäädäntö vastaamaan kokonaisuudessaan sopimuksessa taattuja lapsen oikeuksia. Sopimuksen periaatteet ja määräykset tulee panna täytäntöön asianmukaisesti lainsäädännön tuella. Tarvittaessa sopimuksen määräyksiä on voitava soveltaa myös suoraan.¹

Tässä luvussa selvitetään, miten lapsen oikeuksien sopimus on tämän päivän Suomessa huomioitu lainsäädännön tasolla. Suomessa lapsen oikeuksien sopimuksen suoraa soveltamista ei juuri oikeuskäytännössä tehdä, vaikka se olisi mahdollista sopimuksen ollessa lailla voimaansaattettu.² Erityisesti sopimusta tulisi soveltaa silloin, kun tilanteeseen ei ole sopimusta vastaavaa kansallista säännöstä lainkaan tai kun sääntely ei ole yhdenmukainen sopimuksessa taattujen oikeuksien kanssa. Tuomioistuimissa päätökset perustellaan pääsääntöisesti kansallisen lain säännöksillä ja lapsen

oikeuksien sopimus mainitaan vain harvoin.³ Eduskunnan oikeusasiamies viittaa sopimukseen tänä päivänä lähes aina, kun on kyse lapsen oikeuksiin liittyvästä ratkaisusta. Ratkaisu perustellaan kuitenkin yleensä kansallisen lain säännöksillä. Lapsen oikeuksien sopimuksen täytäntöönpanon vahvistumisen ja soveltamiskäytännön yhtenäisyyden kannalta olisi siten erityisen tärkeää, että kansallista lainsäädäntöä kehitetään jatkuvasti entistä kattavammin vastaamaan sopimuksessa taattuja oikeuksia.

Luvun alussa käsitellään lapsen oikeuksien sopimuksen ja siihen liittyvien valinnaisten pöytäkirjojen voimaansaattamista 1990-luvun alussa (yleissopimus) ja 2000-luvun kuluessa (valinnaiset pöytäkirjat). Sen jälkeen kuvataan lyhyesti sopimuksen ja valinnaisten pöytäkirjojen sisältöä ja niiden velvoittavuutta kansallisesti. Kirjoituksen pääasiallisen osuuden muodostaa katsaus nykyhetken keskeiseen kansalliseen lainsäädäntöön lapsen oikeuksien sopimuksen I osan artiklojen näkökulmasta.⁴

1 CRC/GC/2003/5, kohta 1.

2 Myös muiden ihmisoikeussopimusten suora soveltaminen on harvinaista. Poikkeuksena on Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 18 ja 19/1990), jota erityisesti ylimmät tuomioistuimen soveltavat suoraan jo aika yleisesti.

3 Jonkinlaista muutosta on tapahtumassa, josta hyvänä esimerkkinä on KHO:2017:81. Tämän ratkaisun perusteluissa käsitellään lapsen oikeuksien sopimuksen artikloja 12 ja 3(1) sekä viitataan lapsen oikeuksien komitean yleiskommenttiin nro 14. Ratkaisussa oli kyse lapsen kuulemisen laiminlyönnistä turvapaikkapuhuttelussa.

4 Sopimuksen I osa sisältää sopimuksen turvaamat lapsen oikeudet ja II ja III osissa säädetään sopimuksen valvonnasta ja siihen liittymisestä sekä sopimuksen voimaantulosta ja muuttamisesta.

YK:N YLEISSOPIMUS LAPSEN OIKEUKSISTA

SOPIMUKSEN SYNTY

Lapsen oikeuksien sopimus on lapsen oikeuksien perusta. Sopimus hyväksyttiin YK:n 44. yleiskokouksessa 20.11.1989 ja se tuli kansainvälisesti voimaan 2.9.1990. Suomesa sopimus saatettiin osaksi kansallista lainsäädäntöä 20.7.1991.

Lapsen oikeuksien sopimus on maailman laajimmin ratifioitu ihmisoikeussopimus, jonka ulkopuolella on tänä päivänä enää Yhdysvallat.⁵ Vaikka sopimusvaltio on saattanut sopimuksen voimaan kansallisesti, se ei vielä tarkoita, että valtion lainsäädäntö ja käytännöt ovat yhdenmukaisia sopimuksen kanssa. Täytäntöönpano edellyttää jatkuvia ja aktiivisia lainsäädännöllisiä, hallinnollisia ja muita toimia yhteiskunnan kaikilla eri tahoilla.⁶

Lapsen oikeuksien sopimuksen laadintaan ryhdyttiin vuonna 1979 Puolan valtion tekemän aloitteen johdosta. Puolan valtion alun perin ehdottama sopimusteksti oli hyvin lähellä vuoden 1959 YK:n lapsen oikeuksien julistusta. Toiveena tuolloin lienee ollut, että tekstin perustuessa jo lapsen oikeuksien julistuksessa yhteisesti hyväksytyihin periaatteisiin, sopimus olisi voitu hyväksyä nopeassa aikataulussa vuonna 1979, jolloin vietettiin kansainvälistä lapsen vuotta. Ehdotuksen laajemmassa käsittelyssä nähtiin kuitenkin tärkeäksi saada aikaan sopimusteksti, joka olisi lapsen oikeuksien julistusta laaja-alaisempi sekä riittävän yksityiskohtainen ja selkeä ollakseen oikeudellisesti sitova. Työtä tekemään asetettiin avoin työryhmä, joka kokoontui seuraavien kymmenen vuoden aikana vuosittain työstämään yhteisymmärrystä sopimustekstistä. Suomi toimi aktiivisena työryhmän jäsenenä.

Pitkä valmistelu-aika kertoo siitä, miten vaikeaa oli saada aikaan kaikkia osapuolia tyydyttävä ratkaisu. Yhteensovittamista vaadittiin niin sisällöllisesti kuin ideologisestikin. Yhteisymmärrysvaatimuksesta seurasi pitkän valmisteluajan lisäksi muun muassa se, että osa ehdotetuista sopimuskohdista jouduttiin jättämään sopimuksen ulkopuolelle. Näiden sopimuskohtien muotoilulta puuttui selvän enemmistön kannatus, vaikka itse asiasta periaatteessa olisi ollutkin yksimielisyys.⁷ Kun tavoitteena oli luoda sopimus, joka on kaikkien valtioiden hyväksyttävissä, artikkelit kirjoitettiin varsin väljään muotoon.⁸ Lopullinen sopimus on siten monien kompromissien summa.

Lapsen oikeuksien sopimuksella vahvistettiin lapsen asema omien oikeuksiensa subjektina. Sopimus on ollut askel kohti modernia lapsioikeutta, jossa on kyse lapsen oikeuksista ja niiden suojelemisesta, ei pelkästään lapsen suojelemisesta.⁹ Perinteisempi perheoikeudellinen näkemys lapsen oikeudellisesta asemasta on keskittynyt lapsen suojelemiseen ja lapseen osana perhettä.¹⁰ Jo lapsen oikeuksien sopimuksen edeltäjä, YK:n lapsen oikeuksien julistus (1959) tunnisti lapsen erityisen aseman haavoittuvana ja siksi erityistä suojelua tarvitsevana ihmisenä. Lapsen oikeuksien sopimuksen mukaan lapsella on edelleen oikeus suojeluun ja huolenpitoon, mutta lapsi ei ole pelkästään suojelun kohde, vaan ensisijaisesti omien oikeuksiensa haltija, joka voi aktiivisesti käyttää oikeuksiaan. Lähtökohtana on siten lapsen autonomia ja lapsen itsemääräämisoikeuden turvaaminen.¹¹ Toisaalta sopimus edelleen korostaa lapsen oikeutta erityiseen suojeluun niin huoltajien ja muiden läheisten kuin valtionkin osalta. Lapsen oikeuksien sopimus sisältää sekä kansalaisoikeuksia että taloudellisia, sivistyksellisiä ja sosiaalisia oikeuksia.

Myös muut kansainväliset Suomea sitovat ihmisoikeussopimukset, kuten esimerkiksi YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus (SopsS 8/1976, jälj. KP-sopimus), taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva yleissopimus (SopsS 6/1976, jälj. TSS-sopimus) ja Euroopan neuvoston yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (SopsS 18 ja 19/1990, jälj. EIS), koskevat lapsia. Lapsen oikeuksien sopimuksen solmimisen jälkeen tehdyissä kansainvälisissä perus- ja ihmisoikeusasiakirjoissa viitataan usein lapsen oikeuksien sopimukseen taustalla vaikuttavana ja velvoittavana ihmisoikeussopimuksena.

Lapsen oikeuksien sopimus vahvistaa muiden ihmisoikeussopimusten takaamaa suojaa lapsille osin samojen ja osin täydentävien oikeuksien kautta. Täydentäviä, ja siten vain lapsille taattuja oikeuksia, ovat esimerkiksi oikeus saada etunsa huomioonotetuksi ensisijaisena harkintaperusteena lasta itseään koskevissa asioissa, oikeus leikkiin ja vapaa-aikaan, oikeus syrjimättömyyteen vanhempiensa tai huoltajiensa ominaisuuksien perusteella ja oikeus erityiseen suojeluun kaikelta lasta vahingoittavalta toiminnalta.

Kun lapsen oikeuksien sopimusta oltiin Suomessa saattamassa voimaan osaksi kansallista lainsäädäntöämme, käsi-

5 Ajantasainen ratifiointitilanne verkossa <http://indicators.ohchr.org/>. Syyskuussa 2017 sopimusvaltioita oli 196. Näistä 167 on sopimusosapuolina aseellisia konflikteja koskeva valinnaisessa pöytäkirjassa, 173 lasten myyntiä, lapsi prostituutiota ja pornografiaa koskevassa valinnaisessa pöytäkirjassa ja 35 valitusmenettelyä koskevassa valinnaisessa pöytäkirjassa.

6 YK:n lapsen oikeuksien komitea on julkaissut yleiskommentin nro 5 lapsen oikeuksien sopimuksen yleisistä täytäntöönpanotoimista CRC/GC/2003/5.

7 Detrick 1992, s. 22.

8 Tämä on hyvin tavallista kansainvälisiä sopimuksia laadittaessa.

9 Sopimuksella näyttäisi olleen myös selkeä, vähintäänkin välillinen vaikutus lapsioikeuden yleisten oppien muotoutumiseen. Ks. esim. Nieminen 2004, s. 598-599.

10 Ks. esim. Nieminen 1990, s. 17. Nieminen korosti lapsen oikeuksien sopimuksen voimaantulovaiheessa, että lapsen suojelu ja lapsen oikeuksien suojelu on syytä pitää erillään. Vaikka ihmisoikeuselinten tulkintakäytännössä on tunnustettu lapsen oikeus nauttia sopimuksissa turvatuista oikeuksista, käytännössä lapsi on nähty ennemminkin tietyn perheen jäsenenä kuin itsenäisenä yksilönä. Parikymmentä vuotta myöhemmin Hakalehto-Wainio totesi lapsen oikeuksien sopimuksesta: "Lapsioikeuden näkökulmasta sopimus aloitti lapsen oikeuksien uuden aikakauden, sillä sen voidaan katsoa mullistaneen perinteistä näkemystä lapselle kuuluvista oikeuksista. -- Suomessa lapsen oikeudet on tosin mielletty enemmän perhepolitiikkana kuin lapsen omina oikeuksina." Hakalehto-Wainio, 2011, s. 510.

11 Nieminen 1990, s. 18.

tyksenä oli, että lainsäädäntö pääsääntöisesti oli jo valmiiksi sopimuksen edellyttämällä tasolla. Suomi osallistui aktiivisesti sopimusta valmistelemaan työryhmään¹², joten monia seikkoja pystyttiin ottamaan varmasti huomioon jo ennakolta kotimaisessa lainvalmistelussa. Lainvalmisteluasiakirjojen perusteella ei käy kuitenkaan ilmi, että valmistelussa olisi tehty kattava vertailu sopimuksen suhteesta kansalliseen lainsäädäntöön. Eduskuntakäsittelyssä sosiaalivaliokunta kiinnitti tähän huomioita ja edellytti tällaisen selvityksen tekemistä mietinnössään.¹³ Systemaattista selvitystä ei tästä huolimatta käynnistetty. Oikeuskirjallisuuttakin aiheesta on sopimuksen voimaansaattamisen ajalta hyvin vähän.¹⁴

Mitään selkeää ristiriitaa kansalliseen lainsäädäntöön nähden ei sopimuksen voimaantullessa ollut. Sopimuksen keskeinen periaate, lapsen etu, esiintyi käsitteenä sopimuksen voimaantuloa valmisteltaessa jo esimerkiksi vuodelta 1983 olevassa *lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevassa laissa (361/1983)*. Toisesta sopimuksen läpileikkaavasta periaatteestakin, lapsen kuulemista ja osallistumisesta itseään koskevaan päätöksentekoon, säädettiin esimerkiksi edellä mainitussa lapsenhuoltolaissa sekä *lastensuojelulaissa (683/1983)*, joka niin ikään oli ollut voimassa vuodesta 1983 alkaen. Ainoastaan sääntelyn, joka mahdollisti alaikäisten rikoksenteijöiden sijoittamisen kärsimään vankeusrangaitustaan aikuisten kanssa samaan paikkaan, todettiin tuolloin olevan sopimuksen kanssa ristiriitainen. Tästä alun perin ehdotettiin tehtäväksi varauksella sopimuksen voimaansaattamisen yhteydessä. Eduskunta ei varauksia hyväksynyt, vaan edellytti, että asia on saatettava kuntoon vähintään hallinnollisin ohjein.¹⁵

Edellä mainitusta huolimatta Suomi on saanut YK:n lapsen oikeuksien komitealta toistuvasti huomautuksia siitä, että lainsäädäntö ei ole täysin yhteensopiva yleissopimuksen kanssa. Komitea ilmaisi huolensa Suomelle yleissopimuksen ensimmäisen määräaikaisraportoinnin perusteella vuonna 1996, että Suomi ei ole vielä täysin ottanut lainsäädännössä ja politiikoissa huomioon sopimuksen yleisperiaatteita, erityisesti oikeutta syrjimättömyyteen (2 art), lapsen edun ensisijaisuutta (3 art) ja lapsen oikeutta ilmaista mielipiteensä (12 art)¹⁶ Seuraavilla raportointikierröksillä komitea on toistanut tämän huolensa ja on nostanut esiin sen, että Suomelta puuttuu yhtenäistetty lainsäädäntökehys, joka kattaa yleissopimuksen ja sen valinnaisten pöytäkirjojen soveltamisalan kaikilta osin.¹⁷

On tärkeää ymmärtää, että sopimuksen ei ole tarkoitettu olevan staattinen asiakirja, vaan ajassa ja paikassa kehitty-

vä instrumentti. Tämä asettaa sopimusvaltioille veloitteen huolehtia siitä, että lapsen oikeuksien sopimus otetaan aktiivisesti huomioon aina lainsäädäntöä kehitettäessä. Ymmärrys lapsesta omien oikeuksiensa haltijana on parantunut. Edelleen on kuitenkin paljon parannettavaa niin lainsäädäntötasolla kuin sen soveltamisessa käytäntöönkin.

LAPSEN OIKEUKSIEN KOMITEA

Lapsien oikeuksien sopimuksella perustettiin YK:n lapsen oikeuksien komitea (jatk. komitea).¹⁸ Komitea perustettiin tarkastelemaan sopimusvaltioiden edistymistä sopimuksen veloitteiden täyttämässä (43 artikla). Sopimuksella komitean kokoonpanoksi vahvistettiin kymmenen jäsentä, jotka ovat sopimuksen alan asiantuntijoita. Jäsenet valitaan sopimusvaltioiden kansalaisista. Kukin sopimusvaltio voi nimetä salaisiin vaaleihin oman ehdokkaansa. Jäsenet toimivat komiteassa henkilökohtaisessa ominaisuudessaan. Valinnassa painotetaan maatiieteellisesti tasapuolista jakaumaa sekä keskeisten oikeusjärjestelmien edustusta. Suomea komiteassa on edustanut Elisabeth Tigerstedt-Tähtelä vuosina 1999-2003. Tällä hetkellä komitean kokoonpanoon kuuluu 18 riippumatonta asiantuntijaa eri puolilta maailmaa. Puheenjohtajana toimii Renate Winter Itävallasta.¹⁹

Sopimusvaltioilla on velvollisuus raportoida YK:n pääsihteerin välityksellä komitealle joka viides vuosi suorittamistaan toimenpiteistä, joilla on pantu sopimuksessa tunnustettuja oikeuksia täytäntöön ja näiden oikeuksien nauttimisessa tapahtuneesta edistymisestä (44 artikla 1. kohta). Komitea antaa sopimusvaltiolle kirjallisen vastauksen ja siihen sisältyvät suosituksensa raportoinnin perusteella. Sopimusvaltiolle on asetettu velvollisuus julkistaa omat raporttinsa laajalti yleisölle omassa maassaan (44 artikla 6. kohta). Sen lisäksi komitea on kehottanut monissa yhteyksissä sopimusvaltioita levittämään määräaikaisraporttiin saamiaan kirjallisia vastauksia ja niihin liittyviä suosituksia synnyttääkseen keskustelua sopimuksesta ja lisätäkseen tietoisuutta siitä sekä sen täytäntöönpanosta ja seurannasta.²⁰ Suomessa raportointiin osallistuu omilla raporteillaan myös lapsiasiavaltuutettu, eduskunnan oikeusasiamies sekä kansalaisyhteiskunta.²¹ Suomi on antanut komitealle raporttinsa neljä kertaa. Ulkoministeriö valmistelee parhaillaan seuraavaa valtion raporttia.²²

Lapsen oikeuksien komitea ohjaa lapsen oikeuksien sopimuksen tulkintaa ja täytäntöönpanoa julkaisemalla yleiskommentteja (general comments). Yleiskommentit

12 Kattava kuvaus sopimuksen valmisteluvaiheista Legislative History of The Convention on the Rights of the Child, Volume I ja II, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights.

13 SoVM 12/1990 vp, s. 2. Valiokunta katsoi, että olisi luotava tilastolliset edellytykset lasten aseman seuraamiselle.

14 Liisa Nieminen on käsitellyt kirjassaan "Lapsen perusoikeudet" lapsen oikeuksien sopimusta sen ratifiointivaiheessa 1990. Niemisen mukaan "voitaneen sanoa, että Suomen lainsäädäntö täyttää pääosin jo uuden lapsen oikeuksien sopimuksen vaatimukset" (Nieminen 1990, s. 35). Ratifiointivaiheessa samansuuntaisesti on todennut myös Sami Mahkonen, jonka mukaan "suomalainen lainsäädäntö täyttää jokseenkin kaikki sopimuksessa asetetut vähimmäisvaatimukset" ja lainsäädännöllisiä uudistuksia kaipaavia osa-alueita on (vain) lasten ja nuorten rikoksenteijöiden oikeudellista asemaa koskien (Mahkonen 1990, s. 47-49). Hänen mukaansa varsinaiset sopimuksen vaikuttavuuteen liittyvät ongelmat olivat arjen elämässä, eivät "juridiikan sisällä".

15 UaVM 24/1990 vp, s. 2.

16 CRC/C/15/add.53, kohta 13.

17 CRC/C/15/add.132, kohta 24, CRC/C/15/add.272, kohta 6 (asia ilmenee useista kohdista), CRC/C/FIN/CO/4*, kohta 9.

18 Komitean kokoonpanosta ja tehtävistä säädetään lapsen oikeuksien sopimuksen artikloissa 43-45.

19 Komitean kokoonpanosta ja tehtävistä tarkemmin <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/Pages/CRCIntro.aspx>.

20 Mm. CRC/GC/5/2003, kohdat 71-73 ja CRC/C/FIN/CO/4*, kohta 66.

21 Kansalaisyhteiskunnan raportointia koordinoi Lastensuojelun keskusliitto.

22 Vuonna 2018 annettava raportti on yhdistetty 5. ja 6. raportti. Annetut raportit sekä niihin saadut komitean vastaukset ovat luettavissa ulkoministeriön verkkosivuilta www.formin.fi kohdasta Etusivu/Toiminta ja tavoitteet/Kaikki toiminta A-Ö/Kansainväliset sopimukset/Ihmisoikeussopimukset ja raportit/YK:n voimassa olevat ihmisoikeussopimukset.

käsittelevät tiettyä artiklaa tai teemaa, jota tarkastellaan monipuolisesti koko sopimuksen näkökulmasta erilaisissa yhteiskunnallisissa konteksteissa. Yleiskommentteja on tähän mennessä julkaistu 23 kappaletta.²³ Yleiskommenttien epäviralliset suomennokset on vapaasti kaikkien luettavissa lapsiasiavaltuutetun verkkosivuilla.²⁴

Lapsen oikeuksien komitean asema sopimuksen ylimpänä tulkintaa ohjaavana auktoriteettina antaa yleiskommenteille merkittävän painoarvon sopimuksen täytäntöönpanotoimissa. Yleiskommenttien merkitystä sopimuksen täytäntöönpanossa voidaan jossain määrin verrata esimerkiksi kansallisen lainsäädännön valmisteluasiakirjojen eli hallitusten esitysten asemaan. Yleiskommenttien hyödyntämistä muun muassa lainvalmistelussa olisi lisättävä. Tällä hetkellä yleiskommenteihin ei viitata säännönmukaisesti lainvalmisteluasiakirjoissa, vaikka lapsen oikeuksien sopimus olisikin muuten otettu valmistelussa huomioon. Tuomioistuinratkaisuisia yleiskommentteja ei vielä hyödynnetä käytännössä lainkaan.²⁵

LAPSEN OIKEUKSIEN SOPIMUKSEN VALINNAISET PÖYTÄKIRJAT

Lapsen oikeuksien sopimukseen liittyy kolme valinnasta pöytäkirjaa, joista kaksi ensimmäistä hyväksyttiin YK:n yleiskokouksessa vuonna 2000 ja uusin, valitusmenettelyä koskeva pöytäkirja vuonna 2011. Suomi on voimaansaattanut kaikki kolme valinnasta pöytäkirjaa.

Aseellisiin selkkauksiin osallistumista koskeva valinnainen pöytäkirja

Valinnainen pöytäkirja lasten osallistumisesta aseellisiin selkkauksiin on tullut Suomessa voimaan vuonna 2002 (SopS 30 ja 31/2002). Pöytäkirja vahvistaa yleissopimuksen suojaamien oikeuksien täytäntöönpanoa suojelemalla kaikkia alle 18-vuotiaita henkilöitä entistä tehokkaammin joutumasta aseellisiin selkkauksiin. Pakollisen asevoimiin värväyksen ja vihollisuuksiin osallistumisen vähimmäisikä nostettiin 15 vuodesta 18 vuoteen. Pöytäkirja velvoittaa sopimusvaltioita muun muassa antamaan tarvittaessa asianmukaista apua pöytäkirjan vastaisten tekojen kohteeksi joutuneiden uhrien kuntouttamiseksi ja yhteiskuntaan uudelleen sopeuttamiseksi.

Asevelvollisuudesta ja vapaaehtoisesta asepalvelusta säädetään kansallisesti *asevelvollisuuslaissa (1438/2007)* ja *laissa naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta (131/1994)*. Asevelvollisuuden ikäraja, koskien myös vapaaehtoista asepalvelun aloittamista niin miesten kuin naistenkin osalta, nostettiin 18 ikävuoteen vuonna 2000. Tämä oli seurausta valinnasta pöytäkirjaa koskevien neuvottelujen luomasta poliittisesta ilmapiiristä.²⁶ Perusteluna oli nimenomaan, että aiemmin voimassa ollut 17 vuoden ikäraja vapaaeh-

toisen palveluksen aloittamisessa ei ollut sopusoinnussa lapsen oikeuksien sopimuksen ja aseellisia selkkauksia koskevan valinnaisen pöytäkirjan määräysten kanssa. Suomi oli aktiivisesti kannattanut valinnaista pöytäkirjaa valmistelleessa työryhmässä kaikissa tapauksissa 18 vuoden ikäraja.²⁷

Lasten myyntiä, lapsiprostituutiota ja lapsipornografiaa koskeva valinnainen pöytäkirja

Valinnainen pöytäkirja lasten myynnistä, lapsiprostituutiosta ja lapsipornografiasta tuli Suomessa voimaan vuonna 2012 (SopS 40 ja 41/2012). Pöytäkirja velvoittaa sopimusvaltioita kieltämään lasten myynnin sekä lasten hyväksikäytön prostituutiossa tai pornografiassa. Se sisältää säännöksiä muun muassa rikoslainsäädännön ulottuvuudesta, kansainvälisestä yhteistyöstä sekä lapsiuhrien oikeuksien ja etujen suojelemisesta rikosoikeudenkäynnin eri vaiheissa.

Suomi allekirjoitti valinnaisen pöytäkirjan jo vuonna 2002. Rikoslakiin toteutettiin pääasiallisesti tarvittavat muutokset vuosina 2004 ja 2011²⁸, mutta pöytäkirjan voimaansaattaminen jäi vielä odottamaan adoptiolainsäädännön muuttamista siten, että laitton adoptiosuostumuksen hankkiminen säädetään rangaistavaksi. Laittomaksi adoptiosuostumukseksi katsotaan esimerkiksi suostumus, joka on saatu maksua vastaan. Tämä toteutettiin vuonna 2012, jolloin rikoslain (39/1889) 25 lukuun lisättiin asiaa koskeva 3 b §.²⁹

Valitusmenettelystä annettu valinnainen pöytäkirja

Valinnainen pöytäkirja valitusmenettelystä tuli Suomessa voimaan 12.2.2016 (SopS 4 ja 5/2016). Pöytäkirjan mukaan sopimusvaltion lainkäyttövaltaan kuuluvilla lapsilla ja lapsiryhmillä on oikeus tehdä valituksia komitealle, jos nämä katsovat sopimusvaltion loukanneen heidän yleissopimuksella tai sen valinnaisilla pöytäkirjoilla tunnustettuja oikeuksiaan. Lapsen oikeuksien komitea antaa kannanottonsa ja tarvittaessa suosituksia tutkittavaksi ottamiensa valitusten perusteella. Lisäksi pöytäkirjassa määrätään muun muassa valtiovaltiuksista, joissa sopimusvaltio väittää, ettei toinen sopimusvaltio täytä yleissopimuksen tai edellä mainittujen pöytäkirjojen mukaisia velvoitteitaan.

Valinnaisen pöytäkirjan avulla pyritään tehostamaan yleissopimuksen ja sen valinnaisten pöytäkirjojen toimeenpanoa, parantamaan lasten oikeusturvaa ja vahvistamaan lasten oikeuksien asemaa oikeudellisesti velvoittavina ihmisoikeuksina. Pöytäkirjan voimaansaattaminen ei edellyttänyt muutoksia muualle lainsäädäntöön.³⁰ Perustuslakivaliokunta korosti pöytäkirjan voimaansaattamisen yhteydessä tiedottamista yleissopimuksessa ja siihen liittyvissä pöytäkirjoissa lapsille turvatuista oikeuksista. Lisäksi on huolehdittava, että lapselle tai hänen edustajalleen on tarjolla lainopillista apua valituksen tekemiseen.³¹

23 YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentit julkaistaan verkossa YK:n virallisilla kielillä http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=5&DocTypeID=11.

24 Suomenkieliset käännökset yleiskommenteista 1-19 lapsiasiavaltuutetun verkkosivuilla <http://lapsiasia.fi/lapsen-oikeudet/komitean-yleiskommentit/>.

25 Tästä myönteisenä poikkeuksena on edellä mainittu [alav. 3] tuore korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO:2017:81.

26 UaVM 1/2002 vp, s. 2-3.

27 HE 187/1999 vp, s. 9. Tätä käsitellään tarkemmin artikkelin 38 yhteydessä jäljempänä.

28 Ks. HE 34/2004 vp ja HE 280/2010 vp.

29 HE 141/2011 vp, s.9, HE 47/2011 vp.

30 HE 285/2014 vp.

31 PeVM 2/2015 vp, s. 3.

LAPSEN OIKEUKSIEN SOPIMUKSEN TÄYTÄNTÖÖNPANOTOIMET

Lapsen oikeuksien sopimuksella sopimusvaltiot ovat sitoutuneet 4 artiklan mukaisesti ryhtymään kaikkiin tarpeellisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin toimiin yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi.³² Lapsen oikeuksien komitean mukaan valtion on sen lisäksi, että se nimenomaisesti hyväksyy yleissopimuksen mukaiset velvollisuudet, osallistettava kaikki muut yhteiskunnan sektorit, mukaan lukien itse lapset, lasten ihmisoikeuksien toteuttamiseen.

Lapsen oikeuksien sopimus velvoittaa nimenomaisesti sopimusvaltioita takaamaan lapsen oikeuksien toteutumisen. Yhtenä tärkeänä täytäntöönpanotoimena valtioilla on velvollisuus saattaa kansallinen lainsäädännön yhdenmukaiseksi sopimuksen kanssa. Kansallisella lainsäädännöllä veloitetaan puolestaan muun muassa viranomaisia, vanhempia ja muita lasten kanssa toimivia huolehtimaan lapsen oikeuksien toteutumisesta.

Sopimuksella määritellään lapsen oikeuksien minimitaso, joka sopimusvaltioiden on taattava lapsille. Lapsen oikeuksien sopimuksen 41 artiklassa vahvistetaan, että sopimus ei rajoita mitään kansallisessa lainsäädännössä tai sopimusvaltiota sitovassa kansainvälisessä oikeudessa olevia määräyksiä, jotka edistävät paremmin lapsen oikeuksien toteutumista. Komitea on monessa yhteydessä painottanut, että sopimus on nähtävä kehittyvänä instrumenttina, jota tulkitaan ajassa ja paikassa. Sopimuksen takaama lapsen oikeuksien minimitaso ei siten ole riittävä niissä sopimusvaltioissa, joissa tuo taso on jo saavutettu, vaan oikeuksia ja niiden täytäntöönpanoa olisi jatkuvasti pyrittävä kehittämään. Sopimusvaltion on kehitettävä jatkuvasti omaa kansallista lainsäädäntöään vastaamaan entistä paremmin lapsen oikeuksien sopimuksessa taattuja oikeuksia. Komitea korostaa, että täytäntöönpanon kannalta olennaisena tehtävänä on varmistaa, että kansallinen lainsäädäntö on kokonaisuudessaan täysin yhteensoviva yleissopimuksen kanssa ja, että yleissopimuksen periaatteita ja määräyksiä voidaan soveltaa suoraan ja ne voidaan panna asianmukaisesti täytäntöön.³³ Kansallisen lainsäädännön tärkeänä tehtävänä on osaltaan varmistaa, että lapsen ihmisoikeudet toteutuvat kaikkien sen alueella asuvien ja oleskelevien lasten kohdalla kussakin tilanteessa mahdollisimman täysimääräisesti.

Sopimuksen 42 artikla velvoittaa sopimusvaltiota saatamaan sopimuksen yleisperiaatteet ja määräykset yleisesti niin aikuisten kuin lastenkin tietoon tarkoituksenmukaisesti ja aktiivisesti. Oikeuksien toteutumiseksi yksilön on tiedettävä, mitkä hänen oikeutensa ovat. Koska lapsilla ei ole vielä samanlaista kykyä ymmärtää oikeuksiaan tai vaatia niitä toteutettavaksi, on välttämätöntä, että kaikki lasten kanssa tekemisissä olevat aikuiset kotona ja kodin ulkopuolella ymmärtävät, mistä lapsen oikeuksien sopimuksessa on kyse ja että lapsille on sopimuksessa vahvistettu itsenäinen asema oikeussubjekteina. Komitean mukaan valtioiden olisi kehitettävä kattava strategia tiedon levittämiseksi sopimuksesta koko yhteiskunnan tasolla.³⁴

Komitea painottaa, että valtioiden velvollisuutena on kehittää koulutusta ja luoda valmiuksia kaikille täytäntöönpanoprosessiin osallistuville henkilöille, eli hallituksen virkamiehille, parlamentaarikoille ja oikeuslaitoksen jäsenille, sekä kaikille lasten parissa ja puolesta työskenteleville.³⁵ Selkeä, sopimuksen kanssa yhdenmukainen kansallinen lainsäädäntö on tärkeä edellytys sille, että täytäntöönpanoprosessiin osallistuvat ammattilaiset voivat omaksua muun muassa koulutuksen avulla lapsen oikeuksia kunnioittavan tavan soveltaa lainsäädäntöä.

Lapsen oikeuksien komitean näkemyksen mukaan kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden toimivallan tulisi kattaa lasten ihmisoikeudet ja etenkin heidän kansalais- ja poliittiset oikeutensa sekä taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeutensa.³⁶ Kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden tulisi olla maantieteellisesti ja fyysisesti kaikkien lasten käytettävissä. Lainsäädännössä tulisi säätää instituution oikeudesta saada tavata yksityisesti kaikenlaisten vaihtoehdoisten hoitomuotojen piirissä olevia lapsia ja päästä vierailemaan kaikkiin laitoksiin, joissa on lapsia.³⁷

Lapsen oikeuksien komitea ohjaa ja valvoo sopimuksen täytäntöönpanoa sopimusvaltioissa määräaikaisraportoinnin sekä yleiskommenttien avulla. Näitä käsiteltiin jo edellä. Sen lisäksi komitea järjestää säännöllisesti joka toinen vuosi keskustelupäivän (*general discussion day*), jossa keskitytään käsittelemään tiettyä teemaa.³⁸ Viimeisimmät keskustelupäivien aiheet ovat olleet lapsen oikeudet kansainvälisessä muuttoliikkeessä (2012), digitaalinen media ja lapsen oikeudet (2014) sekä lapsen oikeudet ja ympäristö (2016). Keskustelupäivien tuloksena voidaan antaa esimerkiksi suosituksia tai ryhtyä valmistelemaan yleiskommenttia aiheesta.

32 Lisäksi 4 artiklan mukaan "[t]aloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteuttamiseksi sopimusvaltiot ryhtyvät mahdollisimman täysimääräisesti tällaisiin toimiin käytettävissä olevien voimavarojensa mukaan ja tarvittaessa kansainvälisen yhteistyön puitteissa." Lapsen oikeuksien komitea korostaa, että kyse on "tällaisten oikeuksien "asteittaisen toteuttamisen" käsitteestä: valtioiden on pystyttävä osoittamaan, että ne ovat ryhtyneet " mahdollisimman täysimääräisesti tällaisiin toimiin käytettävissä olevien voimavarojensa mukaan " ja tarvittaessa pyrkineet kansainväliseen yhteistyöhön. Ratifioidessaan yleissopimuksen valtiot eivät pelkästään hyväksy velvollisuuksia panne se täytäntöön omalla lainkäyttöalueellaan vaan myös velvollisuuden edistää sen maailmanlaajuisia täytäntöönpanoa kansainvälisen yhteistyön kautta". Lisäksi komitea toteaa, että "[t]aloudellisista olosuhteistaan riippumatta valtioiden edellytetään ryhtyvän kaikkiin mahdollisiin toimiin toteuttaakseen lapsen oikeudet ja kiinnittävän tässä erityishuomiota kaikkein epäedullisimmassa asemassa oleviin lapsiin." CRC/GC/2003/5, kohdat 7 ja 8.

33 CRC/GC/2003/5, kohdat 1 ja 23. Komitea on nimenomaisesti kannustanut kaikkia sopimusvaltioita säätämään ja panemaan täytäntöön lainkäyttöalueellaan säännöksiä, jotka edistävät paremmin lapsen oikeuksien toteutumista kuin yleissopimukseen sisältyvät määräykset. On myös huomattava, että Suomea sitovan, valtiosopimus-oikeutta koskevan Wienin sopimuksen [SopS 32-33/1980] 27 artikla edellyttää, että ristiriitatilanteissa valtiosopimusta on noudatettava kansallisen lainsäädännön sijaan.

34 CRC/GC/2003/5, kohdat 66 ja 67.

35 CRC/GC/2003/5, kohta 53.

36 CRC/GC/2002/2, kohta 8.

37 CRC/GC/2002/2, kohta 15.

38 Aineistot verkossa <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/Pages/DiscussionDays.aspx>.



LAPSEN MÄÄRITELMÄ

Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 1 artiklan mukaan sopimuksessa lapsella tarkoitetaan jokaista alle 18-vuotiaasta henkilöä, ellei lapsen soveltuvien lakien mukaan täysi-ikäisyyttä saavuteta aikaisemmin. Lapsen oikeuksien sopimuksessa ei tämän tarkemmin määritellä, mistä elämä ja lapsuus alkavat tai milloin lapsuus päättyy. Sopimuksen valmisteluvaiheessa päätettiin tietoisesti jättää kansallisesti harkittavaksi sekä lapsuuden alkamisen ajankohta että tilanteet, jolloin täysikäisyys voidaan saavuttaa aikaisemmin. Tavoitteena oli, että mahdollisimman moni valtio voisi hyväksyä sopimuksen riippumatta erilaisista kulttuurisista tai uskonnollisista taustoista.³⁹

Suomen perustuslain (731/1999) lähtökohtana on, että perustuslain takaama suoja alkaa syntymästä.⁴⁰ Perustuslain 1 § 2 momentissa taataan ihmisarvon loukkaamattomuus, jolla viitataan kaikkien ihmisyksilöiden periaatteelliseen yhdenvertaisuuteen. Perustuslaissa käytetään termiä lapsi, mutta siinä ei nimenomaisesti oteta kantaa siihen, milloin lapsuus päättyy.⁴¹

Lapsen oikeuksien sopimuksessa täysi-ikäisyydellä viitataan täyteen oikeudelliseen toimintakykyyn (*legal capacity*). Kyse on oikeustoimikelpoisuudesta sekä oikeudellisesta vastuunalaisuudesta. Lapsen oikeuksien sopimus vahvistaa lapsen olevan omien oikeuksiensa haltija, joka ei kuitenkaan ole täysin oikeudellisesti toimintakykyinen. Lapsen oikeuksien toteuttamisesta ja puhevallasta vastaavat sen vuoksi monissa tilanteissa lapsen vanhemmat tai muut lailliset huoltajat ja viimekädessä viranomaiset. Perustuslain perusoikeuksien osalta lähtökohtana on, että vaikka alaikäisen perusoikeuksien käyttämisestä ja niihin kohdistuvista rajoituksista voidaan eduskuntalailla säätää tarkemmin, rajoitukset on voitava perustella perusoikeussuojan kannalta hyväksyttävällä tavalla, eikä alaikäisten sulkeminen kokonaan perusoikeussäännöksen soveltamisalan ulkopuolelle ole sallittua.⁴²

Suomessa täysi-ikäisyyden ikäraja, 18 vuotta, noudattaa lapsen oikeuksien sopimuksen lapsen määritelmää. *Holhoustoimesta annetun lain (442/1999)* 2 §:n mukaan alle 18-vuotias on alaikäinen ja vajaavaltainen, 18 vuotta täytännyt puolestaan täysi-ikäinen. Alaikäinen voi olla kuitenkin oikeudellisesti vastuunalainen, vastuussa tekojensa oikeudellisista seuraamuksista, vaikka hän ei ole täysin oikeustoimikelpoinen. Esimerkiksi rikosoikeudelliseksi vastuuikärajaksi on Suomessa säädetty 15 vuotta (*rikoslaki 39/1898*, 3 luku 4 §). *Vahingonkorvauslain (412/1974)* 2 §:n mukaan

alaikäinen vahingon aiheuttaja on velvollinen korvaamaan vahingosta määrän, joka hänen ikäänsä ja kehitystasoonsa, teon laatuun, vahingon aiheuttajan ja vahingon kärsineen varallisuusoloihin sekä muihin olosuhteisiin katsoen harkitaan kohtuulliseksi.

Komitean näkökulma ikärajoihin lapsuuden puitteissa on ollut kahdenlainen. Kun ikä asetetaan joidenkin oikeuksien saamiseksi edellytykseksi, joudutaan tasapainottelemaan kahden asian välillä: kohteena olevan lapsen kehitystason kunnioittaminen ja velvollisuus tarjota lapselle erityissuojelua. Komitea on painottanut, että valtioiden määritellessä lainsäädännöllisiä vähimmäisikärajoja, niiden tulee tehdä se yleissopimuksen luomien yleisperiaatteiden mukaisesti, erityisesti huomioiden syrjimättömyysperiaate, periaate lapsen edun harkitsemisesta ensisijaisena perusteena sekä periaate oikeudesta elämään sekä henkiinjäämisen ja kehittymisen mahdollisimman täysimääräisiin edellytyksiin.⁴³

Komitea on korostanut lapsen mielipiteen selvittämistä koskevan oikeuden (12 artikla) kohdalla, että sille ei tule asettaa minkäänlaisia ikärajoja. Samoin oikeudelle saada neuvontaa muun muassa terveydenhuollon tilanteessa ei pitäisi asettaa ikärajoja. Toisaalta komitea on pitänyt myönteisenä esimerkiksi laissa asetettua ikärajaa, jonka jälkeen suostumuksen antaminen lääketieteelliseen hoitoon siirtyy lapselle itselleen ilman, että ammattilaisen tarvitsee arvioida lapsen yksilöllisiä valmiuksia tähän.⁴⁴ Eduskunnan perustuslakivaliokunta on puolestaan pohtinut muun muassa lastensuojelulain uudistamisen yhteydessä, että lapsen kuulemiseen liittyvä ikärajasääntely sopii kaiken kaikkiaan kaavamaisuudessaan huonosti yhteen perustuslain ja lapsen oikeuksien sopimuksen lähtökohtien kanssa.⁴⁵

Lapsen oikeuksien sopimuksen määritelmä lapsesta aiheuttaa ajoittain hämmennystä, vaikka alaikäisyyden ja täysi-ikäisyyden määritelmistä ei sinänsä olekaan epätie-toisuutta. Keskusteluissa esiintyvät käsitteet lapsuus ja nuoruus ovat osittain päällekkäisiä ja näin on myös lainsäädännössä. Lapsuus ei aina kata koko alaikäisyyden aikaa, joskus nuoruus katsotaan kokonaan sisältyvän alaikäisyyteen, joskus se taas jatkuu täysi-ikäisyyden jälkeenkin.⁴⁶ Kansallisessa lainsäädännössä on lukuisia säännöksiä, joilla säädetään erilaisista ikärajoista lapsuuden ja nuoruuden aikana. Nämä säännökset eivät aina ole yksiselitteisesti yhdenmukaisia lapsen oikeuksien sopimuksessa omaksutun lapsen määritelmän kanssa ja siitä seuraavan velvoitteen

39 Artiklan sisällöstä käydystä keskustelusta tarkemmin ks. esim. Detrick 1999, s. 53 -57. Ks. lapsen oikeuksien sopimuksen lapsikäisyydestä myös Hakalehto 2016.

40 HE 309/1993 vp, s. 42.

41 Perustuslaissa vaali- ja osallistumisoikeudet (14 §) on sidottu kahdeksantoista vuoden ikään. Lainvalmistelusiakirjoissa todetaan "[perusoikeussäännöksiin ei pääsääntöisesti asetettaisi ikärajan liittyviä ehtoja. Poikkeuksellisesti kuitenkin 11 §:ssä sidottaisiin oikeus äänestää valtiollisissa ja kunnallisissa vaaleissa sekä kansanäänestyksissä nykyiseen tapaan täysi-ikäisyyden saavuttamiseen. Ääni- ja äänestysoikeuden edellytyksenä olisi, että henkilö on ennen äänestysvuotta täyttänyt 18 vuotta." HE 309/1993 vp, s. 23, pykäläviittaus tässä voimassa olevaa perustuslakia edeltäneeseen hallitusmuotoon 94/1919.

42 HE 309/1993 vp, s. 24.

43 Lapsen oikeuksien sopimuksen käsikirja 2011, s. 15.

44 CRC/C/GC/12, kohdat 101 ja 102.

45 PeVL 58/2006 vp.

46 Esim. nuorisolaki (1285/2016), jossa nuorilla tarkoitetaan alle 29-vuotiaita (3 §). Lastensuojelulain (417/2007) 6 §:n mukaan alle 18-vuotias on lapsi ja 18-20-vuotias nuori.

täytäntöön panna sopimuksessa vahvistettuja lapsen oikeuksia. Erityisesti alle 18 vuoden olevat ikäraajat voivat rajoittaa lapsen oikeuksien toteutumista, jos ikärajasta seuraa, että kyseessä oleva oikeus koskee vain tietyn ikäryhmän lapsia, ei kaikkia lapsia.

Lapsen oikeuksien sopimuksen 1 artiklaan sisältyy varaus ”*ellei lapseen soveltuvien lakien mukaan täysi-ikäisyyttä saavuteta aikaisemmin*”. Kansallisesti kyse on avioliiton solmimisesta alle 18-vuotiaana. Avioliitto muuttaa alaikäisen asemaa lähemmäksi täysi-ikäisyyttä, mutta ei kuitenkaan tee alaikäisestä täysin oikeustoimikelpoista. *Avioliitolain (234/1929) 4 §* mukaan avioliittoon ei pääsääntöisesti saa mennä alle 18-vuotias. Oikeusministeriö voi kuitenkin erityisistä syistä antaa kahdeksatoista vuotta nuoremmalle luvan mennä avioliittoon. Avioliitossa puoliset ovat yhden-

vertaiset [2 §]⁴⁷. Avioliitossa olevat vanhemmat ovat lapsensa huoltajia. Alaikäinen huoltaja ei kuitenkaan voi toimia lapsensa edunvalvojana, koska hän edelleen ikänsä puolesta on vajaavaltainen.

Alaikäisen avioliittoa koskevan lainsäädännön muutostarpeita selvitetään parhaillaan oikeusministeriössä. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan oikeusministeriön tulee ennen alaikäiselle myönnettävän avioliittoluvan ratkaisemista varata luvanhakijan huoltajalle tilaisuus tulla kuulluksi, jos hänen olinpaikkansa voidaan kohtuullisin toimenpitein selvittää. Lainsäädäntötasolla on ongelmana, että se ei yksiselitteisesti ohjaa luvan myöntäjää selvittämään lupaa hakevien alaikäisten mielipidettä. Tämä on ristiriidassa lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artiklan määräysten kanssa.

47 Esimerkiksi YK:n kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen (SopS 67-68/1986, CEDAW-sopimus) 16 artiklassa vahvistetaan avioliiton vapaaehtoisuus ja aviopuolisoiden yhdenvertaisuus. Tämä koskee luonnollisesti myös alaikäisiä aviopuolisoita. Samassa artiklassa 2. kohdassa säädetään myös suhtautumisesta lapsiavioliittoihin: ”Lapsen kihlaaminen ja lapsiavioliitto on katsottava mitättömiksi ja ryhdyttävä kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin, mukaan lukien lainsäädäntötoimet, avioliiton solmimisen vähimmäisiän määrittämiseksi ja avioliittojen viralliseen väestörekisteriin kirjaamisen pakolliseksi saattamiseksi.”





LAPSEN OIKEUKSIEN SOPIMUKSEN YLEISPERIAATTEET

JOHDANTO

Lapsen oikeuksien komitea on määritellyt neljä lapsen oikeuksien sopimuksen artiklaa yleisperiaatteiksi, joiden valossa lapsen oikeuksien kehittämistä on sopimuksen tehokkaaksi täytäntöön panemiseksi tehtävä.⁴⁸ Nämä yleisperiaatteet ovat oikeus syrjimättömyyteen (2 artikla), oikeus elämään, henkiinjäämiseen ja kehittymisen täysimääräisiin edellytyksiin (6 artikla), lapsen edun ensisijaisuus (3(1) artikla) sekä oikeus osallisuuteen (12 artikla). Komitean mukaan lapsen oikeuksien sopimusta on tulkittava aina kokonaisuutena, mutta erityisesti yleisperiaatteet on otettava huomioon kaikissa tilanteissa muita sopimuskohtia sovellettaessa. Kyse on siten läpileikkaavista periaatteista lapsen oikeuksien toteutumisessa. On tärkeää huomata, että samaan aikaan jokainen yleisperiaate on itsenäinen oikeus, jonka toteutumisesta on huolehdittava nimenomaisesti. Kutakin yleisperiaatetta, kuten muitakin sopimuksen artikloja, tulee voida tarvittaessa soveltaa suoraan kansallisessa lainkäytössä.

Yleisperiaatteet ovat keskeisiä oikeuksia lasten kaikkien oikeuksien toteutumisessa. Niitä voidaan jossain määrin verrata kansallisen lainsäädännön perustuslaisissa taattuihin perusoikeuksiin. Perustuslain perusoikeudet heijastelevat monin tavoin ihmisoikeussopimuksissa taattuja oikeuksia ja periaatteita. Lapsen oikeuksien sopimuksen yleisperiaatteet, lukuun ottamatta lapsen edun ensisijaisuutta, löytyvät perustuslain perusoikeuksia koskevasta luvusta.⁴⁹ Yleisperiaatteet sisältyvät myös lapsioikeuden yleisiin oppeihin joko suoraan tai ne voidaan johtaa helposti yleisistä opeista. Lapsioikeuden yleisiin oppeihin luetaan muun muassa lapsen edun käsite, lapsen itsemääräämisoikeuden periaate, lapsen suojelun periaate ja lasten yhdenvertaisuus.⁵⁰

Seuraavassa kuvataan yleisperiaatteiden pääasiallinen sisältö ja se, miten komitea ohjaa niitä tulkitsemaan sekä miten ne on huomioitu perustuslaissa ja tavallisen lain tasolla. Jälkimmäisistä mainitaan tässä kohdin vain esimerkkejä. Koska kyse on periaatteista, jotka on aina otettava huomioon muita artikloja tulkittaessa ja sovellettaessa, niitä käsitellään jäljempänä soveltuvin kohdin myös kuhunkin aihekokonaisuuteen liittyvän lainsäädännön kohdalla.

OIKEUS SYRJIMÄTTÖMYYTEEN

2. artikla

1. Sopimusvaltiot kunnioittavat ja takaavat tässä yleissopimuksessa tunnustetut oikeudet kaikille niiden lainkäyttövallan alaisille lapsille ilman minkäänlaista lapsen, hänen vanhempiansa tai muun laillisen huoltajansa rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen, etniseen tai sosiaaliseen alkuperään, varallisuuteen, vammaisuuteen, syntyperään tai muuhun seikkaan perustuvaa erottelua.

2. Sopimusvaltiot ryhtyvät kaikkiin tarpeellisiin toimiin varmistaakseen, että lasta suojellaan kaikenlaiselta syrjinnältä ja rangaistukselta, jotka perustuvat hänen vanhempiansa, laillisten huoltajiensa tai muiden perheenjäsentensä asemaan, toimintaan, mielipiteisiin tai vakaumuksiin.

Lapsen oikeuksien sopimus

Lapsen oikeuksien sopimuksen 2 artikla takaa lapselle oikeuden yhdenvertaiseen kohteluun. Lasta ei saa syrjiä millään perusteella, mikä liittyy häneen itseensä tai hänen toimintaansa. Tältä osin syrjintäkielto on samankaltainen kuin muissa ihmisoikeussopimuksissa vahvistettu syrjintäkielto. Lapsen oikeuksien sopimuksessa syrjintäkielto on viety vielä pidemmälle. Lasta ei saa syrjiä myöskään hänen vanhempiansa tai muun laillisen huoltajansa ominaisuuden, aseman, toiminnan, mielipiteen tai vakaumuksen perusteella. Samoin muiden perheenjäsenten aseman, toiminnan, mielipiteen tai vakaumuksen perusteella tapahtuva syrjintä on kielletty. Syrjintäkielto on siten täysin kattava.⁵¹

Oikeus syrjimättömyyteen lapsen oikeuksien sopimuksessa tarkoittaa lasten yhdenvertaista kohtelua sekä suhteessa aikuisiin että lasten kesken. Komitea korostaa yleiskommenteissaan syrjintäkiellon vaikutuksia eri lapsiryhmiin, erityisesti vähäosaisiin ja haavoittuvimpiin lapsiin, ja pitää tärkeänä, että tietoa kerätään ryhmittäin, jotta syrjinnän laajuutta voidaan seurata. Komitean mukaan syrjintään puuttuminen voi vaatia

48 CRC/GC/2003/5, kohta 12.

49 Perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä lapsen oikeuksien sopimus oli keskeinen peruste monissa kohdin. Valmistelussa harkittiin lapsen oikeuksien kokoamisesta omaksi pykäläkseen, mutta päädyttiin siihen, että lapsen oikeuksia koskevat erillissäännökset on luontevampaa sijoittaa kuhunkin asiayhteyteen (HE 309/1993 vp, s. 45). Perusoikeudet ilmentävät monilla tavoin myös muita lapsen oikeuksien sopimuksessa taattuja oikeuksia, kuten esimerkiksi oikeutta koulutukseen, sosiaaliturvaan ja terveydenhuoltoon.

50 Ks. esim. Nieminen 2004, s. 598-599.

51 Muissa ihmisoikeussopimuksissa ei nimenomaisesti mainita oikeuksien kuuluvan myös lapsille, eikä kiellettyä syrjintäperusteena maininta ikää. Ikään perustuva syrjintä on kuitenkin käytännössä katsottu kielletyksi sisältyvän esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklan kieltämistä syrjintäperusteista ryhmään "muu asema". Ks. Nieminen 1990, s. 17.

muutoksia lainsäädäntöön, hallintoon, voimavarojen kohdentamiseen sekä koulutusta asenteiden muuttamiseksi. Komitea korostaa lisäksi, että syrjimättömyysperiaate ei tarkoita identtistä kohtelua.⁵² Positiivinen syrjintä eli yksittäisen lapsen tai lapsiryhmän oikeutettu erityiskohtelu voi olla joskus tarpeen yhdenvertaisuuden saavuttamiseksi.⁵³

Lapsen oikeuksien komitea on esittänyt huolensa siitä, että Suomessa vammaisia lapsia, maahanmuuttaja- ja pakolaislapsia sekä etnisiin vähemmistöihin kuuluvia lapsia, kuten romaneja, syrjitään. Komitea on kehottanut valtiota tehostamaan pyrkimyksiään torjua kaikkia syrjinnän muotoja, mukaan lukien edellä mainittuihin erityisryhmiin kohdistuvaa syrjintää. Komitea on esittänyt suosituksissaan Suomelle, että valtio asettaisi julkisissa ohjelmissaan keskeiselle sijalle syrjinnän estämisen ja poistamisen muun muassa joukkoviestinten ja koulutusjärjestelmän avulla.⁵⁴

Kansallinen lainsäädäntö

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. *Lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilönä*, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Säännös korostaa lasten yhdenvertaisuutta, tasa-arvoista asemaa sekä suhteessa aikuisiin että suhteessa toisiin lapsiin. Säännöksellä haluttiin osoittaa, että lasta on kohdeltava yksilönä, ei pelkästään passiivisena toiminnan kohteena. Lisäksi nähtiin, että säännös tarjoaa perustan lasten positiiviselle erityiskohtelulle, jota tarvitaan turvaamaan lasten tasa-arvoista asemaa aikuisväestöön nähden.⁵⁵

Uudistetun *yhdenvertaisuuslain (1325/2014)* syrjinnän kieltoa koskeva 8 § vastaa varsin hyvin lapsen oikeuksien sopimuksen 2 artiklaa. Yhdenvertaisuuslain tarkoituksena on edistää yhdenvertaisuutta ja ehkäistä syrjintää sekä tehostaa syrjinnän kohteeksi joutuneen oikeusturvaa (1 §). Ketään ei saa syrjiä *iän*, alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, poliittisen toiminnan, ammattiyhdistystoiminnan, perhesuhteiden, terveydentilan, vammaisuuden, seksuaalisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Syrjintä on kielletty riippumatta siitä, perustuuko se henkilöä itseään vai jotakuta toista koskevaan tosiseikkaan tai oletukseen. Välittömän ja välillisen syrjinnän lisäksi yhdenvertaisuuslaissa tarkoitettua syrjintää on häirintä, kohtuullisten mukautusten epääminen sekä ohje tai käsky syrjiä.

Yhdenvertaisuuslain valmisteluasiakirjoissa todetaan, että ikäsyrjinnän kiellon on tarkoitus suojata kaikenikäisiä, niin lapsia kuin varttuneempiakin. Lakiin lisättiin uudistuksen yhteydessä säännös, jonka mukaan syrjintä on kielletty riippumatta siitä, perustuuko se henkilöä itseään vai jotakuta toista koskevaan tosiseikkaan tai oletukseen. Siten syrjinnästä voi olla kyse myös silloin, kun syrjivän menettelyn peruste ei liity syrjityksi tulleeseen henkilöön itseensä, vaan johonkukaan

toiseen henkilöön, joka on syrjityn läheinen. Läheiseksi katsotaan esimerkiksi perheenjäsenet ja sukulaiset sekä läheiset työtoverit ja ystävät. Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtäviin kuuluu muun muassa avustaa syrjinnän kohteeksi joutuneita henkilöitä syrjintävalitusten tutkinnan yhteydessä (19 §). Valtuutetun tulee kiinnittää huomiota myös alaikäisten oikeuteen saada itseensä kohdistunut syrjintä tutkittavaksi.⁵⁶

Johtopäätökset

Syrjimättömyyttä nimenomaisesti koskeva lainsäädäntö on hyvällä tasolla lapsen oikeuksien sopimuksen näkökulmasta. Lasten oikeus syrjimättömyyteen edellyttää, että myös kaikkea muuta lainsäädäntöä tarkastellaan yhdenvertaisuuden näkökulmasta entistä paremmin. Kattavalla lapsivaikutusten arvioinnilla erityisesti lainvalmisteluvaiheessa on varmistettava, että yhdenvertaisuus toteutuu sekä lasten ja lapsiryhmien välillä että suhteessa aikuisiin.

LAPSEN EDUN ENSISIJAISSUUS

3 artikla

1. Kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu.

Lapsen oikeuksien sopimus

Lapsen etu on käsite, jolla on tarkoitus varmistaa kaikkien yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien täysimääräinen ja tehokas nauttiminen sekä lapsen kokonaisvaltainen kehitys. Kehityksellä tarkoitetaan ruumiillista, henkistä, hengellistä, moraalista, psykologista ja sosiaalista kehitystä. Komitea painottaa, että ”lapsen etu” muodostuu kaikista yleissopimuksessa määritellyistä oikeuksista, joiden välillä ei ole minkäänlaista hierarkiaa. Siten lapsen etu toteutuu, kun kaikki lapsen oikeudet toteutuvat mahdollisimman täysimääräisesti. Lapsen edun täysimääräinen soveltaminen edellyttää kaikkia toimijoita koskevan oikeusperustaisen lähestymistavan kehittämistä. Lapsen etu pitää sopeuttaa ja määritellä tapauskohtaisesti kyseessä olevan lapsen tai lapsiryhmän tai yleisesti kaikkien lasten tilanteen mukaan.⁵⁷

Komitea määrittelee lapsen edun kolmitasoiseksi käsitteeksi. Sopimuksen 3(1) artikla on aineellinen oikeus, jota voidaan soveltaa suoraan ja vedota siihen tuomioistuimessa. Se on myös perustavanlaatuinen tulkintaperiaate, jonka mukaan lain säännöksiä, joita voidaan tulkita useammalla tavalla, olisi tulkittava tavalla, joka parhaiten toteuttaa lapsen etua. Lisäksi käsite on menettelysääntö. Se edellyttää toteutuakseen päätösten lapsivaikutusten arvioinnin tekemistä. Päätösten perusteluista on käytävä ilmi, että lapsen etu on otettu huomioon. Perusteluissa on selostettava, mitä on pidetty lapsen etuna ja millä perusteilla sekä kuinka lapsen etua on punnittu suhteessa muihin päätökseen vaikutta-

52 CRC/GC/2003/5, kohta 12.

53 Hakalehto 2016, s. 1196.

54 CRC/C/FIN/CO/4*, kohdat 24 ja 25.

55 HE 309/1993 vp, s. 45.

56 HE 19/2014 vp, s. 66, 68 ja 94.

57 CRC/GC/C/14, kohdat 4, 5 ja 32.

viin seikkoihin. Lainsäädäntötasolla komitea edellyttää, että kansallista lainsäädäntöä tarkastellaan lapsen edun ensisijaisesti huomioon ottaen ja tarvittaessa muutetaan yhdenmukaiseksi kyseessä olevan artiklan kanssa.⁵⁸ Lapsen etu esiintyy lapsen oikeuksien sopimuksessa 3(1) artiklan lisäksi myös useissa muissa artikloissa.⁵⁹

Lapsen etu yleisperiaatteena, joka toteutuessaan täysimääräisesti tarkoittaa siis kaikkien lapsen oikeuksien toteutumista, edellyttää, että sen sisältöä kehitetään ja arvioidaan jatkuvasti niin lainsäädännön tasolla kuin oikeuskäytännössäkin. Lainvalmisteluvaiheessa lapsen edun mukaisten sääntelyratkaisujen valinta edellyttää lapsivaikutusten arviointia. Lainsäädännön tulee antaa suuntaviivat ja raamit sille, miten lapsen etu huomioidaan ensisijaisesti ja kattavasti lapsia koskevissa asioissa, oli kyse yksittäisestä lapsesta, lapsiryhmästä tai lapsista yleensä. Oikeuskäytännön tulisi ilmentää, miten periaatetta tulee soveltaa yksittäisessä tapauksessa.⁶⁰

Lapsen oikeuksien komitea on pitänyt valitettavana, että Suomen lainsäädännössä ei kattavasti viitata lapsen etuun ja ettei periaatetta ymmärretä riittävästi eikä oteta huomioon lapsia koskevassa päätöksenteossa. Komitea on kehottanut valtiota tehostamaan pyrkimyksiä varmistaa, että lapsen edun periaate otetaan asianmukaisesti huomioon kaikissa lainsäädäntö-, hallinto- ja oikeudenkäyntimenettelyissä sekä lapsia koskevissa ja lapsiin vaikuttavissa toimintapolitiikoissa, ohjelmissa ja hankkeissa ja että sitä sovelletaan niissä johdonmukaisesti. Myös kaikkien tuomioistuinten ja hallintoviranomaisten tulisi perustaa tuomioidensa ja päätösten oikeudelliset perustelut tähän periaatteeseen.⁶¹

Kansallinen lainsäädäntö

Lapsen edun ensisijaisuus on ainoa sopimuksen yleisperiaatteista, jolle ei ole selkeää vastinetta perustuslain perusoikeussäännöksissä. Lapsen etu käsitteenä on esiintynyt kansallisessa lainsäädännössä jo 1900-luvun alkupuolelta asti. Sen sisältö ja tulkintakäytäntö tuolloin oli hyvin erilainen ja paljon suppeampi, kuin mitä lapsen oikeuksien sopimuksessa on tarkoitettu. Lapsen edun käsitteen sisältävät säännökset ovat liittyneet pääasiassa lapsen huoltoon sekä lapsen hyvinvointiin ja kehitykseen perheessä.⁶² Myöhemmin lapsen etu on otettu mukaan muun muassa sosiaalihuollon lainsäädäntöön sekä ulkomaalaislainsäädäntöön, jolloin käsite on saanut monipuolisemman ja laajemman tulkinnan.⁶³

Lapsen edun arviointi kussakin tilanteessa on lapsen kaikkien oikeuksien toteutumisen arviointia kyseessä olevassa sääntely-yhteydessä. Tavallinen lainsäädäntöratkaisu on todeta, että kyseessä oleva asia on ratkaistava lapsen edun mukaisesti tarkentamatta, mitä lapsen edulla tarkoitetaan tai mitä seikkoja olisi otettava huomioon lapsen etua arvioitaessa.

Tästä poiketen, hyvänä sääntelyesimerkkinä toimii *lastensuojelulaki (417/2007)*, jonka 4 §:ssä luetellaan asioita, joihin on kiinnitettävä huomiota lapsen etua arvioitaessa, kun harkitaan eri toimenpidevaihtoehtoja ja ratkaisuja. Huomioitavat asiat ovat hyvin samankaltaisia, joita komitea on ohjannut arvioimaan 3(1) artiklaa koskevassa yleiskommentissaan.⁶⁴

Johtopäätökset

Vaikka lapsen etu käsitteenä esiintyy melko laajasti tänä päivänä kansallisessa lapsia koskevassa lainsäädännössä, sen lapsen oikeuksien sopimuksen mukainen tulkinta ei läheskään aina toteudu. Käsitteen sisältöä ja tulkintaa avataan lainvalmisteluasiakirjoissa hyvin suppeasti, usein ei lainkaan. Lapsen etua käsitellään pääsääntöisesti vain kyseessä olevan säädöksen tai yksittäisen säännöksen näkökulmasta ottamatta huomioon, että lapsen edun arvioinnin tulee olla kokonaisvaltaista.

Lainvalmistelussa ei läheskään aina tehdä lapsivaikutusten arviointia.⁶⁵ Jos hallituksen esityksessä tällainen kohta on, kuvattu arviointi on usein esityksen tavoitteiden toistamista. Hallituksen esitysten perusteella ei voi päätellä, onko eri vaihtoehtoja arvioitu lapsen oikeuksien näkökulmasta tai onko arvioinnissa hyödynnetty tutkimustietoa. Tutkittuun tietoon perustuva lapsivaikutusten arviointi on välttämätön edellytys sille, että lapsen etu ja sen ensisijaisuus toteutuisi lapsia koskevassa päätöksenteossa ja muussa toiminnassa. Oikeusministeriön lainvalmistelun ohjeistuksissa edellytetään lapsivaikutusten arviointia.⁶⁶ Yhtä lailla lainsäädännön toimeenpanossa, kuten hallintotoiminnassa, on tehtävä säännöllistä ja kattavaa lapsivaikutusten arviointia.

Oikeuskäytännössä lapsen edun käsitteeseen viitataan aika usein, kun tapauksessa on kyse lapsesta. Käsitteen sisältö jää kuitenkin avoimeksi. Ratkaisuisa ei säännönmukaisesti viitata lapsen oikeuksien sopimukseen ja sen 3(1) artiklaan. Poikkeuksen tästä tekevät eduskunnan oikeusasiamiehen kanteluratkaisut, joissa maininta sopimuksesta ja kyseisestä artiklasta esiintyy varsin usein. Tuomioistuinten ratkaisuisa viittaukset lapsen etuun kohdistuvat yleensä kansallisen lainsäädännön säännöksiin, joissa lapsen etu on mainittu. Lapsen edun sisältö ei yleensä ilmene oikeuskäytännöstä. Ratkaisun perusteluihin ei kirjata, miten lapsen etua on punnittu suhteessa muihin tapauksessa vaikuttaviin intresseihin tai sitä on arvioitu suppeasti keskittyen vain osaan tapauksessa vaikuttavista seikoista. Todennäköistä kuitenkin on, että tuomioistuimet harkitsevat lapsen etua huomattavasti monipuolisemmin kuin mitä ratkaisuisista ilmenee. Perusteluissa tulisikin entistä enemmän kiinnittää huomiota lapsen edun sisällön kuvaamiseen. Suuntaus on silti myönteinen: osa tuomioistuimista on ryhtynyt perustelemaan ratkaisujaan myös lapsen oikeuksien sopimuksen artikloilla.⁶⁷

58 CRC/GC/C/14, kohdat 6 ja 15.

59 Artiklat 9, 18, 21, 37, 40.

60 Lapsen oikeuksien komitea korostaa, että "lapsen edun perusarviointi on kaikkien lapsen etuun vaikuttavien oleellisten tekijöiden yleisarviointi, jossa kunkin tekijän painoarvo riippuu muista tekijöistä. Kaikki tekijät eivät ole oleellisia kaikissa tapauksissa, ja eri tekijöitä voidaan hyödyntää eri tavoin. Kunkin tekijän sisältö vaihtelee väistämättä lapsesta ja tapauksesta toiseen ja riippuu päätöksen luonteesta ja konkreettisista olosuhteista samoin kuin kunkin tekijän merkitys kokonaisarvioinnissa." CRC/GC/14, kohta 80.

61 CRC/C/FIN/CO/4*, kohdat 26 ja 27.

62 Ks. esim. Hakalehto-Wainio 2013, s. 31-32.

63 Mm. laki lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta (361/1983), sosiaalihuoltolaki (1301/2014), varhaiskasvatuslaki (36/1973) ja ulkomaalaislaki (301/2004).

64 CRC/GC/C/14, kohta 72-79.

65 Ks. esim. Saarinen, Outi ym. 2013, s. 14. Vuonna 2012 lapsiin ja nuoriin kohdistuvia vaikutuksia tunnistettiin 3 %:ssa hallituksen esityksiä.

66 Säädösehdotusten vaikutusten arviointi. Oikeusministeriön ohjeet 2007:6. Kaikki lainvalmistelun ohjeet verkossa <http://oikeusministerio.fi/lainvalmisteluohjeet>.

67 Esim. KHO:2017:81, KHO:2016:204, KHO:2015:26, KHO:2014:51, KHO:2014:50 ja KHO:2013:97 [ulkomaalaisasiat] sekä KHO:2004:121 [lastensuojelu]. Korkein oikeus on tähän mennessä viitannut lapsen etuun vain yhdessä ratkaisussaan KKO:1996:151.

Lapsen edun huomioiminen lapsen oikeuksien sopimuksen edellyttämällä tavalla vahvistuisi, jos se otettaisiin johtavaksi periaatteeksi kaikessa lapsia koskevan sääntelyn täytäntöönpanossa. Tämän varmistaisi esimerkiksi se, että lapsen oikeuksista säädettyä lakiin sisällytettäisiin erillinen säännös lapsen edun ensisijaisuudesta. Lapsen edun ensisijaisuuden sisällyttäminen perustuslain perusoikeuksiin olisi vielä merkittävämpi askel kohti lapsiystävällisempää lainsäädäntöä ja oikeudenkäyttöä.

Pelkkä säännös lapsen edusta ei ole riittävä, vaan lainsäädännön tulisi lisäksi ohjata tulkitsemaan lapsen edun käsitettä sekä yksittäisen lapsen että lapsiryhmien erilaisissa tilanteissa.⁶⁸ Lapsen etu -periaatteen tulkintaa tulisi kehittää myös tuomioistuinten ratkaisukäytännössä ja hallintoviranomaisten päätöksissä.⁶⁹ Näissä tulisi selkeästi kuvata, mihin seikkoihin lapsen edun mukainen harkinta perustuu ja miten lapsen etu on otettu huomioon.⁷⁰

OIKEUS ELÄMÄÄN, HENKIINJÄÄMISEEN JA KEHITTÄMISEEN

6 artikla

1. Sopimusvaltiot tunnustavat, että jokaisella lapsella on synnynnäinen oikeus elämään.

2. Sopimusvaltiot takaavat lapselle henkiinjäämisen ja kehittymisen edellytykset mahdollisimman täysimääräisesti.

Lapsen oikeuksien sopimus

Lapsen oikeuksien sopimuksen 6 artikla takaa lapselle perustavanlaatuisen oikeuden elämään ja henkiinjäämiseen ja kehittämiseen mahdollisimman täysimääräisesti. ”Henkiinjäämisen ja kehittymisen edellytysten mahdollisimman täysimääräinen” toteutuminen on ratkaisevaa lapsen muiden oikeuksien toteutumiseksi.⁷¹ Lapsen oikeuksien keskeinen tavoite on turvata kaikille lapsille täysipainoinen ja sopusoinninen kehitys sekä erityinen huolenpito ja suojelu.⁷² Siten kaikki sopimuksen I osan artikkelit tavalla tai toisella täydentävät ja tarkentavat artikkelissa 6 vahvistettua oikeutta.⁷³ Ensisijainen vastuu lapsen kasvusta ja kehityksestä lapsen edun mukaisesti on vanhemmillä (18 artikla). Sopimusvaltion velvollisuus on antaa asianmukaista apua vanhemmille tässä tehtävässä.

Komitean mukaan valtion on luotava ympäristö, joka kunnioittaa ihmisarvoa ja takaa kunkin lapsen kokonaisvaltaisen kehityksen.⁷⁴ ”Kehitystä” tulee tulkita sen laajimmassa merkityksessä kokonaisvaltaisena käsitteenä, johon sisältyy lapsen ruumiillinen, henkinen, hengellinen, moraalinen, psykologinen ja sosiaalinen kehitys. Kaikkien sopimuksen täytäntöönpanotoimenpiteiden, myös lainsäädäntötoimien, tulee tähdätä lasten optimaaliseen kehitykseen.⁷⁵

Komitea on käsitellyt määräaikastraportoinnin yhteydessä artiklaa 6 erityisesti perusterveydenhuoltoa ja sosiaaliturvaa koskevilla päätelmissään Suomelle. Komitea on kiinnittänyt huomiota muun muassa kouluterveydenhuoltoon sekä päihteiden käytön ja tupakoinnin vähentämiseen tähtäviin toimenpiteisiin. Valtion tulisi tehostaa toimenpiteitä nuorten alkoholin ja muiden päihteiden käytön sekä tupakoinnin vähentämiseksi. Lisäksi olisi varmistettava, että päihdeongelmaiset raskaana olevat naiset saavat oikea-aikaista ja hyvälaatuista lääketieteellistä apua ja hoitoa ja että heidän lapsilleen järjestetään apua ja tukea.⁷⁶ Komitea on myös toistuvasti huomauttanut mielenterveyspalveluiden saatavuudesta.⁷⁷ Lapsille tarkoitettuja mielenterveyspalveluita tulee vahvistaa ja taata kaikille palveluita tarvitsevilla lapsille pääsy tarvittaviin tutkimuksiin ja hoitoon. Kouluihin tulisi sijoittaa vakinainen terveydenhuollon henkilöstö, mukaan lukien psykologista neuvontaa antavat psykologit.

Kansallinen lainsäädäntö

Vastaavasti kuin lapsen oikeuksien sopimuksessa, kansallisessa lainsäädännössä artikkelissa 6 taatut oikeudet jakautuvat useaan eri säädökseen.

Perustuslain 7 §:n mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen. Oikeus elämään liittyy läheisesti sosiaalisia oikeuksia (19 §) ja ympäristöä koskeviin (20 §) oikeuksiin. Siitä voidaan johtaa julkiselle vallalle velvollisuus edistää elämän edellytyksiä.⁷⁸

Perustuslain 19 § 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Säännös korostaa, kuten lapsen oikeuksien sopimuskin, perheen merkitystä lapsen luonnollisena elin- ja kasvuympäristönä. Päävastuu lapsen kehityksestä ja kasvatuksesta on annettu perheelle, erityisesti lapsen vanhemmille tai muille lapsen hullosta lain mukaan

68 Virve Toivonen on todennut lastensuojeluasioita hallintotuomioistuimessa koskevassa väitöskirjassaan, että lapsen edun täsmällisestä sääntelystä olisi todennäköisesti enemmän etua kuin kovin yleisluonteisesta sääntelystä. Lapsen edun avoin sääntely ei ole käytännössä johtanut syvällisesti harkittuihin ja hyvin perusteltuihin päätöksiin (Toivonen 2017, s. 112). Lapsen edun sisältöä ja tulkintaa voidaan lisäksi avata esimerkiksi lainvalmisteluasiakirjoissa, mutta tärkeää on myös, että lapsen edun arviointi sisällytetään erilaisiin menettelyihin ja niitä koskeviin ohjeistuksiin.

69 CRC/C/GC/14, kohdat 27-30. Komitea on kiinnittänyt tähän huomiota myös Suomelle antamissaan huomautuksissa vuonna 2011. CRC/C/FIN/CO/4*, kohdat 26-27.

70 Ks. esim. Koulun 2014, s. 390. Sanna Koulun mukaan lapsen etu on hankala ratkaisukriteeri lasta koskeissa asioissa. Se on yhtäältä välttämätön periaatteena lapsen hyvinvoinnin turvaamiseksi, mutta toisaalta oikeusturvan ja ratkaisujen kontrolloituavuuden kannalta hankala. Ratkaisuihin tulisi kirjoittaa auki lapsen edun ohella muut ratkaisun taustalla vaikuttavat tai lapsen edun määrittämisessä huomioitavat hahmotusmallit.

71 Lapsen oikeuksien sopimuksen käsikirja 2011, s. 71.

72 Lapsen oikeuksien sopimus, Johdanto.

73 CRC/C/GC/7, kohta 10. Komitea muistuttaa, että oikeus henkiinjäämiseen ja kehittämiseen voidaan toteuttaa ainoastaan kokonaisvaltaisella tavalla panemalla täytäntöön kaikki muutkin yleissopimuksen määräykset, joita ovat muun muassa oikeus terveyteen, riittävään ravintoon, sosiaaliturvaan, riittävään elintason, terveelliseen ja turvalliseen ympäristöön, opetukseen ja leikkiin (24, 27, 28, 29 ja 31 artikkelit), sekä ottamalla huomioon vanhempien vastuut ja tarjoamalla apua ja laadukkaita palveluja (5 ja 18 artikkelit).

74 CRC/C/GC/14, kohta 42.

75 CRC/C/2003/5, kohta 12.

76 CRC/C/FIN/CO/4*, kohdat 41 ja 48.

77 CRC/C/15/Add. 53, kohdat 16 ja 27, CRC/C/15/Add.272, kohdat 36-37, CRC/C/15/Add.132, kohdat 45-46, CRC/C/FIN/CO/4*, kohdat 43-44.

78 HE 309/1993 vp, s. 46.

vastaaville. Julkisen vallan tehtävä on säännöksen mukaan lapsen huolenpidosta vastaavien toimintaa tukeva.

Perusoikeusuudistuksen valmisteluasiakirjoissa lapsen hyvinvointi ja sen turvaaminen on tulkittu varsin yhdenmukaisesti komitean esittämän tulkinnan kanssa. Hallituksen esityksessä todetaan, että lapsen hyvinvointi on ymmärrettävä laajasti sekä aineellisena että henkisenä hyvinvointina. Säännöstä (19.3 §) on ”*tarkastettava yhteydessä muihin taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin perusoikeuksiin, lähinnä oikeuteen opetukseen. Toisaalta se sisältää yleisemminkin ajatuksen turvallisista kasvuoloista. Oikeus yksilölliseen kasvuun puolestaan korostaa lapsen yksilöllisten tarpeiden huomioon ottamista. Tällä on merkitystä esimerkiksi opetuksen järjestämisessä. Hyvinvoinnin edistäminen kattaa myös suojan väkivaltaa, alistamista ja hyväksikäyttöä vastaan, mihin on kiinnitetty erityistä huomiota myös lapsen oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa.*”⁷⁹

Tavallisen lain tasolla 6 artikla näkyy muun muassa terveydenhuoltolaissa (1326/2010), terveydensuojelulaissa (763/1994) sekä sosiaalihuoltolaissa (1301/2014) ja lastensuojelulaissa. Varhaiskasvatustalaki (36/1973), perusopetuslaki (628/1998) sekä muut lapsen ja nuoren koulutuksesta annetut lait varmistavat lapsen kehitystä puolestaan oppimisen näkökulmasta. Laki raskauden keskeyttämisestä (239/1970) ja laki hedelmöityshoidoista (1237/2006) ovat esimerkkejä sääntelystä, joka koskee erityisesti lapsen oikeutta elämään, mutta myös oikeutta kasvuun ja kehitykseen.

Johtopäätökset

Nykyinen lainsäädäntö toteuttaa pääsääntöisesti hyvin 6 artiklassa asetettuja vaatimuksia. Yleisellä tasolla oikeus elämään ja hyvinvointiin on varmistettu useissa eri säädöksissä. Huolena silti on, että yksittäisissä säädöksiin tai tiettyjä lapsiryhmiä koskevaan sääntelyyn tehdään heikennyksiä, jotka voivat vaarantaa lapsen hyvinvoinnin.⁸⁰ Lainsäädännön tasoon on kiinnitettävä tästä näkökulmasta erityistä huomiota muun muassa tulevan sosiaali- ja terveyspalveluita sekä maakuntia koskevan uudistuksen yhteydessä.

OIKEUS TULLA KUULLUKSI

12 artikla

1. Sopimusvaltiot takaavat lapselle, joka kykenee muodostamaan omat näkemyksensä, oikeuden vapaasti ilmaista nämä näkemyksensä kaikissa lasta koskevissa asioissa. Lapsen näkemykset on otettava huomioon lapsen iän ja kehitystason mukaisesti.

2. Tämän toteuttamiseksi lapselle on annettava erityisesti mahdollisuus tulla kuulluksi häntä koskevissa oikeudellisissa ja hallinnollisissa toimissa joko suoraan tai edustajan tai asianomaisen toimielimen välityksellä kansallisen lainsäädännön menettelytapojen mukaisesti.

Lapsen oikeuksien sopimus

Lapsen näkemysten kunnioittamista koskeva oikeus on noussut keskeiseksi sopimuksen täytäntönpäannossa sekä muiden artiklojen tulkinnassa. Lapsen oikeuksien komitea on korostanut, että lapsen etu ei voi toteutua, jos lapsen mielipidettä ei ole selvitetty. Lapsen edun ensisijaisuus puolestaan vahvistaa lapsen roolia kaikissa lasta koskevissa päätöksissä.⁸¹

Lapsen kuulemista koskeva artikla on kaksiosainen. Lapsella on oikeus ilmaista näkemyksensä itseään koskevissa asioissa, kun hän pystyy näkemyksensä muodostamaan, riippumatta iästä ja kehitystasosta. Pelkkä näkemysten selvittäminen ei ole riittävää, vaan lapsen näkemykset on otettava myös huomioon. Ikä ja kehitystaso vaikuttavat sen arviointiin, miten lapsen näkemykset otetaan päätöksenteossa huomioon. Lapsen näkemyksiä voidaan ja tulee selvittää eri tavoin. Kyse ei ole ainoastaan suullisesta näkemyksen ilmaisemisesta, vaan niitä voidaan selvittää myös esimerkiksi havainnoimalla lapsen eleitä ja käyttäytymistä tai leikin avulla.⁸²

Artiklan 12 mukaan lapselle on annettava erityisesti mahdollisuus tulla kuulluksi häntä koskevissa oikeudellisissa ja hallinnollisissa toimissa joko suoraan tai edustajan tai asianomaisen toimielimen välityksellä kansallisen lainsäädännön menettelytapojen mukaisesti. Komitea korostaa, että lapselle on annettava mahdollisuus tulla kuulluksi suoraan (päättökseen tekijän toimesta) aina, kun se on mahdollista. Edustajana yleisimmin toimivat lapsen vanhemmat. Erityisesti näissä tilanteissa on tiedostettava riski siitä, että lapsen ja vanhemman välillä voi olla eturistiriita. Aina, kun lasta kuullaan edustajan välityksellä, on tärkeää, että edustaja välittää lapsen näkemykset virheettömästi päätöksentekijälle.⁸³

Lapsen mielipiteen selvittämisen ja lapsen kuulemisen yhteydessä on tärkeää huolehtia, että lapselle annetaan riittävästi tietoa käsiteltävästä asiasta lapselle ymmärrettävällä ja hänet saavuttavalla tavalla. Lapsen on tiedettävä myös, miten hänen näkemyksensä vaikuttavat lopputulokseen. Lapsella on aina oltava oikeus kieltäytyä ilmaisemasta mielipidettään.

Lapsen oikeuksien komitea korostaa, että lapsen oikeus tulla kuulluksi on myös lapsiryhmien oikeus. Komitea on nostanut esimerkkinä lapsiryhmistä pysyvän rakenteen, kuten perheen, koululuokan tai tietyn asuinalueen, osana olevat lapset sekä muun muassa alkuperäiskansoihin kuuluvat lapset, vammaiset lapset ja muut vähemmistöryhmiin kuuluvat lapset.⁸⁴ Komitean mukaan, kun kyseessä on suuren lapsijoukon etu, erilaisille lapsiryhmille tulisi tarjota mahdollisuus tulla kuulluksi ja heidän näkemyksensä tulisi ottaa huomioon asianmukaisesti huomioon muun muassa tehtäessä lainsäädännöllisiä päätöksiä, jotka vaikuttavat lapsiin suoraan tai välillisesti.⁸⁵

Lapsen oikeuksien komitean lapsen kuulemista koskevassa yleiskomentissa on kuvattu kuulemismenettelyille asetettavia vaatimuksia. Niiden on oltava muun muassa avoimia ja informatiivisia, vapaaehtoisia, lasta kunnioittavia,

79 HE 309/1993 vp, s. 72.

80 Esimerkkinä ulkomaalaislainsäädäntöön tehdyt tiukennukset, joiden seurauksena Suomessa asuu tällä hetkellä paperittomia perheitä. Näiden perheiden lasten hyvinvointi voi vaarantua vakavasti.

81 CRC/C/GC/12, kohta 74.

82 CRC/C/GC/12, kohta 21.

83 CRC/C/GC/12, kohdat 35 ja 36.

84 CRC/C/GC/12, kohdat 10 ja 87. Myös lapsiryhmien kohdalla on arvioitava lapsen ikää ja kehitystasoa mielipiteen huomioon ottamiseksi.

85 CRC/C/GC/12, kohta 73.

heille merkityksellisiä ja kaikin puolin lapsille sopivia. Lapsilla on oikeus tietää, miten heidän näkemyksiään on tulkittu ja käytetty sekä oikeus saada selvää palautetta siitä, miten heidän osallistumisensa on vaikuttanut lopputulokseen.⁸⁶

Komitea on suositellut Suomelle, että kansallisesta lainsäädännöstä poistetaan ikäraajat ja varmistetaan, että kaikkia alle 18-vuotiaita kuullaan asianmukaisesti, heidän kehitystasonsa huomioon ottaen, heitä koskevissa oikeudenkäynti- ja hallintomenettelyissä, mukaan lukien huostaanottotapauksissa. Komitea korostaa, että lapsia on kuultava lapsiystävällisesti ja, että myös vammaisten lasten mielipiteille on annettava asianmukainen paino.⁸⁷ Komitea on kiinnittänyt huomiota lisäksi siihen, että nuorempien lasten mielipide välittyy tuomioistuimelle kolmannen osapuolen välityksellä, toisinaan jopa niin, ettei kyseinen osapuoli ole edes kuullut lasta.⁸⁸

Kansallinen lainsäädäntö

Perustuslain 6 § 3 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilönä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Perusoikeusuudistuksen lainvalmisteluasiakirjoissa kyseisen momentin perusteluissa käsiteltiin pääasiassa lapsen asemaa tasa-arvoisena yksilönä. Poikkeuksena lapsen tasa-arvoisesta asemasta suhteessa aikuisiin mainittiin vaalien ääni- ja äänestysoikeus, jotka on sidottu 18 vuoden ikärajaan. Tasa-arvoisen kohtelun kysymys käytännössä palautuu siihen, kuka käyttää perusoikeuksia koskevissa asioissa lapsen puhevaltaa.⁸⁹

Lapsen mielipiteen selvittämistä koskevia säännöksiä on tänä päivänä kaikissa keskeisissä lapsia koskevissa säädöksissä. *Lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain (361/1983, jälj. lapsenhuoltolaki) 4 §:n* mukaan huoltajan on, ennen kuin hän tekee päätöksen lapsen henkilökohtaisessa asiassa, keskusteltava asiasta lapsen kanssa, jos se lapsen ikään ja kehitystasoon sekä asian laatuun nähden on mahdollista. Päätöstä tehdessään hänen on kiinnitettävä huomiota lapsen mielipiteeseen ja toivomuksiin. Lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevassa asiassa tuomioistuimen on selvitettävä lapsen omat toivomukset ja mielipide sikäli kuin se on lapsen ikään ja kehitystasoon nähden mahdollista, jos vanhemmat eivät ole asiasta yksimieliset, jos lapsi on muun henkilön kuin huoltajansa hoidettava taikka jos tätä muutoin on pidettävä lapsen edun kannalta aiheellisena (11 §). Lapsen mielipide on selvitettävä hienovaraisesti ja ottaen huomioon lapsen kehitysaste sekä siten, että tästä ei aiheudu haittaa lapsen ja hänen vanhempiansa välisille suhteille.

Lapsen virallista kuulemistä koskevat säännökset sisältävät poikkeuksetta ikärajan, joka pääsäännön mukaan on 15 vuotta. *Hallintolain (434/2003) 14 § 3 momentin* mukaan viisitoista vuotta täyttäneellä alaikäisellä ja hänen huoltajallaan tai muulla laillisella edustajallaan on kummallakin oikeus erikseen käyttää puhevaltaa asiassa, joka koskee alaikäisen henkilöä taikka henkilökohtaista etua tai oikeutta. Vastaava säännös löytyy *hallintolainkäyttölain (586/1996) 18*

§ 3 momentista. *Oikeudenkäymiskaaren (4/1734) 12 luvun 1 §:n* mukaan alle 15-vuotiasta henkilöä koskevassa rikos- tai riita-asiassa häntä edustaa ja hänen puhevaltaansa käyttää pääsääntöisesti huoltaja tai muu laillinen edustaja. Alaikäisellä, joka on täyttänyt 15 vuotta, on oikeus edustajansa ohella käyttää itsenäisesti puhevaltaa.⁹⁰

Hallintolain mukaisesta 15 vuoden ikärajasta poiketaan esimerkiksi lastensuojelulaissa, vaikka silloinkin kuulemisessa pääosin noudatetaan hallintolakia. Kaksitoista vuotta täyttäneelle lapselle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi hallintolain mukaisesti häntä itseään koskevassa lastensuojeluasiassa (20 §) ja hänellä on oikeus käyttää huoltajan tai muun laillisen edustajan ohella erikseen puhevaltaansa itseään koskevassa lastensuojeluasiassa (21 §). Kahdentoista vuoden ikäraja esiintyy myös monissa muissa kohdin lastensuojelulakia koskien esimerkiksi suostumuksen antamista lapsen tutkimiseen ja sijoitukseen avohuollon tukitoimenpiteenä sekä huostaanoton vastustusta.

Ikärajaan sitomattomia säännöksiä on lapsenhuoltolain lisäksi monissa muissakin säädöksissä. Muun muassa varhaiskasvatustalain 7 b § 1 momentin mukaan lapsen varhaiskasvatusta suunniteltaessa, toteutettaessa ja arvioitaessa lapsen mielipide ja toivomukset on selvitettävä ja otettava huomioon hänen ikänsä ja kehityksensä edellyttämällä tavalla. Perusopetuslain 47 a § 1 momentin mukaan opetuksen järjestäjän tulee edistää kaikkien oppilaiden osallisuutta ja huolehtia siitä, että kaikilla oppilailta on mahdollisuus osallistua koulun toimintaan ja kehittämiseen sekä ilmaista mielipiteensä oppilaiden asemaan liittyvistä asioista. Oppilaille tulee järjestää mahdollisuus osallistua opetussuunnitelman ja siihen liittyvien suunnitelmien sekä koulun järjestyssäännön valmisteluun. Lastensuojelua toteutettaessa on selvitettävä lapsen toivomukset ja mielipide sekä otettava ne huomioon lapsen iän ja kehitystason edellyttämällä tavalla (20 §). Vastaava sääntely löytyy sosiaalihuoltolain 32 §:stä. *Potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (785/1992) 7 § 1 momentissa* säädetään, että alaikäisen potilaan mielipide hoitotoimenpiteeseen on selvitettävä silloin, kun se on hänen ikänsä ja kehitystasoonsa nähden mahdollista. Jos alaikäinen ikänsä ja kehitystasonsa perusteella kykenee päättämään hoidostaan, häntä on hoidettava yhteisymmärryksessä hänen kanssaan. Ulkomaalaislain 6 §:n mukaan ennen kaksitoista vuotta täyttäneeltä lasta koskevan päätöksen tekemistä on lasta kuultava, jollei kuuleminen ole ilmeisen tarpeetonta. Lapsen mielipiteet tulee ottaa huomioon hänen ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti. Myös nuorempaa lasta voidaan kuulla, jos hän on niin kehittynyt, että hänen näkemyksiinsä voidaan kiinnittää huomiota.

Lapsiryhmien kuulemisesta säädetään *kuntalaissa (410/2015)* sekä *nuorisolaissa (1285/2016)*. Kuntalain 26 §:n mukaan nuorisovaltuusto tulee ottaa mukaan lasten ja nuorten osallistumisen ja kuulemisen kehittämiseen kunnassa. Kuntalaissa säädetään myös kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksista (22 §) sitomatta sitä suoraan ikään. Aloitteioikeus kunnan toimintaa koskevissa asioissa on

86 CRC/C/GC/12, kohta 134.

87 CRC/C/FIN/CO/4*, kohta 29.

88 CRC/C/15/Add.272., kohta 22.

89 HE 309/1993 vp, s. 44. Perusoikeusuudistus tehtiin silloiseen hallitusmuotoon [94/1919], jossa ko. sääntely oli 5 §:ssä.

90 Samassa lainkohdassa säädetään, että vajaavaltainen (myös alle 18-vuotias) käyttää itse yksin puhevaltaansa, jos hänellä on oikeus vallita sitä, mikä on riidan kohteena tai mihin rikos on kohdistunut, taikka jos riita koskee oikeustointa, jonka tekemiseen hänellä on kelpoisuus.

kaikilla kunnan asukkailla [23 §]. Kansanäänestysaloitteen voi tehdä vähintään neljä prosenttia 15 vuotta täyttäneistä kunnan asukkaista [24 §]. Nuorisolain 24 §:ssä viitataan puolestaan osallistumisen osalta kuntalaisia säädettyihin nuorisovaltuustoihin tai muihin nuorten vaikuttajaryhmiin. Viranomaisten on huolehdittava nuorten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista ja nuoria on kuultava heitä koskevista asioista.

Johtopäätökset

Lainsäädännössä sisältää varsin paljon sääntelyä lapsen mielipiteen selvittämisestä ja sen huomioon ottamisesta. Sääntely pääosin vastaa lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artiklan asettamia vaatimuksia. Sen sijaan erityisesti sääntelyn täytäntöönpano käytännön toiminnassa kaipaa kehittämistä. Lainsäädännöllä on tärkeä ohjaustehtävä asenteiden ja toimintatapojen ohjaamisessa.⁹¹

Kummallakin vaihtoehdolla, kehitystasoon sidotulla ja ikärajaan sidotulla sääntelyllä on hyvät ja huonot puolensa. Laissa oleva ikäraja varmistaa sen, että tietyn ikäiset lapset tulevat kuulluiksi tai heidän mielipiteensä selvitetään. Ongelmana puolestaan on, että nuorempien lasten ääni jää usein

kuulumatta. Näin voi käydä siitä huolimatta, että laissa olisi säädetty mahdollisuudesta kuulla nuorempaakin lasta, jos se kehitystaso huomioon ottaen on mahdollista. Jos lapsen kuuleminen ja mielipiteen selvittäminen on jätetty sen varaan, että kuulemisesta vastuullisen on arvioitava, onko lapsi riittävän kehittynyt ilmaisemaan itseään, oikeus ei toteudu yhdenvertaisesti ja se voi jäädä toteutumatta kokonaan.

Lapsiryhmien kuulemista koskevassa sääntelyssä on kyse usein edustuksellisesta kuulemisesta. Lasten mielipiteen välittää pieni joukko lapsia, jotka ovat valikoituneet eri tavoin edustukselliseen elimeen, kuten nuorisovaltuustoon, tai koulussa oppilaskunnan edustajat. Näin ollen jokaisen lapsen oikeus ilmaista mielipiteensä itseään koskevista asioista jää liian usein toteutumatta.

Lapsen osallisuutta koskevaa sääntelyä olisi tarkasteltava yhdenmukaistamistavoitteen näkökulmasta laajasti ja kokonaisvaltaisesti, koskien kaikkea sääntelyä. Nykyiset hajanaiset säännökset ja vaihtelevat ikärajat eivät edistä parhaalla mahdollisella tavalla lapsen osallisuuden vahvistamista. Mahdollisuus osallistua ja tulla kuulluksi ovat keskeisessä asemassa lapsen oikeusturvan varmistamisessa sekä lapsen edun määrittelyssä.

91 Tähän johtopäätökseen on tullut myös Henna Pajulampi lapsen osallisuutta koskevassa väitöskirjassaan, jossa hän toteaa mm., että lapsen osallistumisoikeuksien keskeisimmät ongelmat näyttävät olevan systematisoinnin, implementoinnin ja koulutuksen puutteissa. Pajulampi 2014, s. 451-452.



LAPSEN OIKEUKSIEN SOPIMUKSEN TÄYTÄNTÖÖNPANO KANSALLISESSA LAINSÄÄDÄNNÖSSÄ

JOHDANTO

Lapsen oikeuksien komitea korostaa kansallista lainsäädäntöä lapsen oikeuksien sopimuksen täytäntöönpanotoimena. On olennaista varmistaa, että kansallinen lainsäädäntö on kokonaisuudessaan täysin yhteensopiva yleissopimuksen kanssa. Lisäksi on varmistettava, että yleissopimuksen periaatteita ja määräyksiä voidaan soveltaa suoraan ja, että ne voidaan panna asianmukaisesti täytäntöön. Komitean mukaan on erityisen tärkeää, että kansallinen lainsäädäntö heijastaa yleissopimuksen yleisperiaatteita.⁹²

Komitea suositteli vuonna 2011, että Suomen valtion tulisi toteuttaa kaikki tarvittavat toimet varmistukseksi, että lainsäädäntö ja hallinnolliset määräykset vastaavat kaikilta osin yleissopimuksen periaatteita ja määräyksiä.⁹³ Komitea kiinnitti tuolloin erityisesti huomiota siihen, että Suomella ei ole yhtenäistettyä lainsäädäntökehystä, joka kattaisi lapsen oikeuksien sopimuksen ja sen ensimmäisen valinnaisen pöytäkirjan soveltamisalan kaikilta osin. Tämän jälkeen Suomi on voimaansaattanut myös kaksi muuta valinnaista pöytäkirjaa, joten lainsäädännön tulisi luonnollisesti kattaa myös niiden soveltamisalat kaikilta osin.

Perustuslain tasolla lapsen oikeuksien sopimus tuli huomioon otetuksi perusoikeusuudistuksen yhteydessä vuonna 1995. Lapsen oikeuksien sopimukseen viitataan useissa kohdin tuolloisen hallitusmuodon (94/1919) uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä. Pääsääntöisesti perusoikeudet kuuluvat kaikille, myös lapsille. Tuolloin todettiin, että ”valmistelussa on ollut esillä myös ajatus lapsen oikeuksien kokoamisesta omaksi pykäläkseen. Lapsen oikeuksia koskevat erillissäännökset on kuitenkin katsottu voitavan luontevammin sijoittaa kulloiseenkin asiayhteyteen.” Tätä tukemaan yhdenvertaisuutta koskevaan pykälään otettiin maininta lapsen oikeudesta tulla kohdelluksi tasa-arvoisesti yksilönä sekä lapsen oikeudesta vaikuttaa itseään koskeviin asioihin.⁹⁴ Lisäksi erityisiä lapsia koskevia perusoikeussäännöksiä voimassa olevassa perustuslaissa ovat lapsen suojaamiseksi lailla säädettävistä kuvaohjelmien rajoituksista (12.1 §), oikeus maksuttomaan perusopetukseen (16.1 §), oikeus perustointeen turvaan huoltajan menetyksen perusteella (19.2 §) sekä lapsen yksilöllisen kasvun ja hyvinvoinnin turvaaminen (19.3 §). Ainoastaan vaali- ja osallistumisoikeudet on rajattu koskemaan vain aikuisia (14 §).

Seuraavassa katsauksessa käsitellään lapsen oikeuksien sopimuksen artikloja kansallisen lainsäädännön lasten oikeuksia koskevien säädösten näkökulmasta. Lainsäädännöstä käsitellään kunkin artiklan kannalta keskeiset säännökset. Tarkastelu ei siten ole tyhjentävä luettelo kaikista asiaan liittyvistä säännöksistä. Tarkastelussa kiinnitetään erityisesti huomioita siihen, miten lapsen oikeuksien sopimuksen yleisperiaatteet on otettu sääntelyssä huomioon. Katsauksen rakenne perustuu pääosin lapsen oikeuksien komitean laatimaan raportointiohjeeseen⁹⁵, jota sopimusvaltiot noudattavat antaessaan komitealle määräaikaisraporttinsa sopimuksen toimeenpanosta kansallisesti.⁹⁶ On huomattava, että lapsia koskevaan kansalliseen sääntelyyn vaikuttavat myös muut kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja Euroopan unionin sääntely. Esimerkiksi Euroopan neuvoston sääntelyllä on ollut merkittävää vaikutusta Suomen lapsia koskevaan lainsäädäntöön. Näiden vaikutusta lainsäädäntöön ei katsauksessa käsitellä satunnaisia huomautuksia lukuun ottamatta.

KANSALAI- JA VAPAUISOIKEUDET

OIKEUS HENKILÖLLISYYTEEN

Lapsen oikeuksien sopimus

Artikla 7: Oikeus rekisteröintiin heti syntymän jälkeen ja oikeus syntymästään alkaen nimeen ja kansalaisuuteen sekä, mikäli mahdollista, oikeus tuntea vanhempansa ja olla heidän hoidettavanaan.

Artikla 8: Oikeus säilyttää henkilöllisyytensä, myös kansalaisuutensa, nimensä ja sukulaissuhteensa.

Lapsella on oikeus syntymärekisteröintiin, nimeen ja kansalaisuuteen. Lapsella on myös oikeus tuntea vanhempansa ja olla heidän hoidettavanaan, mikäli mahdollista. Lapsen oikeuksien sopimuksen 7 artiklan toisessa kohdassa korostetaan valtion vastuuta varmistaa, että artiklassa taatut oikeudet toteutuvat erityisesti silloin, kun lapsi muuten olisi muuten kansalaisuudeton.

Syntymärekisteröinnin ja kansalaisuuden avulla lapsi saa laillisen aseman. Tavoitteena on kaikkien lasten syrjimätön ja yhdenvertainen kohtelu. Komitea painottaa rekisteröinnin

92 CRC/GC/2003/5, kohdat 1 ja 22.

93 CRC/C/FIN/CO4*, kohta 9.

94 HE 309/1993 vp, s. 45. Lapsen oikeus vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti lisättiin eduskuntakäsittelyssä. Perustuslakivaliokunta ehdotti tätä mietinnössään (PevM 25/1994 vp, s. 7). Alun perin uudistusta valmistelleessa Perusoikeuskomitean mietinnössä esitettiin erillistä säännöstä (5 a §) lapsen oikeuksista. Ko. säännösehdotus noudatti lapsen oikeuksien sopimuksessa ja monissa muissa ihmisoikeussopimuksissa omaksuttua näkemystä lapsesta yksilönä, ei pelkästään passiivisen toiminnan kohteena. Perusteluna erilliselle säännökselle oli myös, että lapset tarvitsevat vajaanlaisina ja aikuisväestöä heikompana ryhmänä erityistä suojelua ja huolenpitoa. Ehdotuksella haluttiin kiinnittää lapsen oikeudet perustuslakiin ja ohjata niiden kehittämistä. (Komiteamietintö 1992:3, s. 184)

95 CRC/C/58/REV.3.

96 Valinnaisten pöytäkirjojen täytäntöönpanosta annetaan omat määräaikaisraporttinsa, joita varten on myös erilliset ohjeet (CRC/C/OPAC/2 ja CRC/C/OPSC/2). Valinnaisten pöytäkirjat huomioidaan tässä katsauksessa varsinaisen sopimuksen artiklojen käsitelyyn yhteydessä.

ja kansalaisuuden tärkeyttä lapsen henkilökohtaiselle identiteetille ja sen vaikutusta lapsen pääsyyllä perusterveydenhuoltoon, koulutukseen ja sosiaaliturvaan.⁹⁷ Nimi on tärkeä osa lapsen henkilöllisyyttä, joten lapselle tulee antaa nimi syntymästään alkaen ja nimen tarpeetonta muuttamista tulee välttää. Komitea on korostanut nimen merkitystä muun muassa alkuperäiskansojen lasten kohdalla.⁹⁸

Lapsella on oikeus säilyttää henkilöllisyytensä (8 artikla). Henkilöllisyys on osa lapsen identiteettiä. Lapsen oikeuksien komitea katsoo, että lapsen identiteetti muodostuu erilaisista ominaisuuksista, kuten sukupuoli, seksuaalinen suuntautuminen, kansallinen alkuperä, uskonto, uskomukset, sivistyksellinen identiteetti ja persoonallisuus.⁹⁹ Henkilöllisyyteen liittyy kiinteästi lapsen oikeus tuntea vanhempansa, mikäli mahdollista (7 artikla).

Kansallinen lainsäädäntö

Oikeus rekisteröintiin

Perustuslaissa ei ole nimenomaista säännöstä, joka velvoittaisi rekisteröimään lapsen heti syntymän jälkeen. Perustuslain takaamat oikeudet kuuluvat lähtökohtaisesti kaikille Suomen oikeudenkäyttöpiirissä oleville ihmisille riippumatta heidän iästään tai oikeudellisesta statuksestaan.¹⁰⁰ Syntymärekisteröinnillä on kuitenkin suuri merkitys monen perusoikeuden toteutumisessa. Se on myös osa perustuslain 1 §:ssä vahvistettua perusarvoa, ihmisarvon loukkaamattomuutta.

Lapsen rekisteröinnistä heti syntymän jälkeen säädetään laissa väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista (661/2009) sekä valtionneuvoston asetuksessa väestötietojärjestelmästä (128/2010). Lapsen syntymästä on ilmoitettava äidin kotikunnan mukaan määrättyvälle maistraatille väestötietojärjestelmään merkitsemistä varten. Vastuu ilmoituksen tekemisestä on ensisijaisesti terveydenhuollon yksiköllä, jossa lapsi syntyy tai terveydenhuollon ammattihenkilöllä, joka on avustanut synnytyksessä terveydenhuollon yksikön ulkopuolella. Muussa tapauksessa äidin tai sen, jonka hoidossa lapsi on, on ilmoitettava syntymästä terveydenhuollon yksikköön, jonka on huolehdittava ilmoitus edelleen väestötietojärjestelmään.

Johtopäätökset

Lainsäädäntö tukee vahvasti lapsen rekisteröintiä syntymän yhteydessä. Lapsen rekisteröinti vaikuttaa osaltaan lapsen ja hänen perheensä oikeuksiin saada muun muassa tarvitsemiaan sosiaali- ja terveyspalveluita sekä sosiaalietuuksia.

Syntymärekisteröinti edistää lasten yhdenvertaista kohtelua, jota edellytetään lapsen oikeuksien sopimuksen 2 artiklassa. Rekisteröinti tukee myös sopimuksen 6 artiklan mukaista lapsen oikeutta elämään ja täysipainoiseen kasvuun ja kehitykseen sekä lapsen edun toteutumista (LOS 3(1) art).

Rekisteröintiä koskevan sääntelyn avulla ei voida kuitenkaan aukottomasti varmistaa, että kaikki lapset rekisteröidään ja, että he sitä kautta pääsisivät muun muassa sosiaaliturvan ja terveydenhuollon piiriin. Suomeen näyttää muodostuvan kasvava joukko paperittomia henkilöitä, joilla ei ole laillista oleskeluoikeutta maassamme tai heillä ei ole oikeutta sosiaali- ja terveyspalveluihin puuttuvan tai vaillinaisen vakuutusturvan vuoksi.¹⁰¹ Paperiton äiti pääsee synnyttämään sairaalaan, mutta tällöin häneltä peritään synnytyksestä todelliset kustannukset. Neuvolapalveluiden tarjoaminen paperittomille äideille ja lapsille vaihtelee kunnittain.¹⁰² Paperittomat henkilöt voivat myös ylipäättään vältellä asioimista virallisissa palveluissa haavoittuvaisen asemansa vuoksi. Muun muassa näistä syistä voi seurata, että äiti ei hakeudu sairaalaan synnyttämään, ja siten myös lapsi voi jäädä rekisteröimättä.

Rekisteröimättömät lapset eivät ole yhdenvertaisessa asemassa (2 artikla) rekisteröityjen lasten kanssa. Lapsen oikeus elämään sekä täysipainoiseen kasvuun ja kehitykseen (6 artikla) voi vaarantua. Rekisteröimättömyys heikentää monia muitakin lapsen oikeuksien sopimuksessa taattuja oikeuksia, kuten esimerkiksi oikeutta parhaaseen mahdolliseen terveydentilaan (24 artikla) tai oikeutta riittävään elintasoon (26 artikla) ja sosiaaliturvaan (27 artikla). Näin ollen lapsen edun ensisijaisuus (3(1) artikla) ei kaikkien lasten kohdalla toteudu täysimääräisesti lainsäädännössä eikä sen toimeenpanossa.

Lainsäädäntötasolla olisi varmistettava, että Suomessa syntyneet paperittomien lapset rekisteröidään heti syntymän jälkeen. Käytännössä rekisteröinnin varmistaminen edellyttää vähintään äitiys- ja lastenneuvolapalveluiden sekä synnytysten hoidon turvaamista lainsäädännöllä kaikille raskaana oleville äideille ja vastasyntyneille lapsille yhdenvertaisesti, riippumatta heidän taustastaan ja asemastaan Suomessa. Vuonna 2014 rauennut hallituksen esitys, joka koski lakia kunnan velvollisuudesta järjestää eräitä terveydenhuollon palveluja eräille ulkomaalaisille, olisi taannut riittävällä tasolla lasten ja odottavien äitien terveyspalvelut. Tämän hallituksen esityksen sisältämien ehdotusten voimaansaattamista tulisi vakavasti harkita uudelleen.¹⁰³

97 CRC/C/GC/7/Rev.1, kohta 25.

98 CRC/C/GC/11, kohta 44. Sopimusvaltioiden tulisi täytäntöönpanna kansallista lainsäädäntöä, joka antaa alkuperäiskansojen vanhemmille mahdollisuuden valita lapsilleen mieltymystensä ja kulttuuristen perinteidensä mukainen nimi.

99 CRC/C/GC/14, kohta 55.

100 HE 309/1993 vp, s. 44. Hallituksen esityksessä viitataan mm. KP-sopimukseen, jonka 24 artiklan mukaan lapsella on oikeus alaikäisyytensä edellyttämään suojeluun perheensä, yhteiskunnan ja valtion taholta ilman syrjintää. Jokaisella lapsella on sen mukaan myös oikeus tulla merkityksi rekisteriin sekä oikeus nimeen ja kansalaisuuteen.

101 Ks. paperittomien terveydenhuollosta <http://stm.fi/paperittomien-terveydenhuolto> [käyntipäivä 11.5.2017] ja Keskimäki ym. 2014.

102 Terveydenhuoltolain 15 §:n mukaan kunnan on järjestettävä alueensa raskaana olevien naisten, lasta odottavien perheiden sekä alle oppivelvollisuusikäisten lasten ja heidän perheidensä neuvolapalvelut. Sosiaali- ja terveysministeriö on antanut suosituksen kunnille laittomasti maassa oleskelevien kiireelliseen sosiaali- ja terveydenhuoltoon [Kuntainfo 2/2017] sekä kuntainfon maahanmuuttajataustaisten lasten ja raskaana olevien naisten oikeudesta terveydenhuollon palveluihin Suomessa [Kuntainfo 4/2017].

103 HE 343/2014 vp. Käsittelytiedot ja käyty vilkas keskustelu eduskunnassa verkossa <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiat&docid=he+343/2014>.

Oikeus nimeen

Suomessa henkilön nimestä säädetään nimilaissa (694/1985)¹⁰⁴ sekä nimiasetuksessa (254/1991). Lainsäädännön mukaan jokaisella on oltava etunimi ja sukunimi (1 §). Lapsen nimen antaminen on huoltajien vastuulla. Lähtökohtana on, että nimen tulee olla kotimaisen nimikäytännön mukainen.¹⁰⁵ Uskonnollinen tapa tai yhteys kansalaisuuden, perhesuhteen tai muun erityisen seikan perusteella vieraaseen valtioon voi olla syy poiketa tästä (32 b §). Sukunimi määräytyy pääsääntöisesti jommankumman vanhemman tai heidän yhteisen sukunimen mukaisesti. Erikseen nimilaissa on säädetty myös sukunimen määräytymisestä adoptiotilanteessa (3 §) ja huostaanoton yhteydessä (16 a §).

Lapsen nimen muuttaminen voi tapahtua joko ilmoittamalla tai jättämällä hakemuksen maistraatille. Muuttamisen voivat tehdä lähtökohtaisesti huoltajat. Nimilain 33 § 1 momentin mukaan lapsen sukunimen tai etunimen vaihtaminen edellyttää 12 vuotta täyttäneen lapsen suostumusta.¹⁰⁶ Suostumus ei kuitenkaan ole tarpeen, jos lapsi sairautensa tai vammaisuutensa takia ei voi ilmaista tahtoaan. Lapsen nimeä ei voida muuttaa vastoin 12 vuotta nuoremman lapsen tahtoa, jos lapsi on niin kehittynyt, että hänen tahtoonsa voidaan kiinnittää huomiota. Alaikäisen puhevaltaa viimeksi mainituissa tilanteissa käyttää pääsääntöisesti hänen huoltajansa.¹⁰⁷

Uusi etu- ja sukunimilaki (946/2017) tulee voimaan 1.1.2019.¹⁰⁸ Uudistuksen tavoitteena on muuttaa etu- ja sukunimeä koskevaa sääntelyä vastaamaan paremmin nykypäivän arvostuksia ja väestörakennetta sekä joustavoittaa muutosmenettelyjä muun muassa sähköisten palveluiden avulla. Siinä on pyritty ottamaan huomioon perherakenteissa tapahtuneet muutokset, uudistus parantaa lasten yhdenvertaisuutta hänen syntyperästään riippumatta. Lakimuutoksella on myös vaikutuksia eri kieliryhmiin kuuluvien lasten yhdenvertaiseen oikeuteen saada oman nimikulttuurinsa mukainen ja pysyväksi tarkoitettu nimi mahdollisimman nopeasti syntymänsä jälkeen.¹⁰⁹

Nykyisen soveltamiskäytännön mukaisesti etu- ja sukunimilaissa on täsmennetty sääntelyä 15-vuotiaan itsenäisesti puhevallasta nimenmuutosasiassa. Edelleen laissa säilyi myös 12 vuoden ikäraja sekä velvollisuus ottaa huomioon 12 vuotta nuoremman mielipide iän ja kehitystason mukaisesti.

Lisäksi laissa säädetään rajoituksesta, jonka lapsen sukunimeä voidaan muuttaa ilman erityistä syytä yhteenlasketusti korkeintaan kolme kertaa lapsen ollessa alle 12 vuotta (45 §). Ikärajan asettamista 12 vuoteen on perusteltu sillä, että tätä vanhemmalla lapsella on mahdollisuus tosiasiallisesti vastustaa omaa nimenmuutostaan.¹¹⁰

Johtopäätökset

Nimeä koskevat nykyiset säädökset vastaavat melko hyvin lapsen oikeuksien sopimuksen 7 ja 8 artikloissa taattua lapsen oikeuksia nimeen ja sen säilyttämiseen, vaikka nykyisen lain valmisteluasiakirjoissa ei lapsen oikeuksien sopimusta mainitakaan. Uudistetun lain hallituksen esityksessä sopimus on otettu huomioon. Esimerkiksi lapsen etuun viitataan useissa kohdissa säännösten yksityiskohtaisia perusteluita, mutta pykälätasolla termiä ”lapsen etu” ei esiinny.¹¹¹ Nimi ja nimen muutos ovat merkittävä lapsen identiteettiin vaikuttava asia. Nimeä valittaessa lapsen edun mukaisuutta tulisi harkita yksittäistapauksessa vallitsevien olosuhteiden perusteella. Olisi ollut perusteltua vahvistaa lapsen oikeuksia lisäämällä erillinen säännös lapsen edun ensisijaisuudesta nimen antamista ja nimen muuttamista koskevassa harkinnassa ja päätöksenteossa.¹¹²

Nimilain uudistuksessa selkeytetään säännöksiä koskien lapsen osallisuutta ja vaikuttamismahdollisuuksia itseään koskevassa nimiasiaassa. Tämä vahvistaa lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artiklan toimeenpanoa. Hallituksen esityksessä ei kuitenkaan nimenomaisesti selvästi todeta, kenen vastuulla lapsen mielipiteen selvittäminen on tai selvitetäänkö se suoraan lapselta itseltään vai hänen huoltajansa välityksellä.¹¹³

Toistuvat nimimuutokset eivät tue lapsen oikeutta säilyttää oma nimensä ja identiteettinsä. Nimilain uudistamisessa pyritään vahvistamaan lapsen nimen pysyvyyttä siten, että lakiin etulee säännös alle 12-vuotiaan lapsen nimenmuutoksia koskevasta lukumäärärajoituksesta. Kolme nimenmuutosta ennen 12 vuoden ikää on suuri määrä, joka ei tue lapsen oikeutta säilyttää oman nimensä. Kun lukumäärään ei lasketa mukaan lapselle syntymän yhteydessä annettavaa ensimmäistä nimeä, tarkoittaa se, että lapsella voisi olla ennen 12 ikävuottaan neljä erilaista nimeä. Erityisesti nimen muutos voi olla ongelmallista siinä vaiheessa, kun lapsi osallistuu jo varhaiskasvatukseen ja esi- ja perusopetukseen.

104 Aluperin etunimestä ja sukunimestä säädettiin erillisissä laeissa. Etunimeä koskevat säännökset siirrettiin sukunimilakiin ja samalla lain nimi muutettiin nimilaksi vuonna 1991 [HE 140/1990 vp]. Tuolloin sääntelyssä huomioitiin mm. kansainvälisen yksityisoikeuden alaan kuuluvat säännökset myös etunimen kohdalla. Hallituksen esityksestä ei käy ilmi, että lapsen oikeuksien sopimuksella olisi ollut vaikutusta lainmuutokseen.

105 Maistraatti voi tarvittaessa pyytää lausunnon nimilautakunnalta nimen sopivuudesta.

106 Kyse on sukunimen muuttamisesta isän sukunimeksi (4 §), vanhempien yhteiseksi sukunimeksi (4 a §), yhteisen sukunimen antamisesta toisen puolison lapselle (5 §) tai sukunimen muuttamisesta uudeksi sukunimeksi (4 luku). Etunimen muuttamisesta joko ilmoittamalla tai hakemuksesta säädetään 32 c ja 32 d §:issä. Hallituksen esityksessä [HE 236/1984 vp, s.42] viitataan silloiseen lapseksiottamista koskevaan lakiin [nykyinen adoptiolaki 22/2012] sekä samoihin aikoihin uudistettuun lakiin lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun päätöksen täytäntöönpanosta [619/1996]. Säädettyä 12 vuoden ikärajaa ei ole muulla tavoin erikseen perusteltu hallituksen esityksessä. Tavoitteena on siten nähtävästi ollut yhdenmukaistaa sääntelyä edellä mainittujen säädösten osalta.

107 Nimilain 33 § 3 momentissa viitataan oikeudenkäymiskaaren 12 lukuun.

108 HE 104/2017 vp ja eduskunnan vastaus 131/2017 vp.

109 OM 21/2017, s. 44. Tämä vahvistaa lapsen oikeuksien sopimuksen 8 artiklassa taattua oikeutta säilyttää kansallinen alkuperänsä osana identiteettiä.

110 Erityinen syy voi olla esimerkiksi se, että halutaan säilyttää nimiyhteys vanhempaan tai sisaruksiin. Etunimen muuttamisen osalta asiaa ei ole esityksessä pohdittu [HE 104/2017 vp, s. 74-75].

111 Esim. hallituksen esityksessä todetaan etunimen valintaan liittyen, että lapsen edun kannalta on tärkeää löytää asianmukainen tasapaino valinnanvapauden ja julkisen intressin välillä [HE 104/2017 vp, s. 13].

112 Lapsiasiavaltuutettu on ehdottanut tätä lausunnonsa oikeusministeriölle nimilain uudistamista koskevaan työryhmämuistioon 16.6.2017 (verkossa <http://lapsiasia.fi/tata-mielta/lausunnot-2/2017-3/lapsiasiavaltuutetun-lausunto-oikeusministeriölle-tyoryhmamietinnosta-nimilain-uudistamisesta>) ja toistanut tämän ehdotuksen lausunnonsa eduskunnan lakivaliokunnalle 4.10.2017 (verkossa <http://lapsiasia.fi/tata-mielta/lausunnot-2/2017-3/lapsiasiavaltuutetun-lausunto-hallituksen-esityksesta-eduskunnalle-etu-ja-sukunimilaki-ja-laki-rekis-teroidista-parisuhteesta-annetun-lain-8-ja-9-%c2%a7n-muuttamisesta-he-1042017-vp-2/>).

113 Hallituksen esityksessä lapsen itsemääräämisoikeutta koskevan 44 §:n kohdalla viitataan lapsen huoltolaissa säädettyyn huoltajan velvollisuuteen keskustella lapsen kanssa lasta koskevasta henkilökohtaisesta asiasta ja todetaan, että huoltolain säännökset täydentävä etu- ja sukunimilain sääntelyä [HE 104/2017 vp, s. 74].

Nimilain uudistuksen yhteydessä lakiin ei tule nimenomaista säännöstä lapsen edun huomioonottamisesta lapsen nimeä koskevassa päätöksenteossa. Vaikka hallituksen esityksen perusteluissa lapsen etu on huomioitu useassa kohdin, säännös siitä vahvistaisi entisestään lapsen oikeuksien huomioonottamista nimiasioissa. Lapsen nimenmuutoksen rajoittamista koskevan säännöksen (45 §) vaikutuksia tulee jatkossa seurata, ja tarvittaessa harkita tiukempaa rajoitusta.¹¹⁴

Oikeus kansalaisuuteen

Lapsi saa syntyessään Suomen kansalaisuuden *kansalaisuuslain (359/2003)* nojalla, jos hänen jompikumpi vanhempansa on suomalainen (9 §). Laissa säädetään lisäksi, miten lapsi saa muun maan kansalaisuuden vanhempiensa kansalaisuuden perusteella.¹¹⁵ Säännös takaa sen, että lapsi ei jää kansalaisuudettomaksi. Niin kutsuttua synnyinmaaperiaatetta sovelletaan, jos lapsi ei saa syntyessään minkään vieraan valtion kansalaisuutta, eikä hänellä syntymänsä perusteella ole edes toissijaisesti oikeutta saada minkään vieraan valtion kansalaisuutta. Lisäksi kansalaisuuslain 4 §:n mukaan kansalaisuuden menettämistä tai siitä luopumista koskevia säännöksiä ei saa soveltaa, jos niiden seurauksena on, että henkilö jää kansalaisuudettomaksi.

Johtopäätökset

Edellä todetun mukaisesti Suomessa syntynyt lapsi ei pääsääntöisesti jää kansalaisuudettomaksi. Lainsäädäntö tukee vahvasti sitä, että jokaisella lapsella on kansalaisuus. Edellytyksenä on luonnollisesti, että lapsen syntymä tulee viranomaisten tietoon ja lapsi rekisteröidään. Näin ollen paperittoman vanhemman lapsella on riski jäädä ilman virallista kansalaisuutta. Edellä on esitetty, että paperittomille odottaville äideille lainsäädäntötasolla taattaisiin neuvola- ja synnytyspalvelut samalla tavoin kuin kunnassa vakinaisesti asuville äideille.

Oikeus tuntea vanhempansa

Suomessa synnyttämistä ja äitiyttä ei erikseen säädellä. Oletuksena on, ilman lain säännöstä, että lapsen äiti on hänet synnyttänyt nainen. Isyys määräytyy *isyyslain (11/2015)* säännösten mukaisesti, pääsääntöisesti joko avioliiton (2 §) tai isyden tunnustamisen (3 luku) perusteella. Isyyden selvittämisellä (2 luku) on tarkoitus hankkia tietoja, joilla isyys voidaan vahvistaa tai todentaa.

Eduskunnan käsiteltävänä on parhaillaan kansalaisaloite¹¹⁶ äitiyslain säätämiseksi, joka perustuu oikeusministeriön äitiyslakityöryhmän mietintöön ja sen sisältämään hallituksen esitykseen äitiyslaiksi.¹¹⁷ Äitiyslailla vahvistettaisiin lain säännöksellä edellä mainittu tavanomaisoikeudellinen periaate, jonka mukaan lapsen synnyttänyt nainen on lapsen äiti. Lisäksi mietinnössä ehdotetaan, että lapsen synnyttäneen äidin naispuolisen kumppanin voidaan vahvistaa olevan lapsen synnyttäneen äidin ohella lapsen äiti silloin, kun lapsi on hankittu yhteisesti hedelmöityshoitojen avulla. Menettelyllä korvattaisiin perheen sisäinen adoptio.¹¹⁸

Suomessa ei ole lain säännöksiä, jotka koskisivat esimerkiksi anonyymiä synnyttämistä.¹¹⁹ Sijaissynnytysjärjestelyt on kielletty hedelmöityshoitolaain 8 §:ssä, jonka mukaan hoitoa ei saa antaa, jos on syytä olettaa, että lapsi annetaan adoptoitavaksi.¹²⁰ Lähtökohtaisesti voidaan siten olettaa, että lapsi tietää aina vähintään hänet synnyttäneen naisen henkilöllisyyden, kun synnytykset pääsääntöisesti tapahtuvat sairaaloissa.¹²¹ Lainsäädännöllä on pyritty myös varmistamaan mahdollisimman pitkälle, että lapsella on lisäksi oikeus saada tieto miehestä, joka on hänen geneettinen isänsä. Tätä koskevat säännökset löytyvät hedelmöityshoitolaista sekä isyyslaista. On huomattava, että isyyslain perusteella tieto perustuu pääsääntöisesti vanhempien ilmoitukseen ja geneettinen isyystutkimus tehdään vain erikseen määritellyissä tilanteissa (9 §).

Oikeus tietoon geneettisestä alkuperästään, kun kyse on keinoalkuisesta hedelmöityksestä, perustuu lainsäädäntöön. Hedelmöityshoitojen yhteydessä lainsäädäntö (*laki hedelmöityshoidoista 1237/2006*, 1.3 § ja 24 §) antaa suojaa henkilöllisyydelle ja sen säilyttämiseksi tilanteissa, joissa hedelmöityshoitoa antaa luvan saanut terveydenhuollon ammattihenkilö, yleensä terveydenhuollon yksikössä. Laissa ei ole säännöksiä, jotka koskevat muulla tavoin toteutettua avustettua hedelmöitystä (ns. koti-inseminaatio).¹²²

Rikoslain (39/1889) 22 luvun 6 §:ssä identiteetin loukkaaminen on säädetty rikokseksi. Rikoslain kontekstissa identiteetti nähdään nimenomaan henkilöllisyytenä. Säännöksessä viitataan hedelmöityshoitolaain luovuttajan tietojen sekä adoptiolain asiakirjojen käsittelyä koskeviin säännöksiin. Sen tarkoituksen on suojata lapsen oikeutta saada selville syntyperänsä hedelmöityshoitojen ja adoption yhteydessä.¹²³

114 Uudistusta koskevassa lakivaliokunnan mietinnössä todetaan, että rajoituksella on tarkoitus mahdollistaa yleisimmät nimenmuutostilanteet, mutta estää lapsen nimen perusteeton muuttaminen (LaVM 13/2017 vp, s. 7).

115 Kansalaisuuslaki sisältää myös säännöksen adoptoidun lapsen kansalaisuuden määrääytymisestä (10 §)

116 KAA 3/2016 vp. Kansalaisaloite on parhaillaan eduskunnan lakivaliokunnan käsiteltävänä (tilanne 20.10.2017). Käsitelytiedot verkossa https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/KA_3+2016.aspx.

117 OM 50/2014.

118 OM 50/2014, s. 11.

119 Ks. anonyymista synnyttämisestä Nieminen 2013, s. 204-211.

120 Ks. sijaissynnytysjärjestelyihin liittyvistä oikeudellisista kysymyksistä esim. Burrell 2011.

121 Luku oli 99,6 % vuonna 2015 (THL 16/2016, s. 2).

122 Hedelmöityshoitolaiki 1.3 §: Hedelmöityshoitona ei tässä laissa pidetä miehen käsittelemättömän ja varastoimattoman sperman viemistä naiseen ilman, että toimenpiteeseen osallistuu lääkärin ammatin harjoittamiseen oikeutettu tässä toimeksaan tai muu ulkopuolinen korvausta vastaan.

123 Aiempi adoptiolaki eli laki lapseksiottamisesta (153/1985) ja laki hedelmöityshoidoista sisälsivät jo säännökset koskien lapsen syntyperän sisältävien tietojen ja asiakirjojen käsittelystä siten, ettei se vaaranna lapsen oikeutta saada kyseisiä tietoja, mutta laiminlyöntiä ei oltu säädetty rangaistavaksi teoksi. Rikoslakia muutettiin tältä osin vuonna 2012 adoptiolainsäädännön uudistamisen yhteydessä (HE 47/2011 vp). Lainsäädännön uudistaminen liittyi Strasbourgissa 27 päivänä marraskuuta 2008 lasten adoptiosta tehdyn yleissopimuksen sekä lain sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamiseen. Adoptiolain uudistaminen oli myös edellytys muun muassa lapsen oikeuksien sopimuksen lapsen myynnistä, lapsiprostitutiosta ja lapsipornografiasta annetun valinnaisen pöytäkirjan hyväksymiseksi. Valinnaisen pöytäkirjan ratifiointi edellytti muun muassa, että epäasiallisin keinoin hankittu suostumus adoptioon kriminalisoidaan (HE 141/2011 vp).

Johtopäätökset

Tilanteet, joissa lapsi saa alkunsa tai syntyy ilman yhteiskunnan palveluiden myötävaikutusta tai tukea, voivat johtaa siihen, ettei lapsi saa tietoa alkuperästään.

Jos lapsi syntyy esimerkiksi ns. koti-inseminaation seurauksena, lapsen oikeus saada tietoja sukusolujen luovuttajasta, ei välttämättä toteudu. Lainsäädäntö ei sisällä nimenomaisia säännöksiä tämän varalle. Biologisen alkuperän kertominen lapselle voi siten jäädä pelkästään vanhempien vastuulle. Hedelmöityslain ja rikoslain identiteetin loukkamista koskevat säännökset eivät ulotu näihin tilanteisiin. Lainsäädännön avulla asiaan on vaikea puuttua.

Syntymärekisteröintiä koskevassa kohdassa on tuotu esiin jo paperittomia äitejä ja lapsia koskevia ongelmia, jotka liittyvät lapsen oikeuteen saada henkilöllisyytensä tunnustetuksi lainsäädännön tuella. Puuttuva syntymärekisteröinti voi johtaa siihen, että lapsen vanhempia ei myöhemmin pystytä selvittämään. Näin ollen lapsen oikeus tuntee vanhempansa vaarantuu. Lainsäädännön tuki paperittomien äitien ja lasten oikeudelle synnytyk- ja neuvolapalveluihin, jolla varmistetaan, että lapsi tulee rekisteröidyksi, edistäisi siten myös lapsen oikeutta tuntee vanhempansa.

OIKEUS SANANVAPAUTEEN

Lapsen oikeuksien sopimus

Artikla 13: Oikeus ilmaista mielipiteensä sekä hakea ja vastaanottaa tietoa

Lapsella on oikeus sananvapauteen.¹²⁴ Sananvapaudessa on kyse osallistumisesta niin perheessä kuin muuallakin yhteiskunnassa. Sananvapautta koskeva artikla liittyykin siten kiinteästi lapsen oikeuteen ilmaista näkemyksensä (12 art), lapsen ajatuksen, omantunnon ja uskonnonvapauteen (14 art) sekä yhdistymisvapauteen (15 art) ja oikeuteen saada tietoa tiedotusvälineistä (17 art). Lapset käyttävät sananvapauttaan esimerkiksi koulussa, harrastuksissaan, leikeissään ja sosiaalisessa mediassa. Siten sananvapaus liittyy muun muassa lapsen oikeuteen leikkiin, virkistystoimintaa, kulttuuriin ja taitteisiin (31 art) ja oikeuteen saada koulutusta (28 art).

Lapsen oikeuksien komitea on todennut määriteltävänsä 12 artiklan mukaista oikeutta tulla kuulluksi, että ”[sananvapautta koskeva 13 artikla ja tiedonsaantia koskeva 17 artikla ovat tärkeitä edellytyksiä sille, että oikeutta tulla kuulluksi voidaan käyttää kunnolla. Näissä artikloissa vahvistetaan, että lapsilla on oikeuksia, ja yhdessä 12 artiklan kanssa ne puolustavat lapsen oikeutta käyttää näitä oikeuksiaan omasta puolestaan tavalla, joka vastaa hänen kehittyviä valmiuksiaan.” Lisäksi komitea on todennut, että ”[s]ananvapaus liittyy oikeu-

teen muodostaa ja ilmaista oma mielipide sekä hakea ja saada tietoa mistä tahansa tiedotusvälineestä. Se tarkoittaa sitä, ettei sopimusvaltio saa rajoittaa lapsen oikeutta muodostaa tai ilmaista mielipiteitään. Siten se kieltää sopimusvaltioita estämästä näiden näkemysten ilmaisemista tai tietojen saamista ja suojaa samalla oikeutta käyttää viestintävälineitä ja käydä julkista vuoropuhelua.”¹²⁵

Lapsen oikeuksien sopimuksen mukaan sananvapaudelle voidaan asettaa lailla säätyä rajoituksia, jotka ovat välttämättömiä muiden oikeuksien ja maineen kunnioittamiseksi tai kansallisen turvallisuuden, yleisen järjestyksen tai väestön terveyden tai moraalien suojelemiseksi (13(2) art).¹²⁶ Sananvapauteen liittyy siten kiinteästi vastuu siitä, ettei käytä sananvapauttaan väärällä tavalla. Tämä vastuu koskee myös lasta.

Kansallinen lainsäädäntö

Perustuslain 12 §:n mukaan sananvapaus kuuluu jokaiselle, siis myös lapsille. Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä.

Lapsenhuoltolaissa säädetään vanhempien velvollisuudesta kasvattaa lasta siten, että lapsella on turvallinen ja virikkeitä antava kasvuympäristö ja että lapsen itsenäistymistä sekä kasvamista vastuullisuuteen ja aikuisuuteen tuetaan ja edistetään (1 § ja 4 §). Tämän voidaan katsoa sisältävän myös sen, että lapsella on oikeus käyttää sananvapauttaan sekä perheessä että sen ulkopuolella ja oikeus saada ohjausta ja tukea sen käyttämiseksi. Nimenomaisesti sananvapauden käyttämisestä ei tässä laissa säädetä. Huoltajalle asetettu velvollisuus selvittää lapsen mielipide ennen lasta koskevaa päätöksentekoa (4.2 §) noudattaa lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artiklaa, ei niinkään sananvapautta koskevaa 13 artiklaa.

Verkkoympäristöissä toimiminen ja sen erilaisten palveluiden käyttö on normaalia lasten ja nuorten toimintaa jo hyvin varhaisesta iästä alkaen. Palvelut, joissa käsitellään henkilötietoja, ovat lasten ja nuorten yleisessä käytössä. Lapset hyödyntävät aktiivisesti verkkoympäristöissä olevia sovelluksia ja palveluita niin varhaiskasvatuksessa kuin koulutyössäkin.

Lailla sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä (460/2003) annetaan tarkempia säännöksiä perustuslaissa turvatun sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä (1 §), jonka soveltamisalaan kuuluu muun muassa yksityisen henkilön verkossa ylläpitämät kotisivut, mutta ei esimerkiksi yksityisten henkilöiden viestien vaihto, jota ei ole tarkoitettu yleisön saataville.¹²⁷ Laki ei tee eroa lapsen tai aikuisen välillä.¹²⁸

Sananvapauden rikkomukseksi voidaan katsoa esimerkiksi yksityiselämää loukkaavan tiedon levittäminen (rikoslaki 24:8) tai kunnianloukkaus (rikoslaki 24:9).¹²⁹ Sananvapauden

124 Lapsen oikeuksien sopimuksen käsikirjassa perustellaan ilmaisua ”oikeus sananvapauteen” seuraavasti: ”Artiklaa laadittaessa pyrittiin nimenomaan yhtäläiseen ilmaisuun kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan sopimuksen (KP-sopimus) kanssa, koska haluttiin korostaa juuri näitä lapsen kansalais- ja poliittisia oikeuksia.” Lapsen oikeuksien sopimuksen ”oikeus ilmaista mielipiteensä” eroaa KP-sopimuksen ”sananvapaus”-käännöksestä, vaikka alkuperäinen teksti kummassakin sopimuksessa on sama. Lapsen oikeuksien käsikirja 2011, s. 139.

125 CRC/C/GC/12, kohdat 80-81.

126 Samoin esim. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artikla, jonka 2 kohdassa säädetään: ”Koska näiden vapauksien käyttöön liittyy velvollisuuksia ja vastuuta, se voidaan asettaa sellaisen muodollisuuksien, ehtojen, rajoitusten ja rangaistusten alaiseksi, joista on säädetty laissa ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen turvallisuuden, alueellisen koskemattomuuden tai yleisen turvallisuuden vuoksi, epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalien suojaamiseksi, muiden henkilöiden maineen tai oikeuksien turvaamiseksi, luottamuksellisten tietojen paljastamisen estämiseksi, tai tuomioistuinten arvovalan ja puolueettomuuden varmistamiseksi”.

127 HE 54/2002 vp, s. 34-35.

128 Vain osa lain säännöksistä koskee yksityisen henkilön viestintää.

129 Sananvapauden rikkomuksista voidaan määrätä myös vahingonkorvauksia, joista alle 15-vuotiaisiin voi olla vastuussa.

käyttämistä joukkoviestinnässä annetun lain 12 §:n mukaan yleisön saataville toimitetun viestin sisältöön perustavasta rikoksesta vastaa se, jota rikoslain mukaan on pidettävä rikoksen tekijänä tai siihen osallisena. Lainsäädäntö ei nimenomaisesti erittele tilanteita sen perusteella, onko kyse lasten välisestä tai lapsen ja aikuisen välisestä sananvapauden käyttämisestä, mutta se voi vaikuttaa muun muassa teon vakavuuden arviointiin.¹³⁰ Rikosoikeudellinen vastuu alkaa 15 ikävuodesta, joten siitä alkaen myös lapsen tekemään sananvapauden rikkomusta voidaan arvioida rikoksena.

Euroopan unionin uudistettu yleinen tietosuoja-asetus (2016/679) tulee voimaan toukokuussa 2018. Asetus sisältää säännöksiä, joissa on tilaa kansalliselle harkinnalle, joten sen voimaantulo edellyttää myös kansallisen lainsäädännön tarkistamista. Kansallisesti voidaan muun muassa säätää ikäraja, joka koskee henkilötietojen käsittelyyn annettavaa suostumusta tietoyhteiskunnan palveluita tarjottaessa. Tietosuoja-asetuksen 8 artiklan mukaan lapsen henkilötietojen käsittely tarjottaessa tietoyhteiskunnan palveluita suoraan lapselle on lainmukaista, jos lapsi on vähintään 16-vuotias ja rekisteröity on antanut siihen suostumuksensa (6 artikla 1 kohta a alakohta). Jos lapsi on alle 16 vuotta, tällainen käsittely on lainmukaista vain siinä tapauksessa ja siltä osin kuin lapsen vanhempainvastuunkantaja on antanut siihen suostumuksen tai valtuutuksen. Jäsenvaltiot voivat lainsäädännössään säätää tätä tarkoitusta koskevasta alemmasta iästä, joka ei saa olla alle 13 vuotta. Rekisterinpitäjän on toteutettava kohtuulliset toimenpiteet tarkistaakseen tällaisissa tapauksissa, että lapsen vanhempainvastuunkantaja on antanut suostumuksen tai valtuutuksen, käytettävissä oleva teknologia huomioon ottaen.

Yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanotyöryhmän (TATTI) mietintö ja työryhmän ehdotus hallituksen esitykseksi uudeksi tietosuojalainsiksi on valmistunut kesällä 2017.¹³¹ Esityksessä ei ole otettu yksiselitteistä kantaa edellä mainittuun kansallisesti päätettävissä olevaan ikärajaan lapsen henkilötietojen käsittelyä. Työryhmä on pitänyt mahdollisena sekä 13 että 15 vuoden ikärajan asettamista.

Johtopäätökset

Lainsäädännön tasolla lapsen oikeus sananvapauteen toteutuu hyvin. Lainsäädäntö ei tee pääsääntöisesti eroa lapsen ja aikuisen sananvapauden käyttämisen välille. Lapsen suojelesta sananvapauden käyttämisen yhteydessä huolehditaan yleisten, siis myös aikuisia koskevien säännösten avulla. Eriyistä lasten suojelua tullaan tehostamaan tietosuoja-asetuksen voimaantulon myötä.

Tietosuoja-asetukseen liittyvän ikärajan määrittelyssä on kyse lasten oikeudesta tietoon ja osallisuuteen ja toisaalta lapsen oikeudesta tulla suojelluksi ja lapsen oikeudesta yksityisyyteen. Jotta tietoyhteiskunnan palveluissa voitaisiin turvata lapsen riittävä suojelu, tarkan ikärajan määrittely lienee tarpeen. On epätodennäköistä, että palveluihin pääsy kont-

rolloiviin suostumusmenettelyihin rakennettaisiin lapsen iän ja kehitystason arviointia. Tällaisen menettelyn määrittely on vaikeaa, koska kyse on hyvin yksilöllisestä arvioinnista. Sellaisen toteuttaminen olisi luultavasti myös kustannuksiltaan niin korkea, että sitä olisi vaikea katsoa ”kohtuulliseksi toimenpiteeksi”, jota voitaisiin rekisterinpitäjältä edellyttää.¹³²

Ikärajaa määriteltäessä olisi otettava huomioon muun muassa lainsäädännössä olevat vertailukelpoiset ikärajat ja lapsen ikäkausittaisen kehitystason tutkimukseen perustuvat määrittelyt. Palvelun tarjoajilla on velvollisuus huolehtia siitä, että sekä lapsella että hänen huoltajallaan on suostumusta antaessaan riittävästi tietoa muun muassa siitä, mikä sovellus tai palvelu on kyseessä, mihin henkilötietoja käytetään, mitkä ovat muut sopimusehdot, joihin suostumusta ollaan antamassa ja miten suostumuksen voi peruuttaa. Eriyistä huomiota on kiinnitettävä siihen, että tieto annetaan lapselle lapsiystävällisesti, lapsen ymmärtämällä kielellä ja hänet saavuttavalla tavalla. Tiedon antamisessa on huomioitava myös vammaiset lapset ja vähemmistökieliä puhuvat lapset.

OIKEUS AJATUKSEN-, OMATUNNON- JA USKONNONVAPAUTEEN

Lapsen oikeuksien sopimus

Artikla 14: Oikeus ajatuksen-, omatunnon- ja uskonnonvapauteen

Lapsen oikeuksien sopimuksen 14 artikla takaa lapselle ajatuksen-, omatunnon- ja uskonnonvapauden. Artiklan toisen kohdan mukaan vanhemmilla tai lapsen muilla laillisilla huoltajilla on oikeus ja velvollisuus antaa lapselle ohjausta näiden oikeuksien käyttämisessä lapsen kehitystason mukaisesti.¹³³ Artiklan kolmannessa kohdassa todetaan, että kyseisiä oikeuksia voidaan rajoittaa lainsäädännöllä, jos se on välttämätöntä yleisen turvallisuuden, järjestyksen, terveyden ja moraalien tai muiden ihmisten perusoikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi.

Ajatuksen- ja omatunnonvapaus voi koskea hyvin erilaisia asioita, esimerkiksi uskonnonharjoittamista, ympäristö- tai ihmisoikeuskysymyksiä. Ajatuksenvapaus liittyy läheisesti oikeuteen ilmaista näkemyksensä (12 art), sananvapauteen (13 art) sekä oikeuteen saada tietoa (17 art). Ajatuksenvapaus on kiinteä osa lapsen yksityisyyttä (16 art). Artiklassa 16 viitataan esimerkiksi kirjeenvaihtoon, joka nykypäivänä voidaan ulottaa sähköisten viestintävälineitten välityksellä tehtävään henkilökohtaiseen viestintään. Omantunnonvapauden käyttäminen liittyy usein tiettyyn toimintaan tai siitä kieltäytymiseen.

Lapsen oikeuksien komitea on todennut, että lapsen kehittyvät valmiudet tulisi ymmärtää myönteisenä ja mahdollisuuksia avaavana prosessina eikä tekosyynä autoritaarisille käytännöille, joilla rajoitetaan lapsen autonomiaa ja

130 Esimerkiksi yksityiselämästä loukkaavan tiedon levittäminen voidaan katsoa törkeäksi tekemiseksi, jos sen kohteena on lapsi. Kärsimyksen suuri määrä, jonka perustella teko voi tulla arvioiduksi törkeäksi, voi realisoitua lapsen kohdalla aikuisia helpommin (HE 19/2013 vp, s. 45).

131 Työryhmämietintö verkossa <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/80098>, käyntipäivä 20.10.2017.

132 Tietosuoja-asetuksessa on viitattu ”kohtuullisiin toimenpiteisiin” ja ”käytettävissä olevaan teknologian ja toteuttamiskustannuksiin” monissa kohdissa, kun kyse on rekisterinpitäjältä asetettavista velvollisuuksista. Näin esim. artiklan 8 2. kohdassa, jossa säädetään: ”Rekisterinpitäjän on toteutettava kohtuulliset toimenpiteet tarkistaakseen [lapsen henkilötietojen käsittelyä koskevista] tapauksissa, että lapsen vanhempainvastuunkantaja on antanut suostumuksen tai valtuutuksen, käytettävissä oleva teknologia huomioon ottaen.”

133 Artiklassa 5 todetaan vastaava vanhempien oikeus ja velvollisuus koskien kaikkia sopimuksessa tunnustettuja oikeuksia. Artiklassa 18 puolestaan vahvistetaan vanhempien ensisijainen vastuu lapsen kasvusta ja kehityksestä. Lisäksi artiklassa 30 vahvistetaan vähemmistöryhmään tai alkuperäiskansaa kuuluvan lapsen oikeus harjoittaa omaa uskontoaan.

itseilmaisua ja joita on perinteisesti perusteltu lasten suhteellisella kehittymättömyydellä ja sosiaalistumistarpeella. Komitea katsoo, että vanhempia tulisi kannustaa tarjoamaan ”ohjausta ja neuvoja” lapsikeskeisesti vuoropuhelun ja esimerkkien avulla ja tavalla, joka vahvistaa pienten lasten kykyä käyttää muun muassa ajatuksen-, omantunnon- ja uskonnonvapauttaan.¹³⁴ Lapsen oikeuksien komitea ei ole tähän mennessä käsitellyt 14 artiklaa Suomen määräaikaisraportointiin liittyvissä päätelmissään ja suosituksissaan.

Lapsen uskonnonvapaus tarkoittaa sitä, että lapsi harjoittaa itsenäisesti uskontoaan, mutta myös osana omaa perhettä ja vanhempiensa uskontoa ja vakaumusta. Vanhempien tulee ohjata lasta sopusoinnussa koko yleissopimukseen nähden. Vanhempien ohjaus, eikä myöskään uskonnonharjoittaminen, voi missään muodossaan sisältää minkäänlaista henkistä tai fyysistä väkivaltaa (19 art). Uskonnon harjoittamisen tulee myös tapahtua siten, että se tukee lapsen oikeutta elämään ja täysimääräämiseen kasvuun ja kehitykseen (6 art). Lapsen oikeus ilmaista näkemyksensä itseään koskevissa asioissa pitää sisällään uskonnon harjoittamiseen liittyvät asiat. Näin ollen lapsi voi riittävän kehitystason saavutettuaan itsenäisesti päättää, mihin uskontokuntaan hän kuuluu vai kuuluuko mihinkään. Toisaalta lapsen oikeuksien sopimus tukee käsitystä siitä, että lapsella on oikeus omaksua vanhempiensa uskonto ja harjoittaa sitä.¹³⁵

Kansallinen lainsäädäntö

Uskonnon ja omantunnon vapaudesta säädetään perustuslain 11 §:ssä. Jokaisella on uskonnon ja omantunnon vapaus. Uskonnon ja omantunnon vapauteen sisältyy oikeus tunnustaa ja harjoittaa uskontoa, oikeus ilmaista vakaumus ja oikeus kuulua tai olla kuulumatta uskonnolliseen yhdyskuntaan, eikä kukaan ole velvollinen osallistumaan omantuntonsa vastaisesti uskonnon harjoittamiseen. Perusoikeus koskee kaikkia ihmisiä rajaamatta sitä mitenkään iän perusteella.¹³⁶

Perustuslain 11 § ei sisällä nimenomaista rajoituslauseketta, mutta lainvalmisteluasiakirjoissa rajoituksia on käsitelty esimerkein. Säännös ei esimerkiksi oikeuta missään olosuhteissa ihmisyksilöiden silpomista, kuten naisten ympärileikkausta, huolimatta tällaisen toimenpiteen mahdollisesta yhteydestä johonkin uskonnolliseen suuntaukseen. Lailla voidaan säätää yhteiskunnassa yleisesti hyväksytyjen moraalisten ja eettisten arvojen mukaisia järjestysluonteisia säännöksiä noudatettavaksi eri uskonnollisten suuntausten uskonnollisissa tai niitä vastaavissa menoissa. Uskonnon harjoittamisessa tulee erityisesti huomioida muiden ihmisten perusoikeudet. Esimerkiksi lapsen perusoikeuksia, kuten oikeutta elämään ja henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, ei saa loukata muun henkilön uskonnon ja omantunnon vapautteen vedoten.

Uskonnonvapauslain (453/2003) 3 §:n mukaan jokaisella on oikeus päättää uskonnollisesta asemastaan liittymällä uskonnolliseen yhdyskuntaan tai eroamalla siitä. Lapsen asemasta päättävät hänen huoltajansa. Viisitoista vuotta täyttänyt lapsi voi kuitenkin huoltajien kirjallisella suostumuksella itse liittyä uskonnolliseen yhdyskuntaan tai erota siitä. Kaksitoista vuotta täyttänyt voidaan liittää uskonnolliseen yhdyskuntaan tai ilmoittaa eronneeksi siitä vain omalla kirjallisella suostumuksellaan.

Uskonnonvapauslain säätämistä koskevassa hallituksen esityksessä viitataan muun muassa lapsen oikeuksien sopimukseen, kun todetaan, että kansainvälisissä sopimuksissa tunnustetaan vanhempien ja laillisten huoltajien oikeus turvata lapsillensa vanhempien vakaumuksen mukainen uskonnollinen kasvatusta. Lakiin otettua 12 vuoden ikäraja perustellaan halulla ”*turvata lapsen oikeutta osallistua ikäänsä ja kehitystasoansa vastaavalla tavalla uskonnollista asemaansa koskevaan päätöksentekoon ja lapsen uskonnollisen tai muun katsomuksellisen kasvatuksen jatkuvuutta*”.¹³⁷ Viidentoista vuoden ikäraja ei erikseen perustella, mutta todetaan sen sisältyneen jo aiempaan uskonnonvapauslakiin (267/1922).

Uskonnonvapauslaki ei sisällä säännöksiä lapsen mielipiteen selvittämisestä. Huolimatta siitä, että lapsella on oikeus vaikuttaa asemaansa 12-vuotiaasta alkaen, liittyminen tai eroaminen uskonnollisesta yhdyskunnasta edellyttää aina lisäksi vanhempien myötävaikutusta. Lainvalmisteluasiakirjoissa viitataan lapsenhuoltolakiin, joten oletuksena on, että vanhemmat huolehtivat lapsen mielipiteen selvittämisestä ja sen huomioonottamisesta.¹³⁸ Uskonnolliselle yhdyskunnalle ei ole säädetty nimenomaista veloitetta selvittää lapsen mielipidettä.

Uskonnonvapauslain 7 §:n mukaan rekisteröidyn uskonnollisen yhdyskunnan tulee toteuttaa tarkoitustaan perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittaen. Yhdyskunnan velvollisuus olisi siten aina huolehtia lapsen oikeuksien toteutumisesta lapsen oikeuksien sopimuksen mukaisesti. Aika ajoin tulee kuitenkin esiin tilanteita, joissa lasten uskonnonvapautta koskevaa oikeutta on rikottu tai lapseen on kohdistunut kaltoinkohtelua tai suoranaista henkistä tai fyysistä väkivaltaa uskonnon harjoittamisen yhteydessä tai uskonnollisen yhdyskunnan piirissä.

Uskonnollisten yhdistysten perustamisvaiheessa asian tuntijalautakunta (uskonnonvapauslain 23 §) antaa Patentti- ja rekisterihallitukselle lausunnon siitä, ovatko uskonnollisen yhdyskunnan tarkoitus ja toimintamuodot lain 7 §:n mukaisia. Lausunto annetaan uskonnollisen yhdyskunnan perustamisilmoituksesta, yhdyskunnan tarkoitusta ja toimintamuotoja koskevasta muutosilmoituksesta sekä vastaavista ennakkotarkastushakemuksista. Lautakunnan tehtävänä on muun muassa arvioida perustettavan yhteisön toiminnan luonne suhteessa perus- ja ihmisoikeuksiin.

134 CRC/C/GC/7, kohta 17.

135 Lapsen oikeuksien käsikirja, s.147-148. Tässä kohdin relevantteja ovat artikkelit 8, 20 ja 30.

136 HE 309/1993 vp, s. 55-56. Uskonnon ja omantunnon vapautta koskeva perusoikeussäännös säädettiin perusoikeusuudistuksen yhteydessä vuonna 1993. Uskonnonvapaudesta oli säädetty aiemminkin, mutta tuolloin laajennettiin säännös kattamaan perinteisen uskonnonvapauden lisäksi muita kuin uskonnollisia vakaumuksia, joilla tarkoitetaan muita maailman- tai elämäntarkoituksia. Lainvalmisteluasiakirjoissa todetaan, että uskonnonvapaus edellyttää yksilön mahdollisuutta saada uskonnollista tai elämäntarkoituksellista opetusta. Opetuksessa ja kasvatuksessa tulisi yleisesti kunnioittaa yksilön vakaumusta, lapsen oikeuksia ja huoltajan oikeutta vastata lapsen kehityksestä.

137 HE 170/2002 vp, s. 31-32. Tässä kohdin viitataan lakiin lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan päätöksen täytäntöönpanosta (619/1996). Tapaamisoikeutta koskevaa päätöstä ei voi panna täytäntöön ilman lapsen suostumusta.

138 HE 170/2002 vp, s. 31.

Uskonnonvapauslain 6 §:n mukaan uskonnonopetuksesta säädetään erikseen lailla. Viittaus kohdistuu tältä osin *perusopetuslain (628/1998)* 13 §:ään sekä *lukiolain (629/1998)* 9 §:ään. Lisäksi voidaan todeta, että uusitus *varhaiskasvatustulaisissa (36/1973)* määritteli varhaiskasvatuksen yhdeksi tavoitteeksi antaa kaikille lapsille muun muassa yhdenvertaiset valmiudet ymmärtää ja kunnioittaa yleistä kulttuuriperinnettä sekä kunkin kielellistä, kulttuurista, uskonnollista ja katsomuksellista taustaa (2 a § 1 momentin 6. kohta). Varhaiskasvatuksessa uskonnollisen kasvatuksen tukemisessa on kunnioitettava lapsen vanhempien tai holhoojan vakau-
musta.¹³⁹ Uskonnonvapauslain uudistamista koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että ”uskonnonvapauden periaatteen mukaista on, että kenenkään ei edes lähtökoh-
taisesti oleteta osallistuvan sellaiseen uskonnonopetukseen, joka ei vastaa henkilön omaa uskonnollista katsomusta”.¹⁴⁰

Perusopetuslain uskonnon ja elämäntutkimustiedon opetusta koskevan säännöksen (13 §) mukaan oppilaiden enemmistön mukaiseen *uskonnonopetukseen* osallistuvat tähän uskontokuntaan kuuluvat oppilaat. Tähän opetukseen osallistumattomille, muuhun uskontokuntaan kuuluville lapsille järjestetään oman uskontokunnan mukaista opetusta, jos osallistujia on vähintään kolme.¹⁴¹ Uskontokuntaan kuulumattomalla oppilaalla tai oppilaalla, jonka uskontokunnan mukaista uskonnonopetusta ei järjestetä, on oikeus saada *elämäntutkimustiedon opetusta* (13.5 §). Lapsella, jonka uskontokunnan mukaista opetusta järjestetään koulussa, jota lapsi käy, ei ole oikeutta valita elämäntutkimustietoa. Vastaava uskonnon ja elämäntutkimustiedon opetusta koskeva sääntely sisältyy lukiolakiin (9 §). Lukiolain mukaan kuitenkin huoltajan sijaan opiskelija itse päättää opetukseen osallistumisesta.

Johtopäätökset

Pääkohdiltaan Suomen uskonnon ja omantunnon vapautta koskeva sääntely noudattaa lapsen oikeuksien sopimuksen vaatimuksia. Puutteena sääntelyssä on kuitenkin erityisesti lapsen oikeus ilmaista mielipiteensä siten kuin siitä säädetään lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artiklan 1 kohdassa. Uskonnonvapauslaissa olisi säädettävä nimenomaisesti lapsen mielipiteen selvittämisestä ja sen huomioonottamisesta. Sääntelyn tulisi huomioida alle 12-vuotiaiden lasten oikeus ilmaista mielipiteensä sekä mielipiteen huomioonottaminen lapsen iän ja kehitystason mukaisesti. Kiinteät biologiseen ikään sidotut ikäraajat, jotka eivät salli niistä poikkeamista missään tilanteessa, eivät täytä lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artiklan vaatimuksia. Sääntelyyn olisi perusteltua hakea suuntaa esimerkiksi yhdistyslainsäädännöstä, jota käsitellään seuraavassa kohdassa.

Perusopetuslaissa, jonka mukaan huoltaja tekee tarvittavat päätökset lapsen osallistumisesta uskonnonopetukseen, ei säädetä oppilaan mielipiteen selvittämisestä koskien hänen osallistumistaan opetukseen. Oletuksena on siten, että huoltaja on selvittänyt lapsen mielipiteen asiasta. Opetuksen järjestäjällä ei ole velvollisuutta selvittää lapsen mielipidettä tai varmistaa sitä, onko huoltaja keskustellut asiasta lapsen kanssa.

Elämäntutkimustiedon opetukseen osallistumista rajoittaa se, että siihen osallistuminen ei ole mahdollista edes huoltajan pyynnöstä, jos lapsi kuuluu uskonnolliseen yhdyskuntaan, jonka mukaista uskonnonopetusta järjestetään. Vastaavat säännökset sisältyvät lukiolakiin¹⁴². Oppilaiden enemmistön mukaiseen uskontokuntaan kuuluvalla lapsella ei ole oikeutta opiskella elämäntutkimustietoa. Sääntely on siten yhdenvertaisuutta loukkaavaa ja lapsen oikeuksien sopimuksen 2 artiklan vastainen. Artiklan mukaan lasta ei saa asettaa erilaiseen asemaan hänen tai hänen vanhempiansa tai muun huoltajan uskontoon, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin perustuen. Yhdenvertaisuus ei myöskään toteudu siinä mielessä, että kaikki eri uskontokuntiin kuuluvat lapset eivät ole yhdenvertaisessa asemassa. On ymmärrettävää, että kaikkien pienten uskontojen opetusta ei voida järjestää koko maan tasolla tai ylipäätään lainkaan, koska tällaisiin uskontokuntiin kuuluvia lapsia on vähän eikä päteviä opettajia välttämättä ole saatavilla. Yhdenvertaisuusongelmana on siten ennemminkin se, että osalla uskontokuntiin kuuluvista ei ole oikeutta missään tilanteessa opiskella elämäntutkimustietoa, mutta osalla oikeus on.

Uskonnon harjoittamiseen liittyvää lapsen kohdistuvaa riskiä joutua tavalla tai toisella kaltoinkohdeksi ei ole riittävästi huomioitu kansallisessa lainsäädännössä.¹⁴³ Mahdollisuudet valvoa yhdyskuntien toimintaa sen ulkopuolelta on heikkoa. Asiantuntijalautakunnalla ei ole toimivaltaa tutkia jo rekisteröityjen uskonnollisten yhdyskuntien tarkoitusta ja toimintamuotoja.¹⁴⁴ Lapsen oikeuksien, kuten muun muassa uskonnonvapauden (14 art) ja erityisen suojelun kaikenlaiselta väkivallalta ja kaltoinkohtelulta (19 art), tehokkaammaksi toteutumiseksi lainsäädäntöä tulisi kehittää siten, että riippumattomalla valvontaelimellä olisi tehokkaat keinot puuttua lapsen oikeuksia loukkaavaan toimintaan, erityisesti ennakkoiden mutta myös jälkikäteisesti.¹⁴⁵

Lisäksi uskonnonopetusta koskevaa lainsäädäntöä tulisi tarkentaa, jotta se takaisi kaikille lapsille yhdenvertaisen oikeuden osallistua tai olla osallistumatta uskonnonopetukseen tai vaihtoehtoisesti elämäntutkimustiedon opetukseen.

139 HE 341/2014 vp, s. 4. Viittaus vanhempien vakauksen kunnioittamiseen on mainittu hallituksen esityksen nykytilan kuvauksessa. 2 a §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa asiaa ei ole enää erikseen käsitelty, joten tarkoitus lienee, että asiantila säilyy lain uudistuksen jälkeen ennallaan.

140 HE 170/2002 vp, s. 37.

141 Evankelis-luterilaisen kirkkoon tai ortodoksiseen kirkkokuntaan kuuluville opetus järjestetään ilman eri pyyntöä, muiden uskontokuntien osalta edellytyksenä on, että huoltajat esittävät siitä pyynnön.

142 Myös elämäntutkimustiedon opetukseen osallistumisesta päättää lukiota käyvä opiskelija itse.

143 Ks. myös jäljempänä kohdassa Oikeus terveydenhuoltoon ja parhaaseen mahdolliseen terveydentilaan/Terveydelle haitalliset perinteiset tavat.

144 HE 170/2002 vp, s. 48.

145 Ks. Lapsiasiavaltuutetun aloite uskonnonvapauslaissa säädetyin asiantuntijalautakunnan tehtävän ja kokoonpanon muuttamisesta 16.2.2017, verkossa <http://lapsiasia.fi/tata-mielta/aloitteet/2017-2/lapsiasiavaltuutetun-aloite-uskonnonvapauslaissa-saadetyin-asiantuntijalautakunnan-tehtavan-ja-kokoonpanon-muuttamisesta/>. Rikoslain 17 luvussa, jossa säädetään rikoksista yleistä järjestystä vastaan, on säännökset uskonrauhan rikkomisesta (17:10) ja uskonnonharjoittamisen estämisestä (17:11). Kyseiset säännökset suojaavat erityisesti uskonnonvapauslaissa tarkoitettua kirkkoa tai uskonnollista yhdyskuntaa. Kyseisen rikoslain luvun uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä ei tässä kohdin erikseen ole käsitelty asiaa lasten tai lapsen oikeuksien sopimuksen kannalta (HE 6/1997 vp). Samaan aikaan muutettiin myös säännöksiä, jotka suojaavat lasta seksuaaliselta hyväksikäytöltä. Tässä kohdin on huomioitu lapsen oikeuksien sopimus. (Ks. jäljempänä artikla 34.)

OIKEUS JÄRJESTÄYTYÄ JA TOIMIA YHDISTYKSISSÄ

Lapsen oikeuksien sopimus

Artikla 15: Oikeus yhdistymisvapauteen ja rauhanomaiseen kokoontumisvapauteen

Artikla 15 korostaa lapsen oikeutta toimia aktiivisena yhteiskunnan jäsenenä ja osallistua kollektiivisesti. Osallisuutta koskeva 12 artikla ja sananvapautta koskeva 13 artikla tukevat yhdistymisvapautta. Rajoitukset yhdistymisvapaudelle (2. kohta) noudattavat muissa ihmisoikeussopimuksissa omaksuttua linjaa. Oikeutta voidaan rajoittaa vain lailla, ja rajoitusten tulee olla välttämättömiä muun muassa yleisen turvallisuuden ja järjestyksen tai muiden ihmisten oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi.

Kansallinen lainsäädäntö

Perustuslain 13 §:n mukaan jokaisella on oikeus lupaa hankkimatta järjestää kokouksia ja mielenosoituksia sekä osallistua niihin. Yhdistymisvapaus kuuluu niin ikään kaikille, ja siihen sisältyy oikeus ilman lupaa perustaa yhdistys, kuulua tai olla kuulumatta yhdistykseen ja osallistua yhdistyksen toimintaan. Perustuslain tasolla yhdistymisvapaudelle ei aseta rajoituksia vaan oikeus kuuluu yhtäläisesti lapsille. Tavallisella lailla säädetään oikeuden käyttämisestä tarkemmin. Näistä säädöksistä löytyy rajoituksia alaikäisyyteen perustuen.

Kokoontumisvapaudesta säädetään kokoontumislaisissa (530/1999), jota sovelletaan yleisiin kokouksiin ja yleisötilaisuuksiin (2 §).¹⁴⁶ Lain valmisteluaineistoissa viitataan lapsen oikeuksien sopimuksen 15 artiklaan, ja todetaan muun muassa, että aiemmin sääntely oli tarpeettoman tiukka ja ristiriidassa lapsen oikeuksien sopimuksen kanssa.¹⁴⁷

Kokoontumislaisissa ei rajoiteta yleiseen kokoukseen osallistumista. Sen sijaan kokouksen järjestämisoikeus on pääsäännön mukaan rajoitettu täysivaltaisille henkilöille. Myös 15 vuotta täyttänyt saa järjestää yleisen kokouksen, jos hän kykenee vastaamaan kokouksen järjestäjälle säädetyistä velvoitteista, jotka liittyvät pääasiassa järjestyksen pittoon. Alaikäisen kykenevyyden arvioi käytännössä poliisi kokouksesta ilmoittamisen yhteydessä. Alle 15-vuotias voi järjestää yleisen kokouksen yhdessä aikuisen kanssa. Ikärajan asettamista 15 vuoteen perustellaan hallituksen esityksessä sillä, että poliisille jätetty mahdollisuus kieltää alaikäistä järjestämästä yleistä kokousta suojaa häntä vastuulta, jonka täyttämiseen hänellä ei olisi edellytyksiä. Lisäksi ikäraja perustellaan sillä, että yhdistyslain (530/1989) 7 §:n mukaan 15 vuotta täyttäneet voivat perustaa rekisteröidyn yhdistyksen, joka puolestaan voi järjestää kokouksen.¹⁴⁸

Yleisötilaisuuden alaikäinen voi järjestää vain yhdessä täysivaltaisen henkilön kanssa. Vastaavanlaisin ikärajoihin perustuvaa sääntelyä kuin yleisen kokouksen kohdalla on, ei yleisötilaisuuksien osalta ole. Ratkaisua on perusteltu niin ikään taloudellisilla vastuukysymyksillä.¹⁴⁹

Yhdistymisvapautta säädellään pääsääntöisesti yhdistyksillä, johon sisältyy useita ikään perustuvia rajoituksia. Yhdistys voidaan perustaa aatteellisen tarkoituksen yhteistä toteuttamista varten (1 §). Yhdistyksen perustajana voi olla 15 vuotta täyttänyt henkilö (7 §). Yhdistyksen jäsenyydelle ei laissa ole asetettu ikärajavaatimusta. Jos yhdistyksen säännöissä ei ole toisin määrätty, äänioikeus yhdistyksessä on 15 vuotta täyttäneillä (25 §). Alaikäinen ei voi toimia yhdistyksen hallituksen puheenjohtajana, ja hallituksen jäsenenäkin on oltava 15 vuotta täyttänyt (35 §).¹⁵⁰ Yhdistyslain valmisteluasiakirjoissa yhdistyksen hallituksen puheenjohtajalta edellytettyä täysivaltaisuutta perustellaan sillä, että puheenjohtaja toimii yhdistyksen nimenkirjoittajana ja yhdistysrekisteri-ilmoituksen tekemiseen liittyy merkittävää edustamisvaltaa.¹⁵¹

Perusopetuslain 47 a §:n mukaan koululla tulee olla sen oppilaista muodostuva oppilaskunta, jonka tehtävänä on edistää oppilaiden yhteistoimintaa, vaikutusmahdollisuuksia ja osallistumista sekä kehittää oppilaiden ja opetuksen järjestäjän välistä yhteistyötä. Opiskelijakunnasta, jolla on sama tehtävä kuin oppilaskunnalla peruskoulussa, säädetään lukiolaisissa (27 §) sekä ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa (36 §).

Yhdistymisvapautta ilmentää myös *kuntalaisissa (410/2015)* säädetyt nuorisovaltuustot tai vastaavat nuorten vaikuttajaryhmät (26 §). Kuntalain mukaan nuorisovaltuustolle on annettava mahdollisuus vaikuttaa kunnan eri toimialojen toiminnan suunnitteluun, valmisteluun, toteuttamiseen ja seurantaan asioissa, joilla on merkitystä kunnan asukkaiden hyvinvointiin, terveyteen, opiskeluun, elinympäristöön, asumiseen tai liikkumiseen sekä muissakin asioissa, joiden nuorisovaltuusto arvioi olevan lasten ja nuorten kannalta merkittäviä. Nuorisovaltuusto tulee ottaa mukaan lasten ja nuorten osallistumisen ja kuulemisen kehittämiseen kunnassa.

Johtopäätökset

Lapsen yhdistymisvapautta koskeva sääntely vastaa pääsääntöisesti hyvin lapsen oikeuksien sopimuksessa taattuina lapsen oikeuksina. Yhdistyslain ikään perustuvat rajoitukset toimia yhdistyksen perustajana, hallituksen puheenjohtajana tai hallituksen jäsenenä on säädetty lapsen suojelemiseksi. Rajoitukset eivät kohdistu lapsen osallistumiseen yhdistysten toimintaan, joten lapsen yhdistymisvapautta koskeva oikeus toteutuu rajoituksista huolimatta.

Yleisötilaisuuksien järjestämiseen liittyvä ehdoton rajoitus sulkea lapset järjestämisen ulkopuolelle heikentää jossain määrin lapsen kokoontumisvapautta. Alaikäisen

¹⁴⁶ Kokoontumislain 2 §:n mukaan yleisellä kokouksella tarkoitetaan mielenosoitusta tai muuta kokoontumisvapauden käyttämiseksi järjestettyä tilaisuutta, johon muutkin kuin nimenomaisesti kutsutut voivat osallistua tai jota he voivat seurata. Yleisenä kokouksena ei kuitenkaan pidetä sellaista mielenosoitusta, joka on tarkoitettu ainoastaan yksittäisten henkilöiden mielipiteen ilmaistamiseksi varten. Yleisötilaisuudella tarkoitetaan yleisölle avoimia huvitilaisuuksia, kilpailuja, näytöksiä ja muita niihin rinnastettavia tilaisuuksia, joita ei ole pidettävä yleisinä kokouksina. Jos tilaisuuteen osallistuminen edellyttää kutsua tai määrätyn yhteisön jäsenyyttä, sovelletaan siihen tämän lain säännöksiä yleisötilaisuudesta, jollei tilaisuutta osanottajien lukumäärän, tilaisuuden laadun tai muiden erityisten syiden perusteella voida pitää luonteeltaan yksityisenä.

¹⁴⁷ HE 145/1998 vp, s. 11.

¹⁴⁸ HE 145/1998 vp, s. 22-23. Hallituksen esityksessä viitataan myös rikosoikeudelliseen vastuukäsitteeseen.

¹⁴⁹ HE 145/1998 vp, s. 28. Yleisötilaisuuksien järjestämiseen liittyy useammin esimerkiksi taloudellista vastuuta kuin yleisten kokousten järjestämiseen eivätkä 15 vuotta täyttäneetkaan alaikäiset hallitse vielä täysimääräisesti tulojaan ja varallisuuttaan.

¹⁵⁰ Alaikäinen ei voi myöskään toimia yhdistyksen tilintarkastajana tai toiminnantarkastajana (38 § ja 38 a §).

¹⁵¹ HE 64/1988 vp, s. 57. Yhdistyksen päätöksillä voi olla vaikutusta yhdistyksen ulkopuolisten asemaan, joten oikeudellisilla vastuukysymyksillä on merkitystä (Komiteamietintö 1992:3, s. 106).

oikeutta järjestää yleisötilaisuus tulisi arvioida suhteessa muun muassa tilaisuuden luonteeseen, siitä seuraaviin mahdollisiin kustannuksiin ja lapsen ikään ja kehitystasoon. Vähintäänkin yhdenmukainen sääntely yleisen kokouksen järjestämisoikeuteen nähden olisi perusteltua.

OIKEUS YKSITYISYYTEEN

Lapsen oikeuksien sopimus

Artikla 16: Oikeus yksityisyyteen ja perhe-elämään

Lapsella on oikeus saada suojaa yksityisyytensä, perheeseensä, kotiinsa tai kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa mieltävaltaista tai laitonta puuttumista vastaan. Myöskään lapsen kunniaa tai mainetta ei saa laittomasti halventaa. Lapsen yksityisyyttä tulee suojata kaikissa tilanteissa, kuten perheessä, sijaishuollossa, laitoksissa, julkisissa tiloissa ja palveluissa. Artiklan takaama suoja ulottuu sekä lapseen henkilöinä että hänen perheeseensä ja kotiinsa. Lapsen yksityisyyttä on kunnioitettava myös silloin, kun lapsen väitetään syyllistyneen tai häntä syytetään rikoslain rikkomisesta (40 artikla 2.b.vii).

Yksityisyyden suoja kattaa oikeuden sekä henkiseen että fyysiseen koskemattomuuteen. Artiklaan 16 liittyy läheisesti siten muun muassa 19 artiklassa taattu suojeleminen kaikenlaiselta väkivallalta sekä 36 artiklassa taattu suojeleminen lapsen hyvinvointia uhkaavilta hyväksikäytön muodoilta. Artiklassa 5 vahvistettu vanhempien tai muiden laillisten huoltajien tai muiden lapsesta oikeudellisesti vastuussa olevien henkilöiden vastuu, oikeus ja velvollisuus tarjota lapselle asianmukaista ohjausta ja neuvoa lapsen oikeuksien käyttämiseksi koskee lapsen ja hänen perheensä yksityisyyttä.

Kansallinen lainsäädäntö

Perustuslain 10 §:n mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Muista välttämättömistä, muun muassa perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi tarvittavista kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä tai välttämättömistä rajoituksista voidaan säätää lailla.

Yksityisyyden suojan piiriin kuuluu laaja joukko asioita, joista säädetään useassa eri laeissa. Keskeinen säädös on henkilötietojen suojaa koskeva *henkilötietolaki (523/1999)*, jonka tarkoituksena on toteuttaa yksityiselämän suojaa ja muita yksityisyyden suojaa turvaavia perusoikeuksia henkilötietoja käsiteltäessä sekä edistää hyvän tietojenkäsittelytavan kehittämistä ja noudattamista (1 §). Henkilötietolakia sovelletaan henkilötietojen automaattiseen käsittelyyn sekä muulla tavoin muodostuvien henkilörekistereiden käsittelyyn (2 §). Henkilötietolain 11 §:n mukaan arkaluonteisten henkilötietojen, kuten etnistä alkuperää, terveyden tilaa tai vammaisuutta, seksuaalista suuntautuneisuutta tai sosiaal-

lihuollon tarvetta koskevien tietojen käsittely on pääsääntöisesti kielletty ilman kyseisen henkilön suostumusta tai laissa erikseen säädettyä oikeutta. Henkilötietolaissa ei erikseen säädetä alaikäisen tietojen käsittelystä, joten tietoja on käsiteltävä ja suojattava samalla tavoin riippumatta henkilön iästä. Siihen, kenellä on oikeus päättää lapsen tiedoista, vaikuttavat säännökset lapsen laillisesta edustamisesta sekä lapsen kehittyvien valmiuksien mukaisesti kasvava itsemääräämisoikeus.

Lähtökohtana sääntelyssä on huoltajan oikeus päättää lapsen henkilötietojen käsittelystä ja siten määrittää lapsen yksityisyyden rajoja. Lapsenhuoltolain 4 §:n mukaan huoltajan on turvattava lapsen tasapainoinen kehitys ja hyvinvointi ja tässä tarkoituksessa huoltajalla on oikeus päättää lapsen hoidosta, kasvatuksesta, asuinpaikasta sekä muista henkilökohtaisista asioista. Huoltaja myös pääsääntöisesti edustaa lasta tämän henkilöä koskevissa asioissa, josta luonnollisesti seuraa, että huoltajan on saatava lasta koskevat tiedot muun muassa terveydenhuollosta, sosiaalihuollosta ja varhaiskasvatuksesta tai koulusta. Lapsen oikeus määrätä itseään koskevista tiedoista kasvaa lapsen iän ja kehitystason mukaisesti.¹⁵²

Laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) säädetään oikeudesta saada tieto viranomaisten julkisista asiakirjoista sekä viranomaisessa toimivan vaitiolovelvollisuudesta, asiakirjojen salassapidosta ja muista tietojen saantia koskevista yleisten ja yksityisten etujen suojaamiseksi välttämättömistä rajoituksista samoin kuin viranomaisten velvollisuuksista tämän lain tarkoituksen toteuttamiseksi. Lain mukaan jokaisella, myös lapsella, on oikeus saada itseään koskevat tiedot (12 §). Lisäksi laissa säädetään asianosaisen oikeudesta saada tietoja käsiteltävästä asiasta (11 §). Pääsääntöisesti myös huoltajalla lapsen edustajana on oikeus saada lapsen tiedot. Asianosaisen tiedonsaantioikeutta voidaan rajoittaa 12 §:ssä säädetyistä syistä. Lapsella tai hänen edustajallaan ei ole oikeutta saada tietoja esimerkiksi silloin, kun sen katsotaan olevan vastoin lapsen etua.

Henkilötietojen käsittelystä säädetään lisäksi monissa erityislaeissa, jotka koskevat muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollossa tai poliisitoimessa tapahtuvaa henkilötietojen käsittelyä. Säädöksissä asetetaan eri alojen ammattihenkilöille tietojen kirjaamisvelvollisuus mutta yhtäläillä salassapitovelvollisuus tiedoista, joita he ovat saaneet tietoonsa tehtävänsä hoitaessaan. Toisaalta lainsäädännöllä annetaan henkilölle itselleen oikeuksia määrätä omista tiedoistaan ja oikeus tarkistaa itseään koskevia tietoja.¹⁵³

Lapsen oikeus päättää henkilötiedoistaan ilmenee selkeimmin sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä. *Laissa potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992)* lapselle on annettu oikeus kieltää tietojensa luovuttaminen huoltajalleen, jos lapsi on arvioitu riittävän kypsäksi päättämään hoidosta (9 §).¹⁵⁴ Potilaslaissa ei ole asetettu muita ehtoja kielto-oikeuden käyttämiselle, mutta käytännössä terveydenhuollon ammattihenkilö todennäköisesti arvioi esimer-

152 Lapsen edustamisesta säädetään muun muassa holhoustoimilaisissa sekä hallintolaisissa.

153 Ks. esim. tietojen antamisesta sosiaalihuollosta THL:n ylläpitämässä Lastensuojelun käsikirjassa, kohdassa ”Tiedon hankkiminen lastensuojelun tarpeisiin ja sen luovuttaminen/Tietojen antaminen”, verkossa <https://www.thl.fi/fi/web/lastensuojelun-kasikirja/toimijat-tyon-tuki-hallinto/hallinto/tiedon-hankkiminen-lastensuojelun-tarpeisiin-ja-sen-luovuttaminen/tietojen-antaminen> (käyntipäivä 20.10.2017).

154 Sosiaali- ja terveysministeriön asetuksessa potilasasiakirjoista (298/2009) säädetään potilaan hoidon järjestämisessä ja toteuttamisessa käytettävien asiakirjojen laatimisesta sekä niiden ja muun hoitoon liittyvän materiaalin säilyttämisestä. Asetuksen 19 §:n mukaan asiakirjoihin on merkittävä, jos alaikäisellä on oikeus itse päättää hoidostaan. Samoin asiakirjaan on merkittävä, jos alaikäinen on kieltänyt tietojensa antamisen huoltajalleen. Asetuksessa ei erikseen säädetä kiellon perusteiden kirjaamisesta.

kiksi sitä, onko kieltä lapsen edun mukainen. Näin toimittaneen esimerkiksi tilanteissa, joissa lapsi on tuotu sairaalan alkoholin yliannostuksen vuoksi ja hän kieltää ilmoittamasta siitä vanhemmilleen. Tällöin ammattihenkilön tulisi tehdä ilmoitus lastensuojeluun, jossa arvioidaan, onko lapsen kiellolle hyväksyttävät perusteet sekä lapsen mahdollinen tuen tarve.

Vastaavasti *sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000)* annetun lain 11 §:n mukaan lapsi voi kieltää tietojen luovuttamisen lailliselle edustajalleen, jos sille on painava syy ja katsotaan, että lapsi iän ja kehitystasonsa perusteella on kykenevä kiellon antamaan. Lisäksi edellytetään, että tietojen antamatta jättäminen ei ole selvästi lapsen edun vastaista. Hallituksen esityksen mukaan lapsen edun vastaiseksi voidaan katsoa esimerkiksi tilanne, jossa huoltajat eivät tietojen puutteen vuoksi voisi ryhtyä tarpeelliseksi arvioituihin toimenpiteisiin lapsen hoidon ja huollon turvaamiseksi.¹⁵⁵ Edellä mainittu esimerkki voi käytännössä olla tällainen tilanne. Tilanteessa voidaan myös päätyä toisenlaiseen tulokseen. Tietojen antamisesta voidaan pidättäytyä, jos arvioidaan, että tietojen antaminen vanhemmille johtaisi esimerkiksi siihen, että vanhemmat rankaisivat lasta fyysisellä kurittamisella. Sosiaalityöntekijän on tästä huolimatta ryhdyttävä muihin tarpeellisiin toimenpiteisiin lapsen suojelemiseksi ja auttamiseksi.

Yksityisyyden, kotirauhan ja viestintärauhan¹⁵⁶ loukkauksesta säädetään rikoslain 24 luvussa. Sääntely kattaa lapsen oikeuksien sopimuksen 16 artiklassa tarkoitetut yksityisyyden ja perheen suojan kattamat tilanteet. Kirjeenvaihtoa koskevaa oikeutta suojataan rikoslain 38 luvussa, joka koskee tieto- ja viestintärikoksia. Kirjeenvaihdolla tarkoitetaan perinteistä paperikirjeenvaihtoa sekä sähköistä tietojen vaihtoa. Kirjoitettujen viestien lisäksi suojaa annetaan muun muassa kuville ja puheluille. Tarkempia säännöksiä sähköisen viestinnän luottamuksellisuudesta ja yksityisyyden suojasta sisältyy *tietoyhteiskuntakaaren (917/2014)* 17-20 lukuun. Esimerkiksi sijaintitietojen käsittelyyn liittyvää suostumusta, kieltä ja tiedonsaantioikeutta koskevassa asiassa alle 15-vuotiasta edustaa huoltaja [162 §].¹⁵⁷

Johtopäätökset

Sääntelyllä vastataan lapsen oikeuksien sopimuksessa vahvistettuun lapsen oikeuteen vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon, mutta myös lapsen oikeuteen saada suojelua, joka on erityisesti vanhempien vastuulla. Lainsäädäntö on pääsääntöisesti hyvällä tasolla. Käytännön tasolla lain soveltaminen lapsen oikeuksien sopimuksen edellyttämäl-

lä tavalla ei aina toteudu riittävästi. Soveltamiskäytännössä omaksutut ikäraajat, yleisimmin 12 vuotta, eivät kaikissa tilanteissa riittävästi ohjaa arvioimaan yksittäisen lapsen valmiuksia itse päättää yksityisyydestään. Tämä voi johtaa siihen, että lapsen suojelun varjolla rajoitetaan lapsen oikeutta osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon tarpeettomasti.

Huoltajien oikeus saada lapsen henkilötietoja konkreettisesti usein erotilanteessa. Lähtökohtana on, että tiedonsaantioikeus on lapsen huoltajalla. Erotilanteessa voidaan tehdä huollonjakosopimus tai -määräys, jolla sallitaan lapsen huollosta erotetulle vanhemmalle oikeus saada lapsen tietoja sosiaali- ja terveydenhuollosta, koulusta tai päiväkodista.¹⁵⁸ Tieto huollon jakamisesta kirjataan väestötietojärjestelmään, josta tieto on viranomaisen tarkistettavissa.

Käytännössä huoltajien tiedonsaantioikeutta koskevat rajoitukset ovat aiheuttaneet hämmennystä uuden sähköisen OmaKanta-palvelun käyttämisessä. OmaKanta-palvelussa huoltaja voi tällä hetkellä asioida alle 10-vuotiaiden huollettavinaan olevien lasten puolesta sekä tarkistaa esimerkiksi potilasarkistoon ja reseptiarkistoon viedyt tiedot.¹⁵⁹ Jos väestötietojärjestelmässä on tieto huollon jakamisesta, toistaiseksi asiointi lapsen puolesta ei onnistu lainkaan OmaKanta-palvelussa. OmaKanta-palvelussa ja sen taustalla olevissa sähköisiä potilastietoja käsittelevissä järjestelmissä ei myöskään vielä ole ratkaistu, miten varmistetaan, että lapsen oikeus kieltää tietojen luovuttaminen huoltajille toteutuu kaikissa tilanteissa.

Käytännön ongelmia ilmenee myös yksityisyyden suojaamisessa digitaalisessa mediassa, sekä lasten keskinäisessä viestinnässä että aikuisten ja lasten tai aikuisten keskinäisessä viestinnässä.¹⁶⁰ Esimerkiksi lapsen valokuvan julkaiseminen voi olla yksityisyyden suojan loukkaamista, jos lapsi on kuvasta tai kuvan yhteydestä tunnistettavissa eikä kuvan julkaisija ole pyytänyt siihen lupaa lapselta. Digitaalisessa mediassa jaetuista tiedoista voi muodostua lain tarkoittama henkilörekisteri, jonka ylläpitäjän, yhteisöpalvelun tarjoajan, on huolehdittava yksityisyyden suojasta. Sananvapaus liittyy myös yksityisyyden suojaan ja sitä käsiteltiin edellä artiklan 13 kohdalla. Ratkaisut näihin ongelmiin eivät ole löydettävissä niinkään lainsäädännön tasolla, vaan useissa tilanteissa tarvittaisiin lisää tietoa ja ymmärrettäviä ohjeistuksia. Tiedon antamisessa on tärkeää huolehtia siitä, että se on myös lapsille ymmärrettävissä ja saavutettavassa muodossa, huomioiden erilaiset lapsiryhmät, kuten vammaiset lapset tai kielivähemmistöihin kuuluvat lapset.

155 HE 137/1999 vp, s. 25. Sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista annetun lain (254/2015) 12 §:n mukaan alaikäisen kieltä ja sen perusteeksi esitetty painava syy on kirjattava asiakasasiakirjaan. Jos alaikäisen kieltä-oikeus evätään siksi, ettei alaikäinen asiakas ole esittänyt painavaa syytä kiellolle, tai siksi, että tietojen antamatta jättämisen katsotaan olevan selvästi vastoin alaikäisen asiakkaan omaa etua, on asiakasasiakirjaan kirjattava myös ratkaisun perustelut.

156 Viestintärauhan rikkomisella tarkoitetaan, että joku häirintätarkoituksessa toistuvasti lähettää viestejä tai soittaa toiselle siten, että teko on omiaan aiheuttamaan tälle huomattavaa häiriötä tai haittaa.

157 Lisäksi pykälässä on viittaus lapsenhuoltolain lapsen edustamista koskevaan sääntelyyn.

158 Tarkemmin ks. esim. Aaltonen 2009, s. 35-37. Korkein oikeus on ratkaisussaan 2003:7 todennut, että tuomioistuimien voi antaa määräyksen, jonka mukaan huollosta erotetulla vanhemmalla on oikeus käyttää huoltajalle kuuluvaa oikeutta saada viranomaiselta lasta koskevia tietoja, mikäli sitä voidaan pitää lapsen edun mukaisena.

159 Ks. Asiointiohjeet alaikäisen puolesta asioitaessa, verkossa <http://www.kanta.fi/alaikaisen-puolesta-asiointi>, käyntipäivä 20.10.2017.

160 Ks. esim. Lapsen yksityisyyden suoja digitaalisessa mediassa. Lastensuojelun keskusliitto, Helsinki 2016. Verkossa https://www.lskl.fi/materiaali/lastensuojelun-keskusliitto/Lapsen_yksityisyyden_suoja_digitaalisessa_mediasa.pdf (käyntipäivä 20.10.2017).

OIKEUS TIETOOON

Lapsen oikeuksien sopimus

Artikla 17: Oikeus saada tietoa tiedotusvälineistä

Artiklassa 17 taataan lapselle oikeus saada tietoa erityisesti joukkotiedotusvälineistä, rajoittamatta kuitenkaan sitä koskemaan mihinkään tiettyyn tiedonvälitystapaan tai -välineeseen. Artikla korostaa lapsen oikeutta tietoon, mutta myös muistuttaa lapsen oikeudesta tulla suojelluksi häntä vahingoittavalta tiedolta. Artikla liittyy kiinteästi sananvapauteen (13 art), yhdistymis- ja kokoontumisvapauteen (15 art) sekä ajatuksenvapauteen (14 art). Oikeudella saada tietoa on keskeinen merkitys lapsen oikeuteen ilmaista näkemyksiään (12 art) sekä oikeuteen mahdollisimman täysimääräiseen kehitykseen (6 art). Media on tärkeä osa lasten oppimista ja koulunkäyntiä (artiklat 28 ja 29) sekä lasten vapaa-aikaa (31 art). Artiklan 24 mukaan lasten on tärkeä saada tietoa ja opetusta, joka tukee lasten parasta mahdollista terveydentilaa. Tässäkin kohdin medialla on merkittävä rooli nykypäivänä.

Artiklan 17 mukaan tiedon välityksessä on huomioitava lapsen suojeleminen. Sopimusvaltioiden olisi kehitettävä asianmukaisia ohjelmia, joilla suojellaan lapsia heidän hyvinvoinnilleen vahingolliselta tiedolta ja aineistolta.

Kansallinen lainsäädäntö

EU:n yleiseen tietosuojaa-asetukseen tietoyhteiskunnan palveluista liittyvää lapsen suostumusta käsiteltiin jo edellä sananvapausta koskevan 13 artiklan kohdalla. Se liittyy myös lapsen oikeuteen saada tietoa tiedotusvälineistä sekä lapsen suojelemaan vanhempien ensisijaiseen vastuuseen lapsen kasvusta ja kehityksestä lapsen etu huomioon ottaen. Suostumuksen antamista koskevan ikärajan määrittely tarkoittaa käytännössä sitä, että palveluiden käyttö edellyttää vanhemman suostumusta ja vanhemmalla on tätä kautta mahdollisuus kontrolloida mitä palveluita lapsi verkon välityksellä käyttää.

Lapsen oikeuksien sopimuksessa asettuja vaatimuksia täydentävät säännökset, joilla rajoitetaan lapsille kohdistettua tai lapset yleisesti tavoitettavaa markkinointia sekä lapsille haitallisten kuvaohjelmien lähettämistä. Tietoyhteiskuntakaaren 214 §:n mukaisissa audiovisuaalisissa palveluissa ja radiotoiminnassa on noudatettava *kuluttajansuojain (38/1978)* säännöksiä, jotka koskevat alaikäisille suunnatun tai alaikäiset yleisesti tavoittavan markkinoinnin hyvän tavan vastaisuutta.¹⁶¹ *Kuvaohjelmain (710/2011)* 15 §:n mukaan lapsen kehitykselle haitallisena pidetään kuvaohjelmaa, joka väkivaltaisuutensa tai seksuaalisen sisältönsä vuoksi tai ahdistusta aiheuttamalla taikka muulla näihin rinnastettavalla tavalla on omiaan vaikuttamaan haitallisesti lapsen kehitykseen. Lapsen kehitykselle haitalliselle kuvaohjelmalle on luokiteltava ohjelman sisällön mukaan 7, 12, 16 tai 18 vuoden ikäraja ja annettava

ohjelman sisältöä kuvaava symboli (16 §). Lain valvonta on säädetty Kansallisen audiovisuaalisen instituutin KAVI:n tehtäväksi (19 §).

Lapsen oikeuteen saada tietoa liittyy laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä (159/2007), jossa säädetään asiakastietojen tietoturvalisistä käsittelystä. Laki sisältää säännökset asiakkaan tiedonsaantioikeudesta (5 luku). Asiakkaalla on oikeus tarkastaa asiakasrekisterin tietoja siten kuin siitä säädetään henkilötietolaissa (18 §). Kansalainen voi katsoa tietojaan verkossa OmaKanta-palvelussa. Lain 19 §:n mukaan alaikäisen potilaan tiedot saa luovuttaa käyttöliittymän kautta potilaan lisäksi hänen huoltajalleen tai muulle lailliselle edustajalleen. Tietojen luovutuksessa on tällöin otettava huomioon, mitä potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 9 §:n 2 momentissa säädetään alaikäisen potilaan oikeudesta kieltää terveydentilaansa koskevien tietojen antaminen potilaan huoltajalle tai muulle lailliselle edustajalle.

Yleisistä kirjastoista annetun lain (1492/2016) tavoitteena on muun muassa edistää väestön yhdenvertaisia mahdollisuuksia sivistykseen ja kulttuuriin sekä tiedon saatavuutta ja käyttöä. Kirjastolaki on keskeinen säädös edistämään lapsen oikeutta tietoon monella tavoin. Yleinen kirjasto voi tehtäviensä hoitamiseksi toimia yhteistyössä muun muassa päiväkotien, koulujen ja oppilaitosten kanssa (11 §).¹⁶² Aineistojen käyttö, lainaus ja varaaminen sekä ohjaus ja neuvonta ovat maksuttomia (12 §). Kirjastolailla voidaan edistää lapsen oikeutta muun muassa kulttuuriin (31 artikla), jota käsitellään jäljempänä. Kirjastolain valmistelussa ei ole erityisesti huomioitu lapsen oikeuksien sopimusta.¹⁶³

Johtopäätökset

Huolimatta siitä, että lainsäädäntö huomioi hyvin lapsen suojeleminen tietoyhteiskunnan palveluiden käyttäjänä, kuvaohjelmien yleisönä ja markkinoinnin kohteena, käytännössä valvonta on ajoittain ongelmallista. Ennakollinen valvonta ei yksin riitä suojelemaan lasta, vaikka TV- ja radiokanavien omat ohjeistukset ottavat huomioon lasten suojeleminen haitalliselta materiaaalilta.¹⁶⁴ Uuden tietosuojaa-asetuksen vaatimusten täyttäminen voi parantaa tilannetta.

OmaKanta-palveluun liittyvistä tämän hetkisistä rajoituksista mainittiin jo artiklan 16 kohdalla. Palvelun kehittäminen on vielä kesken, joten on vaikea arvioida tässä vaiheessa, kuinka hyvin se tulee toteuttamaan lapsen oikeutta tietoon. Palvelua kehitettäessä on otettava huomioon lapsen mahdollisuudet käyttää vahvaa tunnistautumista edellyttävää palvelua. Lisäksi tiedon tallentamiseen liittyy erityisiä vaatimuksia, kun on kyse lapsesta, joka voi itsenäisesti tutustua kirjauksiin. Tiedon on oltava lapselle ymmärrettävää. On myös huolehdittava lapsen suojeleminen. Lapselle ei saa antaa käyttöliittymän kautta hänelle tavalla tai toisella vahingoittavaa tietoa. Samalla on muistettava, että lasta ei suojella tarpeettomasti. Vaikka tieto olisi sellaista, jota ei voida antaa käyttöliittymän kautta, voi olla mahdollista, että se annetaan lapselle henkilökohtaisesti ja hänen vanhempansa tai muun luotettavan henkilön ollessa läsnä.

161 Kuluttajansuojain 2:1 ja 2:2. Alaikäisille suunnattua tai alaikäiset yleisesti tavoitettavaa markkinointia pidetään hyvän tavan vastaisena erityisesti, jos siinä käytetään hyväksi alaikäisen kokemattomuutta tai herkkäuskoisuutta tai, jos se on omiaan vaikuttamaan haitallisesti alaikäisen tasapainoiseen kehitykseen tai, jos siinä pyritään sivuuttamaan vanhempien mahdollisuus toimia täysipainoisesti lapsensa kasvattajina. Lisäksi hyvän tavan vastaisuutta arvioidaessa on otettava huomioon markkinoinnin yleisesti tavoittamien alaikäisten ikä ja kehitystaso sekä muut olosuhteet.

162 Maininta yhteistyöstä päiväkotien, koulujen ja oppilaitosten kanssa lisättiin 11 §:än eduskunnan sivistysvaliokunnan ehdotuksesta. Valiokunta korosti mietinnössään koulukirjastojen merkitystä, kun halutaan innostaa lapsia ja nuoria kirjojen pariin (SiVM 21/2016 vp, s.4).

163 HE 238/2016 vp. Hallituksen esityksen vaikutusarvioinnissa todetaan (s. 22), että ”lapsille ja nuorille kirjasto tarjoaisi paitsi arjen turvallisen ympäristön myös erityisiä palveluita, joilla tuetaan lukemiskulttuuria ja monipuolista lukutaitoa. Tämän arvioidaan osaltaan lisäävän lasten ja nuorten vapaa-ajan lukemista sekä vahvistavan heidän kykyään vastaanottaa ja tuottaa erilaisia mediasisältöjä”.

164 Ks. esim. Radiomedian säännöt lapsille sopimattomasta mainonnasta radiossa, -verkossa <http://www.radiomedia.fi/radio-suomessa/kaupallisen-radiion-edunvalvonta/mainonnan-saannot-radiossa/lapsille-sopimaton> (käyntipäivä 20.10.2017).

LASTEN SUOJELU HEIHIN KOHDISTUVALTA VÄKIVALLALTA

OIKEUS SUOJELUUN VÄKIVALLALTA, LAIMINLYÖNNILTÄ JA HYVÄKSİKÄYTÖLTÄ

Lapsen oikeuksien sopimus

Artikla 19: Oikeus suojeluun kaikelta väkivallalta ja laiminlyönniltä

Artikla 34: Oikeus suojeluun kaikenlaiselta seksuaaliselta hyväksikäytöltä

Artikla 37(a): Oikeus suojeluun julmalta ja epäinhimilliseltä kohtelulta ja rangaistukselta, mukaan lukien ruumiilliselta kuritukselta

Artikla 39: Oikeus tukeen ja suojeluun, jos lapsi on joutunut väärinkäytösten uhriksi

Lapsen oikeuksien sopimuksessa on useita artikloja, jotka antavat suojaa lapselle kaikenlaiselta väkivallalta, hyväksikäytöltä ja muulta kaltoinkohtelulta. Artiklan 19 mukaan väkivaltaa on kaikenlainen ruumiillinen ja henkinen väkivalta, vahingoittaminen ja pahoinpitely, laiminlyönti tai välinpitämätön tai huono kohtelu tai hyväksikäyttö, mukaan lukien seksuaalinen hyväksikäyttö. Kaikki väkivallan muodot on yhtä selkeästi kiellettyjä riippumatta siitä, kuinka vähäisestä väkivallasta on kyse.¹⁶⁵ Sopimus kieltää myös ruumiillisen kurittamisen (37 artikla). Komitea määrittelee ”ruumiillisen” tai ”fyysisen” rangaistuksen miksi tahansa rangaistukseksi, jossa käytetään fyysistä voimaa ja pyritään aiheuttamaan jonkinasteista kipua tai vaivaa riippumatta siitä, kuinka vähäistä tämä on. Komitean näkemyksen mukaan ruumiillinen kuritus on poikkeuksetta halventavaa.¹⁶⁶ Sopimus ei erittele tekijää artikloissa, jotka koskevat lapsen suojelua väkivallalta. Lapsella on oikeus suojeluun riippumatta siitä, onko tekijä hänen vanhempansa, muu läheinen tai perheen ulkopuolinen henkilö.

Artikla 34 koskee lapsen suojelua seksuaaliselta riistolta ja hyväksikäytön muodoilta. Sitä täydentää lapsen oikeuksien sopimuksen valinnainen pöytäkirja lasten myynnistä, lapsiprostituutiosta ja lapsipornografiasta.¹⁶⁷ Pöytäkirja velvoittaa sopimusvaltioita kieltämään lasten myynnin sekä lasten hyväksikäytön prostituutiossa tai pornografiassa ja täydentää erityisesti varsinaisen sopimuksen 34 artiklaa. Pöytäkirja sisältää säännöksiä muun muassa rikoslainsäädännön ulottuvuudesta, kansainvälisestä yhteistyöstä sekä lapsiuhrien oikeuksien ja etujen suojelemisesta rikosoikeudenkäynnin eri vaiheissa.

Artiklan 39 mukaisesti sopimusvaltion on ryhdyttävä kaikkiin asianmukaisiin toimiin edistääkseen minkä tahansa laiminlyönnin, hyväksikäytön, pahoinpitelyn, kidutuksen tai muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen, tai aseellisen selkkauksen uhriksi joutuneen lapsen ruumiillista ja henkistä toipumista sekä yhteiskunnallista sopeutumista. Toipumisen ja sopeutumisen on tapahduttava ympäristössä, joka edistää lapsen terveyttä, itsekunnioitusta ja ihmisarvoa. Komitean mukaan lapsen auttamistoimissa on kiinnitettävä huomioita siihen, että lapselta kysytään hänen näkemyksiään ja ne myös otetaan huomioon. Lisäksi on huolehdittava lapsen turvallisuudesta ja mahdollisesta tarpeesta tulla välittömästi sijoitetuksi turvalliseen paikkaan. Mahdollisten puuttumistoimien ennakoitavissa olevat vaikutukset lapsen pitkän aikavälin hyvinvointiin, terveyteen ja kehitykseen on otettava huomioon.¹⁶⁸

Lapsen oikeuksien komitea on loppupäätelmissään 2005 pitänyt lapsiin kohdistuvaa perheen sisäistä väkivaltaa ja seksuaalista hyväksikäyttöä yhtenä vakavimmista lapsen oikeuksien toteutumiseen liittyvistä ongelmista Suomessa.¹⁶⁹ Vastaava huolenaihe oli esillä jo vuoden 2000 päätelmissä.¹⁷⁰ Komitea on toistuvasti huomauttanut Suomelle kuritusväkivallan esiintymisestä, vaikkakin on todennut sitä koskevan nollatoleranssin lainsäädännössä sekä muita sen vähentämiseksi tehtyjä ponnistuksia.¹⁷¹

Kansallinen lainsäädäntö

Perustuslaki takaa kaikille oikeuden elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen (7 §). Tällä oikeudella on läheinen yhteys lapsen hyvinvointiin, joka on ymmärrettävä laajasti sekä aineellisenä että henkisenä hyvinvointina. Lapsen hyvinvoinnin turvaaminen kattaa suojan väkivaltaa, alistamista ja hyväksikäyttöä vastaan. Hyvinvoinnin turvaaminen on ensisijaisesti vanhempien vastuulla (19.3 §) ja julkisen vallan puuttuminen perheen sisäiseen elämään on aina poikkeuksellinen ja viimesijainen toimenpide, johon turvaudutaan, jos lapsen oikeuksia ei muutoin voida turvata.¹⁷²

Ennalta ehkäiseviä toimenpiteitä

Lasten suojaamiseen väkivallalta liittyvä lastensuojelulain (417/2007) mukainen ilmoitusvelvollisuus, joka koskee laajaa joukkoa viranomaisia sekä muita lasten kanssa toimivia tahoja. Ilmoitusvelvollisen on tehtävä ilmoitus poliisille tilanteessa, jossa on syytä epäillä, että lapseen on kohdistunut rikoslain 21 luvussa henkeen tai terveyteen kohdistuvana rikoksena rangaistavaksi säädetty teko (25.3 §). Ilmoitusvelvollisuuden voi laukaista esimerkiksi tilanne, jossa ilmoitusvelvollisella taholla on lapsen käyttäytymisen, lapsen puheiden,

¹⁶⁵ CRC/GC/C/13, kohdat 4 ja 17. Komitea toteaa, että sanamuoto ”kaikenlainen ruumiillinen tai henkinen väkivalta” ei jätä tilaa minkäänlaiselle lailliselle lapsiin kohdistuvalle väkivallalle. Toistuvuus, vahingon vakavuus ja vahingoittamistarkoitus eivät ole väkivallan määritelmien edellytyksiä.

¹⁶⁶ CRC/GC/8, kohta 11.

¹⁶⁷ Suomi on ratifioinut myös kansainvälisen työjärjestön ILO:n lapsityön pahimpien muotojen kieltämistä ja välittömiä toimia niiden poistamiseksi koskevan yleissopimuksen n:o 182 sekä suosituksen n:o 190 vuonna 2000 [SopS 16/2000]. Sopimuksella valtion sitoutuu ryhtymään välittömiin ja tehokkaisiin toimenpiteisiin varmistaakseen lapsityön pahimpien muotojen kieltämisen ja poistamisen. Tällaisiksi työmuodoiksi katsotaan muun muassa lapsen käyttö, välitys tai tarjoaminen prostituutioon, pornografian tuotantoon tai pornografisiin esityksiin sekä lapsen käyttö välitys tai tarjoaminen laittomiin toimiin, erityisesti huumausaineiden tuotantoon ja kauppaan (3 artikla).

¹⁶⁸ CRC/GC/13, kohta 52.

¹⁶⁹ CRC/C/15/Add.272 [2005], kohta 31.

¹⁷⁰ CRC/C/15/Add.132 [2000], kohta 39.

¹⁷¹ CRC/C/15/Add.132, kohta 40, CRC/C/15/Add.272, kohta 31, CRC/C/FIN/CO/4*, kohta 34.

¹⁷² HE 309/1993 vp, s. 71-72. Hallituksen esityksessä on tässä kohdin myös todettu, että lapsen suojaamiseen kaikenlaiselta väkivallalta on kiinnitetty erityistä huomiota lapsen oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa.

lapsen vanhemmista saatujen tietojen tai muiden henkilöiden ilmoitusten perusteella syytä epäillä lapsen kohdistunutta rangaistavaa tekoa. Vastaava ilmoitusvelvollisuus koskee rikoslain 20 luvussa tarkoitettuja seksuaalirikoksia.¹⁷³

Lapsen suojeluun väkivallalta tähtäävät muun muassa sosiaalihuoltolain mukaiset ennalta ehkäisevät palvelut, joiden tarkoituksena on tukea vanhemmuutta ja lapsen ja perheen hyvinvointia. Myös lastensuojelulain mukaisilla keinoilla voidaan suojata lasta väkivallalta. Keinot ovat käytettävissä sekä tilanteissa lapsen kohtelu ei täytä rikoksen tunnusmerkistöä, mutta jotka on kuitenkin katsottava lapsen oikeuksien sopimuksessa tarkoitetuksi kaltoinkohteluksi tai laiminlyönniksi. Lapsen oikeuksien sopimuksen edellyttämällä tavalla sosiaalihuoltolaissa säädetään, että kaikissa sosiaalihuollon toimissa, jotka koskevat lasta, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu (5 §). Vastaavasti lastensuojelulain 4 §:n mukaan lastensuojelun tarvetta arvioitaessa ja lastensuojelua toteutettaessa on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Kummankin lain lainvalmisteluasiakirjoissa viitataan myös laajemmin lapsen oikeuksien sopimukseen ja sen asettamiin velvoitteisiin lapsen oikeuksien toteuttamiseksi.¹⁷⁴

Lapsiin kohdistuvaa väkivaltaa pyritään ehkäisemään *laila lasten kanssa työskentelevien rikostaustan tarkistamisesta (504/2002)* sekä *laila lasten kanssa työskentelevien vapaaehtoisten rikostaustan tarkistamisesta (148/2014)*. Tavoitteena kummassakin laissa on suojella alaikäisten henkilökohtaista koskemattomuutta ja siten edistää ja turvata alaikäisten kasvua, kehitystä ja hyvinvointia. Jälkimmäisen säättäminen liittyi lasten seksuaalisen hyväksikäytön ja seksuaalisen riiston sekä lapsipornografian torjumisesta annetun direktiivin täytäntöönpanoon. Taustalla mainittiin olevan myös lasten suojelemisesta seksuaalista riistoa ja seksuaalista hyväksikäyttöä vastaan tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen (Lanzarote-sopimuksen) voimaansaattaminen (SopS 88/2011).

Edellä mainittuja lakeja täydentävästi ammatillista koulutusta koskeviin lakeihin sisältyy ns. SORA-säännökset.¹⁷⁵ Sääntelyn tarkoituksena on suojella alaikäisten henkilökohtaista koskemattomuutta ja edistää heidän henkilökohtaista turvallisuuttaan lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annettua lakia vastaavasti. Vuonna 2012 voimaan tulleiden lakimuutosten tavoitteena oli parantaa turvallisuutta koulutuksessa ja työelämässä sekä lisätä

koulutuksen järjestäjien ja korkeakoulujen mahdollisuuksia puuttua opiskelijan alalle soveltumattomuuteen.

SORA-säännökset koskevat sekä alaikäisiä opiskelijoita että aikuisopiskelijoita.¹⁷⁶ Opinnoissa, jotka edellyttävät olennaisesti alaikäisten parissa työskentelyä, opiskeluoikeus voidaan peruuttaa, jos opiskelija on tuomittu rangaistukseen sukupuolisiveellisyttä loukkaavasta teosta, seksuaalirikoksesta, törkeästä henkeen tai terveyteen kohdistuneesta rikoksesta taikka vähäistä vakavammasta huumausainerikoksesta. Opiskelija on velvollinen pyydettäessä toimittamaan otteen rikosrekisteristä.¹⁷⁷ Lisäksi opiskelija voidaan velvoittaa esittämään tietyissä tilanteissa huumausainetestiä koskevan todistuksen, jos on perusteltua aihetta epäillä, että opiskelija on huumausaineiden vaikutuksen alaisena opintoihin kuuluvissa käytännön tehtävissä tai työssäoppimisessa tai että opiskelijalla on riippuvuus huumeista.¹⁷⁸

Laki todistajansuojeluohjelmasta (88/2015) tuli voimaan vuonna 2015. Laissa säädetään todistajien ja muiden vakavassa hengen ja terveyden vaarassa olevien henkilöiden suojelemisesta. Todistajansuojeluohjelmalla voidaan estää lapsiin kohdistuvaa väkivaltaa. Laissa on huomioitu erityisesti lapsi vajaanlaisena suojeltavana.¹⁷⁹

Johtopäätökset

Rikostaustan selvittämistä koskeva lainsäädäntö vahvistaa lapsen oikeuksia, mutta sääntelyssä on edelleen joitakin aukkoja. Sääntely ei esimerkiksi koske kattavasti yksityisiä ammatinharjoittajia eikä lyhytaikaisia alle kolmen kuukauden kestäviä tehtäviä.¹⁸⁰ Rikostaustan tarkistaminen tehdään palkattaessa henkilöä töihin tai vapaaehtoisen aloittaessa toiminnan. Sääntelyyn tulisi sisällyttää mahdollisuus tarkastaa rikostausta myös säännöllisin väliajoin ja ulottaa tarkistamisoikeus myös lyhytaikaisiin tehtäviin. On muistettava, että lainsäädäntö ei yksinään riitä vaan sen lisäksi on huolehdittava toiminnan järjestämisestä siten, että se toimii väkivallan ehkäisynä. Väkivallan ehkäisyssä on tärkeää edistää lasten tietoisuutta omista oikeuksistaan sekä lasten turvataitokasvatuksesta.

Todistajansuojelusta säädetyn lain lainvalmisteluasiakirjoissa lapsen oikeuksien sopimus on otettu hyvin huomioon, samoin kuin Euroopan neuvoston lapsiystävällisen oikeudenkäytön suuntaviivat.¹⁸¹

173 HE 164/2014 vp, s. 144-145.

174 Ks. esim. sosiaalihuoltolain uudistamista koskeva hallituksen esitys 164/2014 vp.

175 SORA-lyhenne tarkoittaa ”ratkaisuja opiskeluun soveltumattomuuteen”. SORA-säännöksiä sisältyy lakiin ammatillisesta koulutuksesta (630/1998), lakiin ammatillisesta aikuiskoulutuksesta (631/1998), rikosrekisterilakiin (770/1993), lakiin opiskelijoiden oikeusturvalautakunnasta (L 956/2011), valtioneuvoston asetukseen ammatillisesta koulutuksesta (811/1998), valtioneuvoston asetukseen ammatillisesta aikuiskoulutuksesta (812/1998), ja valtioneuvoston asetukseen ammatilliseen aikuiskoulutukseen liittyvästä henkilökohtaistamisesta (94/2015).

176 Opetushallitus on julkaissut SORA-sääntelyä ja sen toimeenpanoa koskevan oppaan [OPH 2015:12].

177 HE 164/2010 vp, s. 33.

178 Ks. esim. laki ammatillisesta peruskoulutuksesta 34 a §. Vastaava säännös sisältyy 1.1.2018 voimaan tulevaan lakiin ammatillisesta koulutuksesta (531/2017), joka korvaa ammatillisesta peruskoulutuksesta ja ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetut lait.

179 HE 65/2014 vp. Hallituksen esityksen perusteluissa otetaan huomioon esimerkiksi lapsen kehitystaso ja kyky ymmärtää käyttäytymisensä vaikutuksia suojeleohjelman toteuttamiseksi, kun arvioidaan tulisiko suojeleohjelman päättää.

180 Rikostaustan selvittämisen menettely koskee muita kuin työsuhteisia henkilöitä perusopetuslaissa tarkoitettussa aamu- ja iltapäivätoiminnassa sekä yksityisissä sosiaali- ja terveyspalveluissa (laki lasten kanssa työskentelevien rikostaustan tarkistamisesta 4§ ja 5 a §)-

181 HE 65/2014 vp.

Perheväkivallan ehkäisy

Suomessa kuritusväkivalta on ollut lailla kielletty vuodesta 1984 alkaen, jolloin sitä koskeva säännös otettiin uudistettuun lapsenhuoltolakiin. Lapsenhuoltolain 1 § 3 momentin mukaan lasta ei saa alistaa, kurittaa ruumiillisesti eikä kohdella muulla tavoin loukkaavasti. Säännöksen tarkoituksena on ollut nimenomaan vahvistaa se, että lapsen huoltajalla ei ole lapseen nähden kuritusvaltaa. Säännöksen voidaan nähdä myös korostavan lapsen asemaa perusoikeuksien haltijana sekä sitä, että perusoikeuksien suojaan voidaan vedota myös perheen sisällä.¹⁸²

Rikoslain 21 luvun 7 §:n mukaista lievää pahoinpitelyä koskevaa säännöstä voidaan soveltaa myös silloin, kun vanhempi tai muu lapsen huoltaja syyllistyy säännöksessä tarkoitettuun pahoinpitelyyn, vaikka tämä tapahtuisi kasvatamisen tarkoituksessa.¹⁸³ Sääntelyä on edelleen tiukennettu vuonna 2011, jolloin alaikäiseen kohdistunut lievä pahoinpitely säädettiin virallisen syytteen alaiseksi.¹⁸⁴

Perheväkivallan ehkäisyyn liittyvät myös laki lähestymiskiellostä (898/1989) sekä rikoslain säännös vainosta (25:7 a). Lähestymiskieltoa voidaan hakea henkeen, terveyteen, vapautteen tai rauhaan kohdistuvan rikoksen tai tällaisen rikoksen uhan tai muun vakavan häirinnän torjumiseksi. Vuonna 2004 lakiin lisättiin säännös perheen sisäisestä lähestymiskiellostä, joka voidaan määrätä samassa taloudessa pysyvästi asuvalle henkilölle. Lainvalmisteluasiakirjoissa todettiin perheväkivallan vaikuttavan aina myös lapsiin, vaikka he eivät joutuisikaan suoranaisen fyysisen väkivallan kohteiksi. Perheväkivallan sivusta seuraamista voidaan pitää lapsiin kohdistuvana henkilönä väkivaltana, joka vaikuttaa lapsen kasvuun, kehitykseen ja yleiseen hyvinvointiin.¹⁸⁵ Vainoksi ja siten rangaistavaksi katsotaan teko, jossa henkilö toistuvasti uhkaa, seuraa, tarkkailee, ottaa yhteyttä tai muuten näihin rinnastettavalla tavalla oikeudettomasti vainoa toista siten, että se on omiaan aiheuttamaan vainotussa pelkoa tai ahdistusta. Vainoa esiintyy muun muassa erotilanteista, ja se voi olla lasta erityisen vahingoittavaa riippumatta siitä kohdistuuko vaino lapseen suoraan vai välillisesti.¹⁸⁶

Turvakotipalvelusta säädetään *laissa valtion varoista maksettavasta korvauksesta turvakotipalvelun tuottajalle (1354/2014)*, jonka 6 §:n mukaan turvakotipalvelua tarjotaan ensisijaisesti lähisuuhdeväkivaltaa kokeneille tai sen uhan alla eläville hen-

kilöille ja heidän mukanaan oleville alaikäisille lapsille. Lais- sa lähisuuhdeväkivallalla tarkoitetaan niitä tapahtumia, joissa henkilö on väkivaltainen nykyistä tai entistä kumppaniaan, lastaan tai puolisonsa lasta, vanhempansa, muuta lähisu- kulaistaan tai muuta läheistään kohtaan (4 §).¹⁸⁷

Johtopäätökset

Perheväkivaltaan puuttumista koskeva lainsäädäntöä on kehitetty pitkään ja se näyttäisi vastaavan lapsen oikeuksien sopimuksen asettamia vaatimuksia. On tärkeää tunnistaa, että lapseen voi kohdistua väkivaltaa perheessä myös muuten kuin kuritusväkivaltana. Suomi on ratifioinut naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemistä ja poistamista koskevan Istanbulin sopimuksen (SopS 53/2015) vuonna 2015.¹⁸⁸ Sopimus sisältää määräykset naisiin kohdistuvan väkivallan sekä perheväkivallan ehkäisemisestä ja poistamisesta, väkivallan uhrien suojelemisesta sekä väki- vallan tekijöiden saattamisesta edesvastuuseen teoistaan. Sopimus vahvistaa myös lasten suojaa perheväkivallan tilanteissa lapsen ollessa uhri suoraan tai välillisesti.

Kuritusväkivaltaa koskeva lainsäädäntö, joka asettaa sille nollatoleranssin, ei vaadi muutoksia. Yleinen tietoisuus kuri- tuksen käytön kieltävästä lainsäädännöstä on hyvä, 95 prosent- tia tunnisti kiellon vuonna 2014 tehdyn tutkimuksen mukaan. Vaikka kuritusväkivalta on vähentynyt tasaisesti, sitä esiintyy edelleen. Edellä mainitun tutkimuksen mukaan kyselyyn vas- tanneista 70 prosenttia suhtautui kurittamiseen ehdottoman kielteisesti ja lisäksi 11 prosenttia varauksellisesti.¹⁸⁹ Vuonna 2016 tietoon tulleet vanhempien alaikäisiin lapsiinsa kohdis- tamat väkivaltatapaukset vähenivät 1,3 prosenttia edellisvuote- verrattuna. Tästä huolimatta tapauksia oli 2108 kpl vuonna 2016.¹⁹⁰

Tuoreen (2017) Lastensuojelun keskusliiton tekemän sel- vityksen mukaan asenteet kurittamista kohtaan ovat muuttu- neet jatkuvasti parempaan suuntaan. Lapsiperheistä vain 8 prosenttia katsoi kurittamisen hyväksyttäväksi kasvatukse- noksi ainakin poikkeustilanteessa. Asenteiden myönteisestä kehityksestä huolimatta edelleen 41 prosenttia vastaajista kertoi kurittaneensa lasta joskus. Lisäksi väkivallalla uhkailu on valitettavasti kasvanut 15 prosenttiin, kun vuonna 2012 luku oli 12 prosenttia. Miesten kurituskäytännöt ovat vähen- tyneet selkeästi naisia enemmän. Selvityksessä todettiin

182 Nieminen, 2004, s. 593-594.

183 HE 224/1982 vp, s. 12.

184 HE 78/2010 vp. Korkeimmassa oikeudessa kuritusväkivaltaa on käsitelty kerran. Silloin huoltaja tuomittiin rangaistukseen lievistä pahoinpitelystä, kun hän kasvatustarkoituksessa oli aiheuttanut lapselle kipua tukistamalla ja antamalla luunappeja. (KKO 1993:151). Ks. myös esim. oikeustapauskommentti EIT:n ratkaisusta A. v. Yhdistyneet kuningaskunnat 23.9.1998 [Husa 1999].

185 HE 144/2003 vp, s. 16.

186 HE 19/2013 vp, s. 24 ja tarkemmin Nikupeteri 2016.

187 Turvakotilainsäädännön uudistamista koskeva hallituksen esitys on parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä [HE 166/2017 vp]. Uuden lain tavoitteena on mm. yksinkertaistaa turvakotien rahoitusta, joka hoidettaisiin kokonaan valtioavustuksilla. (tilanne 21.1.2018).

188 HE 155/2014 vp. Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehty Euroopan neuvoston yleissopimus CETS No. 210.

189 Herra Koivuniemi pantu viralta – 30 vuotta ruumiillisen kurittamisen kieltämisestä. Lastensuojelun Keskusliiton Taloustutkimuksella teettämän kyselyn tulokset 2014, verkossa <https://www.lskl.fi/materiaali/lastensuojelun-keskusliitto/HerraKoivuniemiPantuViralta.pdf> [käyntipäivä 2.6.2017].

190 Tilastokeskuksen tilasto ”Vanhempien alaikäisiin lapsiinsa kohdistama väkivalta 2016” [verkossa http://www.tilastokeskus.fi/til/rpk/2016/15/rpk_2016_15_2017-05-31_tie_001_fi.html], käyntipäivä 1.6.2017). Perhe- ja lähisuuhdeväkivallaan liittyvinä rikoksina huomioidaan rikoslain 20 luvun seksuaalirikoksien ja 21 luvun henkeen ja terveyteen kohdistuvien rikoksien lisäksi vapaudenriisto (RL 25:1-2§), laitton uhkaus (25:7§), vainoaminen (25:7a§) ja pakottaminen (25:8§). Kaikki tapaukset eivät siten ole kuritusväkivaltaa.

tässä yhteydessä, että samaan aikaan miesten lasten kanssa viettämä aika on lisääntynyt, joten vastuu kasvatuksesta näyttäisi vähentävän miesten turvautumista kurittamiseen.¹⁹¹

Lainsäädännössä omaksutun nollatoleranssin toteuttaminen käytännössä on tärkeä tavoite, mutta tavoitteeseen on lähes mahdotonta päästä. Ponnisteluja kuritusväkivallan vähentämiseksi on siitä huolimatta jatkettava ja siten lapsen oikeuksien komitean suositus Suomelle vuodelta 2011 on edelleen ajankohtainen: valtion tulisi varmistaa ruumiillisen kurituksen kieltävän lainsäädännön täysimittaisen täytäntönpäntönsä kaikissa olosuhteissa.¹⁹²

Seksuaalirikokset ja henkeen ja terveyteen kohdistuvat rikokset

Kansallinen lainsäädäntö oli lapsen myyntiä, lapsiprostitutiota ja lapsipornografiaa koskevaa valinnaista pöytäkirjaa voimaan saatettaessa jo pääosin pöytäkirjan edellyttämällä tasolla. Pöytäkirjassa vahvistettuja oikeuksia oli otettu huomioon muun muassa rikoslain 20 lukuun kohdistuneissa muutoksissa jo pitkään ennen voimaan tuloa. Kansallinen lainsäädäntö antaa joissain kohdin parempaakin suojaa kuin pöytäkirja edellyttää.¹⁹³

Rikoslain 20 luvun seksuaalirikoksia koskevia säännöksiä on tarkennettu muun muassa Euroopan neuvoston lasten suojelemista seksuaalista riistoa ja seksuaalista hyväksikäyttöä vastaan koskevan yleissopimuksen (SopS 88/2011, Lanzarote-sopimus) voimaansaattamisen yhteydessä 2011/194 ja vuonna 2013/195. Jälkimmäisessä muutoksessa määriteltiin muun muassa törkeäksi raiskaukseksi teko, joka kohdistuu alle 18-vuotiaaseen lapseen. Erikseen on määritelty esimerkiksi lapsen seksuaalinen hyväksikäyttö, joka koskee tekoa, joka kohdistuu alle 16-vuotiaaseen lapseen. Seksuaalista hyväksikäyttöä koskevassa säännöksessä (20:5) painotetaan alle 18-vuotiaan erityisen haavoittuvaa asemaa.¹⁹⁶

Henkeen ja terveyteen koskevista rikoksista säädetään rikoslain 21 luvussa. Säännökset koskevat yhtä lailla aikuisiin ja lapsiin kohdistuvia rikoksia. Tässä luvussa ei kuitenkaan alaikäisyyttä mainita erikseen lukuun ottamatta syyte-oikeutta koskevaa pykälää (21:16), jonka mukaan alaikäiseen kohdistuva lievä pahoinpitely on virallisen syytteen alainen rikos.

Johtopäätökset

Lainsäädäntö näyttää rikoslain osalta vastaavan hyvin lapsen oikeuksien sopimuksen vaatimuksia lapsen suojaamiseksi kaikenlaiselta väkivallalta ja hyväksikäytöltä. Tuomittujen rangaistusten oikeudenmukaisuudesta on julkisuudessa ja eduskunnassakin käyty keskustelua usein. Kyse on koetusta oikeudenmukaisuudesta, kun rangaistussääntöjä sovelle-

taan käytännössä. Rangaistuksen määrääminen vaatii aina tuomioistuminen tarkkaa harkintaa kussakin yksittäisessä tapauksessa.¹⁹⁷ Lapsiin kohdistuneista seksuaalirikoksista koskevaa rikoslain sääntelyä on kiristetty esimerkiksi vuonna 2011 ja tilastotietojen mukaan rangaistukset ovat keskiarvona hieman pidentyneet. On tärkeää tehdä jatkuvaa arviointia siitä, ovatko tuomitut rangaistukset oikeudenmukaisia suhteessa teon vakavuuteen ja vahingollisuuteen. Lapsiin kohdistuvissa rikoksissa tulee lähtökohtana olla, että teko on aina vahingollinen lapselle.¹⁹⁸

Tässä kohdin ei ole käsitelty kiusaamista, joka voi olla myös väkivallaksi katsottava teko. Kiusaamista tapahtuu usein kouluympäristössä. Nykypäivänä kiusaamista esiintyy entistä enemmän myös verkkoympäristössä, joka luo suuremmat vaateet tarkastella lainsäädännön riittävyyttä lapsen suojelemiseksi myös tästä näkökulmasta. Koulussa tapahtuvaa kiusaamista käsitellään tarkemmin jäljempänä 28 artiklan yhteydessä.

Lapsi rikoksen uhrina

Väkivallan tai hyväksikäytön uhriksi joutuneen lapsen toipumista tulee tukea kaikin keinoin.¹⁹⁹ Uhrin hoitoon ja tukeen liittyvää lainsäädäntöä sisältyy moniin eri lakeihin. Näitä ovat muun muassa *terveydenhuoltolaki (1326/2010)*, *mielenterveyslaki (1116/1990)* ja *sosiaalihuoltolaki* ja myös jäljempänä käsiteltävä ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää koskeva sääntely. Kouluterveydenhuolto ja oppilashuolto, joista säädetään terveydenhuoltolain lisäksi *oppilas- ja opiskelijahuoltolaissa (1287/2013)*, ovat keskeisessä asemassa lapsiuhrin auttamiseksi.

Keskeinen säädös rikoksen selvittelyvaiheessa on *esitutkintalaki (805/2011)*, jonka 4 luvun 7 §:n mukaan alle 18-vuotiasta on kohdeltava esitutkinnassa hänen ikänsä ja kehitystasonsa edellyttämällä tavalla. Säännöksen perustelujen mukaan alaikäisen asianomistajan hienovaraiseen kohteluun on syytä kiinnittää huomiota esimerkiksi häneen kohdistuneen väkivaltarikoksen tai seksuaalirikoksen tutkinnassa tällaisiin rikoksiin liittyvien traumaattisten kokemusten ja vaikutusten vuoksi.²⁰⁰ Lapsiin kohdistuvat tutkintatoimenpiteet on mahdollisuuksien mukaan annettava tähän tehtävään erityisesti perehtyneille tutkijoille. Esitutkintaviranomaisen on tarvittaessa neuvoteltava lääkärin tai muun asiantuntijan kanssa siitä, voidaanko lapseen kohdistaa tutkintatoimenpiteitä. Tuomioistuimen on määrättävä alle 18-vuotiaalle asianosaiselle esitutkintaa varten edunvalvoja, jos on perusteltua syytä olettaa, että huoltaja, edunvalvoja tai muu laillinen edustaja ei voi puolueettomasti valvoa asianosaisen etua asiassa ja jos edunvalvojan määrääminen ei ole selvästi tarpeetonta (4:8).

191 Hyvärinen Sauli: Piiskasta jäähyphenkkiin – Suomalaisen kasvatusasenteet ja kuritusväkivallan käyttö 2017. Lastensuojelun keskusliiton verkkoulkaisuja 2/2017.

192 CRC/C/FIN/CO/4*, kohta 34 ja 35.

193 Ks. mm. HE 34/2004 vp ja HE 141/2011 vp.

194 HE 282/2010 vp.

195 HE 216/2013 vp.

196 Eduskuntakäsittelyssä rikoslain 20 luvun 5 §:n 1 momenttiin lisättiin 2 kohta, jonka tarkoituksena on suojata niitä nuoria, jotka ovat ikäistään ruumiillisesti tai henkisesti kehittymättömiä ja kypsymättömiä käyttämään seksuaalista itsemääräämisoikeuttaan (LaVM 3/1998 vp, s. 22).

197 Ks. esim. KKO:2017:51, jossa on käsitelty lapsen seksuaalisesta hyväksikäytöstä määrättävän rangaistuksen mittaamista ja rangaistuslajia.

198 Esim. LaVM 3/1998 vp – HE 6 ja 117/1997 vp, s. 23.

199 Myös 19 artiklan 2. kohdan mukaan ”suojelutoimien tulisi tarvittaessa sisältää tehokkaita menetelmiä sosiaalisten ohjelmien perustamiseksi, joiden avulla lasta ja hänestä huolehtivia henkilöitä tuettaisiin, samoin kuin menetelmiä edellä kuvattujen lasten pahoinpitelytapauksen ehkäisemiseksi, tunnistamiseksi, raportoimiseksi, käsiteltäväksi saattamiseksi, tutkimiseksi, hoitamiseksi ja jatko seurannaksi sekä tarvittaessa oikeuslaitoksen asiaan puuttumiseksi.”

200 HE 222/2010 vp, s. 194–195.

Esitutkintalain 7 luvun 14 §:n mukaan alle 15-vuotiaan kuulusteltavan huoltajalla, edunvalvojalla tai muulla laillisella edustajallaan on oikeus olla läsnä kuulustelussa. Asianomistajana tai epäiltynä kuulusteltavana olevan 15 vuotta täyttäneen lapsen laillisella edustajalla on oikeus olla läsnä kuulustelussa, jos tämä tutkittavaa rikosta koskevassa oikeudenkäynnissä saisi käyttää puhevaltaa vajaanvaltaisen sijasta tai ohella.²⁰¹

Lakia lapseen kohdistuneen seksuaali- ja pahoinpitelyrikkoksen selvittämisen järjestämisestä (1009/2008) sovelletaan lapseen, joka on tutkimuksen käynnistyessä alle 16-vuotias tai, jos siihen on erityistä perustetta lapsen terveydentila ja kehitys huomioon ottaen, alle 18-vuotias. Vastuu tarvittavista tutkimuksista on *erikoissairaanhoidoissa (1062/1989)* tarkoitettulla sairaanhoitopiiriin kuntayhtymällä.

Lapsen omaa osallisuutta täydennetään *laissa oikeudenkäynnistä rikosasioissa (689/1987)*. Sen 1 luvun 4 §:n mukaan, jos alaikäistä vastaan on tehty rikos, josta syyttäjä ei saa nostaa syytettä ilman asianomistajan pyyntöä, oikeus syyttämispyyntön tekemiseen on vajaanvaltaisen huoltajalla tai muulla laillisella edustajalla. Viisitoista vuotta täyttäneellä alaikäisellä on huoltajan tai muun laillisen edustajan ohella oikeus itsenäisesti tehdä syyttämispyyntö hänen henkilönsä kohdistuneen rikoksen johdosta.

Johtopäätökset

Kun pahoinpitelyrikkokset lisättiin lain soveltamisen piiriin 2014, ryhdyttiin kehittämään valtakunnallista toimintamallia käynnistämällä Lastenasiainhoito-hanke (LASTA). Tavoitteena oli luoda yhteistyömalli poliisille, syyttäjälaitokselle, lastensuojelulle sekä somaattiselle ja psykiatriselle sairaanhoidolle tilanteissa, joissa epäillään lapsen joutuneen pahoinpitelyn tai seksuaalisen hyväksikäytön kohteeksi.²⁰²

Hanke on tehnyt esityksen lakimuutokseksi sosiaali- ja terveysministeriölle. Muutosesityksessä ehdotetaan tietojenvaihdon parantamista LASTA-mallin mukaisen taustatietoja kartoittavan tutkimusyksikön ja sosiaalitoimen välillä. Lisäksi ehdotetaan, että lapsen ja perheen välitön kriisiapu tulisi valtion korvattavaksi. Hanke ehdottaa myös jatkokehittämistoimia sekä yhtenäistä lainsäädäntöä koskien lapsiin kohdistuvien rikosten tutkintaa, jossa määritettäisiin yhteistyön valmiudet ja muodot korostaen lasten oikeutta lapsiystävälliseen toimintaan.²⁰³

LASTA-hankkeen edellä esitetyt muutosehdotukset lainsäädäntöön ovat kannatettavia. Sen lisäksi lainsäädännöllä tulisi varmistaa, että rikoksen uhriksi joutuneet lapset olisivat koko maan tasolla yhdenvertaisesti laadukkaiden, lapsiystävällisten tutkintatoimenpiteiden piirissä. Nykyisen lainsäädännön mukaan lapsiin kohdistuvat tutkintatoimenpiteet on mahdollisuuksien mukaan annettava tähän tehtävään erityisesti perehtyneille tutkijoille. Vakavan rikoksen uhriksi joutuneen lapsen kohtaaminen on vaativa tehtävä, joka

on hoidettava lasta suojellen ja erityistä hienotunteisuutta noudattaen. Lainsäädännön tulee varmistaa, että tällaisia palveluista on saatavilla koko maassa. Toteutuakseen tämä edellyttää esitutkintaviranomaisten lisäkoulutusta lapsen oikeuksista, lapsiystävällisistä palveluista, yhteistyöstä eri viranomaisten kesken sekä lapseen kohdistuneen rikoksen tutkinnan erityispiirteistä.²⁰⁴

Esitutkintalakia muutettiin vuonna 2016 rikosuhridirektiivin (2012/29/EU) johdosta²⁰⁵. Direktiivin 22 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että lapsen etu otetaan ensisijaisesti huomioon ja arvioidaan yksilöllisesti. Ensisijaisesti on sovellettava lapsikeskeistä lähestymistapaa, jossa otetaan asianmukaisesti huomioon lapsen ikä, kypsyys, näkemykset, tarpeet ja huolenaiheet. Direktiivin perusteella esitutkintalakiin otettiin säännös asianomistajan henkilökohtaisen suojelutarpeen arvioinnista (11:9 a). Lapsi uhrina on usein erityisen suojelun tarpeessa, joka on otettava huomioon sovellettaessa esitutkintalain 7:21:ssä säädettyjä menettelyjä. Esitutkintalaissa ei nimenomaisesti säädetä siitä, että esitutkinta olisi suoritettava kiireellisesti, kun uhrina on lapsi. Laissa ei myöskään nimenomaisesti säädetä lapsen edun ensisijaisuudesta. Näiden säännösten lisääminen vahvistaisi lapsiuhrin asemaa esitutkinnassa.²⁰⁶

OIKEUS SUOJELUUN LAPSICAUPALTA

Lapsen oikeuksien sopimus

Artikla 35: Oikeus suojeluun lapsikaupalta

Lapsen oikeuksien sopimuksen 35 artikla edellyttää, että sopimusvaltiot ryhtyvät kaikkiin tarkoituksenmukaisiin toimenpiteisiin sekä kansallisesti että kansainvälisesti estääkseen lapsen ryöstämisen, myynnin ja kauppaamisen missään tarkoituksessa ja muodossa. Sopimuksen valinnainen pöytäkirja lapsen mynnistä, lapsiprostitutiosta ja lapsipornografiasta edellyttää lapsen myynnin kriminalisointia. Lapsen myynnillä tarkoitetaan tekoa tai liiketointa, jolla henkilö tai henkilöryhmä luovuttaa lapsen toiselle palkkiota tai muuta vastiketta vastaan (2 art). Pöytäkirjan 3 artiklassa on lueteltu teot ja toiminta, jotka lasten myynnin yhteydessä on vähintään säädetty kansallisesti rikoslain soveltamisalaan kuuluviksi.

Kansallinen lainsäädäntö

Valinnaisen pöytäkirjan edellyttämät rikoslain säännökset liittyen lasten seksuaaliseen hyväksikäyttöön toteutettiin kansalliseen lainsäädäntöön jo ennen sopimuksen ratifiointia. Voimaansaattaminen edellytti kuitenkin lapsikauppaan liittyvän sääntelyn tarkentamista siten, että rikoslakiin lisättiin säännös laittoman adoptiosuostumuksen hankkimis-

201 Ks. oikeudenkäymiskaaren 12 luvun 1 tai 2 §.

202 Ks. tarkemmin THL- raportti 2/2017.

203 THL- raportti 2/2017, s. 56-57 ja 59.

204 Suomi on sitoutunut Euroopan neuvoston ministerikomitean suuntaviivoihin lapsiystävällisestä oikeudenkäytöstä, verkossa <https://rm.coe.int/16806a453d> [käyntipäivä 5.6.2017].

205 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2012/29/EU rikoksen uhrien oikeuksia, tukea ja suojelua koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä neuvoston puitepäätöksen 2001/220/YOS korvaamisesta. Direktiivissä on viittaus lapsen oikeuksien sopimukseen: "Tätä direktiiviä sovellettaessa on ensisijaisesti turvata lasten etu Euroopan unionin perusoikeuskirjan ja 20 päivänä marraskuuta 1989 tehdyn Yhdistyneiden kansakuntien lapsen oikeuksien yleissopimuksen mukaisesti. Lapsiuhrin olisi otettava huomioon ja heitä olisi kohdeltava tässä direktiivissä vahvistettujen oikeuksien täysinä haltijoina, ja heillä olisi otettava oikeus käyttää näitä oikeuksia tavalla, jossa otetaan huomioon heidän kykynsä muodostaa omat näkemyksensä" [Johtolause kohta 14].

206 Ks. myös Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2017, s. 33-34.

sesta (rikoslaki 25:3b). Tämä toteutettiin ennen pöytäkirjan voimaansaattamista adoptiolainsäädännön uudistamisen yhteydessä.²⁰⁷

Laitonta adoptiosuostumuksen hankkimista koskevan rikoslainsäädännön lisäksi lapsikauppaa koskevat rikoslainsäädännökset ihmiskaupasta (25:3 ja 25:3a) sekä *laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta (746/2011)*. Lapsi voi päästä ihmiskaupan auttamisjärjestelmän piiriin ihmiskaupan uhrina tai uhriksi joutuneen huoltajansa mukana (4 luku). Auttamisjärjestelmässä olevan lapsen auttamiseksi toimitaan yhteistyössä lastensuojeluviranomaisten kanssa (38 e §) ja jos kyse on ilman huoltajaa olevasta lapsesta, hänelle määrätään edustaja vastaavasti kuin yksin maahan tulleelle turvapaikanhakijalapselle. Laki sisältää erillisen säännöksen lain soveltamisesta lapseen (5 §). Sen mukaan alle 18 vuotiaan lapsen kohdalla on kiinnitettävä erityistä huomiota lapsen etuun sekä laissa säädettyjä toimenpiteitä toteutettaessa selvitettävä lapsen mielipide sekä otettava se huomioon lapsen iän ja kehitystason edellyttämällä tavalla. Lapsen edun määrittelyn osalta viitataan lastensuojelulaissa säädettyyn lapsen edun arviointiin.²⁰⁸

Johtopäätökset

Lapsikauppaa koskeva sääntely noudattaa edellä mainituilta osin lapsen oikeuksien sopimuksessa vahvistettuja oikeuksia. Lapsikaupan määritelmän voivat kuitenkin täyttää hyvin erilaiset toiminnat, joita koskevaa lainsäädäntöä tulisi tarkastella uudelleen. Ihmiskauppaa koskeva sääntely on säädösteknisesti sijoitettu ulkomaalaislainsäädännön osaksi. On kuitenkin muistettava, että ihmiskaupan uhriksi voi joutua myös Suomessa syntynyt tai täällä pysyvästi asuva lapsi. Tunnusmerkistö ei kata kaikkia pakkoavioliitto-tilanteita. Tällaisia voivat olla muun muassa tilanteet, joissa lapsi lähetetään lähtömaahan avioitumaan.²⁰⁹

Esimerkiksi lastensuojelun asiakkaana oleva, karku-teille lähtenyt lapsi on vaarassa joutua tavalla tai toisella hyväksikäytön uhriksi, jolloin kyse voi olla ihmiskaupasta. Alaikäisten avioliittoihin voi liittyä lapsikaupaksi katsottavaa toimintaa. Oikeusministeriössä on parhaillaan meneillään alaikäisen avioliittoa koskevien säännösten arviointi.²¹⁰ Tässä työssä olisi otettava huomioon avioliittoja koskeva sääntely yhtenä keinona estää alaikäisten pakkoavioliittoja ja lapsikauppaa. Nämä molemmat esimerkit voivat vaikuttaa muun muassa lastensuojelun lainsäädäntöön tai vähintään lastensuojelun käytännön toimenpiteiden arviointiin.

Yksin maahan tulleilla turvapaikanhakijalapsilla on riski joutua tavalla tai toisella lapsikaupan uhriksi, jos heidän kotoutumisestaan ei pidetä riittävän hyvää huolta. On myös

huomattava, että osa näistä lapsista on joutunut vakavan hyväksikäytön uhriksi jo turvapaikanhakumatkallaan. Oleskeluluvan epääminen näiltä lapsilta voi saada aikaan tilanteen, että lapsi jää paperittomana Suomeen, jolloin hänellä on riski joutua lapsikaupan tai hyväksikäytön tai väkivallan uhriksi. Ulkomaalaislainsäädännön kiristyksiä ja kotouttamista koskevaa lainsäädäntöä tulee arvioida myös näistä näkökulmista. Edustajatoiminnan kehittäminen ja tehostaminen lainsäädännön tuella on eräs keino lisätä turvapaikanhakijalasten turvallisuutta.

Lainsäädännön kattavuuden lisäksi on huolehdittava, että lapsikaupan uhri tai riski uhriksi joutumisesta tunnistetaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ja että tarvittavat, tehokkaat ja lapsen edun mukaiset auttamistoimenpiteet käynnistyvät välittömästi. Nykytilanteessa uhrin tunnistaminen ei ole riittävän tehokasta. Viranomaisten yhteistyöstä puuttuvat myös toimivat toimintamallit.²¹¹

OIKEUS SUOJELUUN TALOUDELLISELTA HYVÄKSIKÄYTÖLTÄ

Lapsen oikeuksien sopimus

Artikla 32: Oikeus suojeluun taloudelliselta hyväksikäytöltä

Lapsityötä koskevassa 32 artiklassa edellytetään, että sopimusvaltiot säätävät työhönoton ikärajoista, lasten työajoista ja työoloista sekä sopivista rangaistuksista ja muista pakotteista artiklan tehokkaan täytäntöönpanon tueksi.

Lapsen oikeuksien valinnaiset pöytäkirjat koskien lasten myyntiä, lapsiprostituutiota ja lapsipornografiaa sekä lasten osallistumista aseellisiin selkkauksiin liittyvät lapsityön pahimpiin muotoihin. Valinnaisten pöytäkirjojen takaamaa suojaa lapsille on käsitelty edellä lapsiin kohdistuvaa väkivaltaa koskevassa kohdassa sekä jäljempänä kohdassa, jossa kyse lapsen suojelusta aseellisilta konflikteilta.

Kansallinen lainsäädäntö

Perustuslain 18 §:n mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta.²¹²

Lakia nuorista työntekijöistä (998/1993) sovelletaan pääsääntöisesti työhön, jota alle 18-vuotias nuori tekee työ- tai virkasuhteessa.²¹³ Lain työturvallisuutta koskevia säännöksiä (3 luku) sovelletaan kaikkeen alle 18-vuotiaan tekemään työhön, johon sovelletaan *työturvallisuuslakia (738/2002)*. Työhön voidaan ottaa oppivelvollisuuden suorittanut 15-vuotias. Lisäksi saman kalenterivuoden aikana 14 vuotta täyttävä lapsi

207 HE 47/2011 vp.

208 Lastensuojelulain 4 §:ssä säädetään seikoista, joihin on kiinnitettävä huomiota, kun tehdään lapsen edun arviointia.

209 Toivonen 2017b, s.18.

210 Tarkemmin verkossa <http://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM049:00/2017> (käyntipäivä 21.1.2018).

211 Toivonen 2017b, s. 12-14.

212 Kansainvälisen työjärjestön ILO:n sopimuksissa säädellään myös lapsityötä ja lasten suojelua työelämässä (ks. Kansainvälisen työjärjestön ILO:n yleissopimukset. Työministeriö, Suomen ILO-neuvottelukunta, verkossa https://tem.fi/documents/1410877/2971009/ilo_yleissopimukset.pdf/995fef91-ccf5-4a3e-ada1-82c836cd347f). Sopimuksilla säädellään muun muassa alinta ikärajaa eri työmuodoissa ja työajan rajoittamista. Suomi on sitoutunut sopimuksiin poikkeuksetta. Esimerkiksi lapsityön pahimpien muotojen kieltämistä ja välittömiä toimia niiden poistamiseksi koskevan yleissopimus n:o 182 sekä suositus n:o 190 ratifioitiin vuonna 2000. Sopimuksella valtion sitoutuu ryhtymään välittömiin ja tehokkaisiin toimenpiteisiin varmistamaan lapsityön pahimpien muotojen kieltämisen ja poistamisen.

213 Lisäksi valtioneuvoston asetuksella nuorille työntekijöille erityisen haitallista ja vaarallista töistä (475/2006) säädetään niistä edellytyksistä, joilla nuorilla työntekijöillä voidaan teettää nuorista työntekijöistä annetun lain (998/1993) 9 §:n 2 momentissa tarkoitettuja erityisen haitallisia tai vaarallisia töitä.

voidaan ottaa lyhytaikaisesti sellaiseen kevyeen työhön, joka ei vahingoita hänen terveyttään tai kehitystään eikä aiheuta haittaa hänen koulunkäynnilleen (laki nuorista työntekijöistä 2 §). Erityisestä syystä, aluehallintoviraston myöntämällä luvalla vielä nuorempi henkilö voi työskennellä tilapäisesti esiintyjänä tai avustajana taide- ja kulttuuriesityksissä sekä muissa vastaavanlaisissa tilaisuuksissa.

Laissa säädetään tarkemmin työajoista ja työturvallisuutta ja terveellisyttä koskevista seikoista. Lähtökohtana on, että työnantajan on huolehdittava siitä, ettei työ ole nuoren työntekijän ruumiilliselle tai henkiselle kehitykselle vahingoksi ja ettei se vaadi suurempaa ponnistusta tai vastuuta kuin hänen ikäänsä ja voimiinsa nähden on kohtuullista (9 §). Lainsäädäntö sisältää myös lapsen oikeuksien sopimuksessa edellytetyt rangaistussäännökset työturvallisuuden laiminlyönnistä ja työaikarikkomuksista.

Oppivelvollisuuden suorittamiseen sisältyy lyhyt työelämään tutustumisjakso yleensä 8. tai 9. vuosiluokalla. Opetuksen järjestäjän vastuulla on huolehtia oppimisympäristön turvallisuudesta tutustumisjakson aikana.²¹⁴

Johtopäätökset

Lainsäädäntö tukee hyvin lapsen oikeuksien sopimuksen vaatimuksia suojella lasta häntä vahingoittavalta työltä, vaikka nuoria työntekijöitä koskevan lain lainvalmisteluasiakirjoissa sopimusta ei mainitakaan.

PERHEMPÄRISTÖ JA SIJAISHUOLTO

OIKEUS PERHEESEEN JA VANHEMPIEN HUOLENPITOON

Lapsen oikeuksien sopimus

Artiklat 5,9,18: Oikeus vanhempiin ja huoltajiin sekä heidän huolenpitoonsa

Artikla 18(3): Työssäkäyvin vanhempien lasten oikeus hyödyntää lastenhoitopalveluita

Artikla 11: Laittomien maasta kuljetusten ja ulkomailta palauttamatta jättämisten ehkäisy

Perhe on määritelty lapsen oikeuksien sopimuksen johdanto-osassa yhteiskunnan perusr ryhmäksi, joka on sen kaikkien jäsenten ja erityisesti lasten hyvinvoinnin ja kasvun luonnollinen ympäristö. Lapsen oikeuksien komitean mukaan ”perhe” viittaa moniin erilaisiin järjestelyihin, joilla voidaan turvata lasten hoito, huolenpito ja kehittyminen. Ilmaus kattaa ydinperheen, suurperheen sekä muut perinteiset ja nyky-yhteiskunnan järjestelyt edellyttäen, että nämä ovat lasten oikeuksien ja edun mukaisia.²¹⁵

Perheellä on oikeus saada tarvittavaa suojelua ja apua niin, että se pystyy täydellisesti hoitamaan velvollisuutensa yhteiskunnassa. Tämä periaate ilmenee eri tavoin useissa artikloissa, joissa tunnustetaan lapsen oikeus saada suojelua ja huolenpitoa vanhemmiltaan tai muiden hänestä oikeudellisesti vastuussa olevien henkilöiden toimesta.²¹⁶

Lapsen oikeuksien sopimus korostaa vanhempien tai muiden laillisten huoltajien ensisijaista vastuuta lapsen hyvinvoinnin, kasvun ja kehityksen turvaamisesta. Huoltajilla on vastuu, oikeus ja velvollisuus ohjata lasta hänen kehittyvien valmiuksiensa mukaisesti omien oikeuksiensa käyttämiseksi (5 art). Artiklaan 5 sisältyy periaate, jonka mukaan vanhemmilla (ja muilla) on velvollisuus jatkuvasti mukauttaa tapojaan, joilla he tukevat ja ohjaavat lastaan.²¹⁷ Vanhempien on toimittava lasta kasvatettaessaan ja hoitaessaan lapsen edun mukaisesti. Artiklassa 18 korostetaan vanhempien yhteistä kasvatusvastuuta (1. kohta), riippumatta esimerkiksi siitä, onko lapsi syntynyt avioliitossa vai sen ulkopuolella tai millaiset lapsen ja perheen asumisjärjestelyt ovat.²¹⁸

Valtion vastuu lapsen hyvinvoinnista on viimesijaista. Lasta ei saa erottaa vanhemmistaan heidän tahtonsa vastaisesti paitsi, kun sen katsotaan olevan lapsen edun mukaista (9(1) art). Artiklassa viitataan tässä kohdin eritystilanteisiin, kuten vanhempien pahoinpidellessä tai laiminlyödessä lasta tai kun vanhemmat asuvat erillään. Muita tilanteita voivat olla esimerkiksi lapsen laitos- ja muu sijaishoito lastensuojelullisena tai vammaishuollon tai terveydenhuollon, erityisesti mielenterveyshoidon, toimenä, ja vanhemman vankilarangaistus. Lapsen oikeuksien komitean mukaan esimerkiksi vanhempien kodittomuus tai köyhyys ei yksinään ole peruste erottaa lasta vanhemmistaan. Myöskään lapsen tai vanhemman vammaisuuden ei tulisi olla yksinomainen syy erottamiselle, vaan valtion tulee ensisijaisesti tarjota riittävät tukipalvelut, jotta perhe voi elää yhdessä.²¹⁹ Silloinkin, kun lapsi erotetaan vanhemmistaan tai toisesta vanhemmista, on lapsella oikeus ylläpitää henkilökohtaisia suhteita ja yhteyttä kumpaankin vanhempaansa, jos se on lapsen edun mukaista (9(4) art).

Valtion on annettava vanhemmille tai muille laillisille huoltajille asianmukaista apua heidän hoitaessaan lastenkasvatustehtävänsä (18(2) art).²²⁰ Perheiden tueksi tulisi tarjota ennaltaehkäiseviä yleisiä palveluita sekä ei-tarveharkintaisia etuuksia. Lisäksi apua tulee antaa erityisesti riskiryhmiksi katsottaville perheille esimerkiksi tarjoamalla asuntoja, kotiapua sekä psykologista ja ammattitukea.²²¹ Valtion tulee myös huolehtia siitä, että työssäkäyvien vanhempien lapsilla on oikeus hyödyntää heille tarkoitettuja lastenhoitopalveluita (18(3) art).

Valtiolle on myös asetettu 11 artiklassa vastuu estää lasten laittomat maasta poistamiset tai ulkomailta palauttamatta jättämiset. Tämä sopimuskohta koskee erityisesti vanhempien

214 OPH 2014:96, s. 79.

215 CRC/C/GC/7, kohta 15.

216 Perheeseen viitataan tavalla tai toisella ainakin artikloissa 2,3,5,7, 8,9,10,14, 16, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24,26,27, 29,40.

217 CRC/C/GC/7, kohta 17.

218 Ks. esim. Lapsen oikeuksien käsikirja 2011, s. 181-182.

219 Lapsen oikeuksien käsikirja 2011, s. 98.

220 Sopimuskohta liittyy läheisesti artikloihin 26 ja 27, joissa säädetään oikeudesta sosiaaliturvaan ja riittävään elintasoon.

221 Lapsen oikeuksien käsikirja 2011, s. 183.

toimesta tehtyjä lapsikaappauksia esimerkiksi erotilanteissa.²²² Artiklassa kehoitetaan sopimusvaltioita tekemään kansainvälisiä sopimuksia lapsikaappausten estämiseksi.

Kansallinen lainsäädäntö

Perustuslain 10 § korostaa perhe-elämän suojaa. Säännöksen mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Yksityiselämän suojan lähtökohtana on, että jokaisella on oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tahojen mielivaltaista tai aiheetonta puuttumista siihen.²²³

Perustuslaki korostaa lapsen asemaa yksilönä taaten lapselle oikeuden yhdenvertaisuuteen sekä oikeuden vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti (6.2 §). Toisaalta korostetaan lapsen tarvitsemaa erityistä suojelua ja huolenpitoa.²²⁴ Perustuslain 19 § 3 momentin mukaan julkisen vallan on tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Säännös korostaa perheen merkitystä lapsen luonnollisena elin- ja kasvuympäristönä. Päävastuu lapsen kehityksestä ja kasvatuksesta kuuluu perheelle, erityisesti lapsen vanhemmille. Perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että ”*Julkisen vallan puuttumisen perheen sisäiseen elämään tulee aina olla poikkeuksellinen ja viimekätinen toimenpide silloin, kun lapsen oikeuksia ei ole mahdollista muutoin turvata.*”²²⁵

Perustuslain 9 § 3 momentin mukaan Suomen kansalaista ei saa estää saapumasta maahan, karkottaa maasta eikä vastoin tahtoaan luovuttaa tai siirtää toiseen maahan. Säännöksen mukaan lailla voidaan kuitenkin säätää, että Suomen kansalainen voidaan muun muassa lapsen huoltoon tai hoitoa koskevan päätöksen täytäntöön panemiseksi luovuttaa tai siirtää maahan, jossa hänen ihmisoikeutensa ja oikeusturvansa on taattu. Säännös on siten merkityksellinen muun muassa lapsikaappaustilanteissa.

Seuraavassa käsitellään lapsen huoltoon liittyvää sääntelyä sekä sääntely, joka liittyy lapsen erottamiseen vanhemmastaan erotilanteessa sekä vanhemman vankilarangaistuksen yhteydessä. Lapsen laitos- ja sijaishoitoa eri muodoissaan käsitellään jäljempänä artiklojen 20, 23 ja 24 kohdalla.

Lapsen huolto ja suhteet vanhempiin

Varsinaista vanhemmuuslakia Suomessa ei tällä hetkellä ole. Isyyden määräytymisestä säädetään isyyslaissa. Äitiyden määräytymisestä ei nimenomaisesti säädetä lailla. Vanhemmuuden, äitiyden ja isyyden, määräytymistä on käsitelty jo edellä artiklan 7 yhteydessä.

Huoltajan oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva keskeinen säännös on lapsenhuoltolain 1 §, jonka mukaan huollon tarkoituksena on turvata lapsen tasapainoinen kehitys ja hyvinvointi lapsen yksilöllisten tarpeiden ja toivomusten

mukaisesti. Huollon tulee turvata myönteiset ja läheiset ihmissuhteet erityisesti lapsen ja hänen vanhempiensa välillä. Pääosin lapsenhuoltolaki sääntelee lapsen huoltoa ja tapamisoikeutta erotilanteissa.

Lähtökohtana on, että vanhemmat ovat lapsen huoltajat (6 §), mutta huoltajuus voi määräytyä myös oikeudellisin perustein. Huoltajuudesta tai sen jakamisesta voidaan päättää vanhempien tekemällä sopimuksella tai tuomioistuimen päätöksellä (2 luku). Lapsella tulisi olla aina vähintään yksi huoltaja. Huoltajat toimivat myös lapsen edunvalvojana. Lapsenhuoltolain 4 § 1 momentin mukaan lapsen huoltajan on turvattava lapsen kehitys ja hyvinvointi ja tässä tarkoituksessa huoltajalla on oikeus päättää lapsen hoidosta, kasvatuksesta, asuinpaikasta sekä muista henkilökohtaisista asioista. Huoltaja edustaa lasta tämän henkilöä koskevissa asioissa, jollei laissa ole toisin säädetty (4.3 §). Huoltajan on keskusteltava lapsen kanssa ennen lasta koskevan päätöksen tekemistä, jos se lapsen ikään ja kehitystasoon sekä asian laatuun nähden on mahdollista (4.2 §). Päätöstä tehdessään huoltajan on kiinnitettävä huomiota lapsen mielipiteeseen ja toivomuksiin. *Holhoustoimesta annetun lain (442/1999)* perusteella lapselle voidaan määrätä edunvalvoja.²²⁶ Edunvalvoja voidaan määrätä esimerkiksi silloin, kun katsotaan, ettei huoltaja voi valvoa riittävästi lapsen etua tai lapsi jää ilman edunvalvojaa huoltajan kuollessa.

Lapsenhuoltolain yhtenä tarkoituksena on vahvistaa lapselle oikeus säilyttää yhteys kumpaankin vanhempansa. Lain 2 §:n mukaan lapsella on oikeus pitää yhteyttä ja tavata vanhempansa, jonka luona hän ei asu. Lisäksi säännöksillä, jotka koskevat huolto- ja tapamisoikeutta koskevaa sopimusta tai tuomioistuimen päätöksen tekoa, pyritään varmistamaan lapsen oikeuksien toteutumista. Lapsenhuoltolakia täydentää *asetus lapsen huollosta ja tapamisoikeudesta (556/1994)*, jossa säädetään muun muassa oikeudenkäynnistä huolto- ja tapamisoikeutta koskevassa asiassa.

Lapsenhuoltolaki ei tue nykyisellään laajempaa perhekäsitystä, johon lapsen oikeuksien sopimuksessa viitataan, erityisesti sopimuksen 5 artiklassa. Laki säätelee vain lapsen ja vanhempien tai muun laillisen huoltajan välisiä suhteita. Laki ei tue esimerkiksi lapsen oikeutta säilyttää yhteyttänsä ns. sosiaaliseen vanhempansa kaikissa tilanteissa. Muun muassa nämä ongelmat on tunnistettu lapsenhuoltolain uudistuksen valmistelussa.²²⁷ Työryhmän mietinnössä lapsenhuoltolain uudistamiseksi²²⁸ ehdotetaan muun muassa, että lapsenhuoltolain 1 §:ssä säädettäisiin tavoitteeksi vaalia lapsen ja hänen vanhempiensa välisen suhteen lisäksi myös lapselle tärkeitä muita ihmissuhteita. Lisäksi mietinnössä ehdotetaan uutta 9 c §:ä, jonka mukaan lapselle voidaan vahvistaa oikeus tavata hänelle erityisen läheistä henkilöä, jonka kanssa hänellä on lapsen ja vanhemman väliseen suhteeseen verrattava vakiintunut suhde. Tämä vahvistaa esi-

222 Lapsikaappauksia, jossa on kaupallinen tai seksuaalinen tai muu hyväksikäyttömotiivi, koskee selkeämmin artikla 35. Tätä artiklaa on käsitelty kohdassa Lapsen oikeus suojeluun väkivallalta/Oikeus suojeluun lapsikaupalta.

223 HE 309/1993 vp, s. 52.

224 ”Säännöksellä halutaan korostaa, että lapsia tulee kohdella sekä aikuisväestöön nähden tasa-arvoisina, periaatteessa yhtäläiset perusoikeudet omaavina ihmisinä että keskenään yhdenvertaisesti. Tämän ohella se osoittaa, että jokaista lasta tulee kohdella yksilönä, ei pelkästään passiivisena toiminnan kohteena. Toisaalta lapset tarvitsevat vajaavaltaisina ja aikuisväestöä heikompana ryhmänä erityistä suojelua ja huolenpitoa. Säännös tarjoaakin perustan myös lasten tasa-arvoisen aseman aikuisväestöön nähden turvaamaan tarvittavalle lasten positiiviselle erityiskohtelulle.” (HE 309/1993 vp, s. 45).

225 HE 309/1993 vp, s. 71. Tässä kohdin perusoikeusuudistuksen hallituksen esityksessä viitataan nimenomaisesti myös lapsen oikeuksien sopimukseen.

226 Holhoustoimilakia edeltäneessä holhouslaissa (34/1898) käytettiin käsitteitä holhoaja ja uskottu mies. Voimassa olevassa laissa nämä on korvattu edunvalvojan käsitteellä.

227 Esim. OM 35/2016. Uudistustarpeena on esitetty myös mm. mahdollisuutta vahvistaa lapsen ja isovanhempien tapamisoikeus erotilanteissa.

228 OM 47/2017. Lausuntokierros päättyi joulukuussa 2017 ja hallituksen esitys annetaan eduskunnalle mahdollisesti loppukeväästä 2018.

merkiksi lapsen ja hänen sosiaalisen vanhempansa välisen suhteen säilymistä erotilanteessa.

Erikseen on säädetty lapsen mielipiteen selvittämisestä ja huomioonottamisesta huolto- ja tapaamisoikeutta koskevassa asiassa, vaikka lapsi ei olekaan osapuolena huolto- ja tapaamisoikeutta koskevassa päätöksen teossa (11 §). Tämä säännös velvoittaa viranomaisia, kuten sosiaalihuoltoa ja tuomioistuimia. Lasta voidaan kuulla henkilökohtaisesti tuomioistuimessa huolto- ja tapaamisoikeutta koskevassa oikeudenkäynnissä, jos tämä on painavista syistä välttämätöntä asian ratkaisemisen kannalta. Kuuleminen voi tapahtua vain, jos lapsi tähän suostuu ja on ilmeistä, että kuulemisesta ei aiheudu lapselle haittaa (15 §). Näissä säännöksissä lapsen mielipiteen selvittämistä ja huomioonottamista ei ole sidottu kiinteisiin ikärajoihin. Tuomioistuimen on ratkaistessaan lapsen huolto- ja tapaamisoikeutta koskeva asia otettava huomioon lapsen etu ja lapsen omat toivomukset siten kuin 10 ja 11 §:ssä säädetään. Lapsenhuoltolain uudistamista koskevassa työryhmämietinnössä ehdotetaan selkeyttäväksi lapsen mielipiteen selvittämistä koskevaa 11 §:ä. Sen lisäksi mietinnössä ehdotetaan säädettäväksi uusi 15 a § lapsen kuulemisesta tuomioistuimessa.

Huolto- ja tapaamisoikeutta koskevissa riidoissa voidaan soveltaa myös *lakia riita-asioiden sovittelusta ja sovinnon vahvistamisesta yleisissä tuomioistuimissa* (394/2011).²²⁹ Kyseisen lain 10 §:n mukaan lapsen asemaa ja oikeutta koskevista asioista voidaan tuomioistuimessa sovittaa niitä, jotka koskevat lapsen elatusta tai lapsen huolto- ja tapaamisoikeutta (ns. Follo-sovittelu). Tuomioistuinsovittelu on toteutettava siten, että lapsen etu turvataan. Harkitessaan, voidaanko sovinto vahvistaa, tuomioistuimen on otettava huomioon lapsenhuoltolain ja lapsen elatuksesta annetun lain (704/1975) säännökset. Lapsen huolto- ja tapaamisoikeutta ja elatusta koskevassa asiassa sovitteluistunto tulee järjestää viipymättä sen jälkeen, kun tuomioistuin on tehnyt päätöksen sovittelun aloittamisesta. Tällä pyritään ehkäisemään huoltoriitojen pitkittymistä ja syventymistä.²³⁰

Huolto- ja tapaamisoikeuden täytäntöönpanoa koskevissa asioissa sovelletaan *lakia lapsen huolto- ja tapaamisoikeutta koskevan päätöksen täytäntöönpanosta* (619/1999). Laisa säädetään muun muassa täytäntöönpanon sovittelusta ja asian käsittelystä tuomioistuimessa. Lain 2 §:n mukaan täytäntöönpanoon ei saa ryhtyä vastoin 12 vuotta täyttäneen lapsen tahtoa. Täytäntöönpanoon ei myöskään saa ryhtyä vastoin 12 vuotta nuoremman lapsen tahtoa, jos lapsi on niin kehittynyt, että hänen tahtoonsa voidaan kiinnittää huomiota.

Johtopäätökset

Lapsen huollon sisältö, josta säädetään lain 1 §:ssä, sisältää lapsen edun arvioinnissa huomioon otettavat osa-alueet monelta osin²³¹, kuten yksilöllisen kehityksen ja hyvinvoinnin turvaamisen, hyvän hoidon ja kasvatuksen, valvonnan ja huolenpidon, turvallisen ja virikkeitä antavan kasvuympäristön

ja lapsen toivomuksia ja taipumuksia vastaavan koulutuksen sekä fyysisen ja psyykkisen koskemattomuuden. Lapsen etu mainitaan nimenomaisesti muutamissa säännöksissä, kuten esimerkiksi 2 §:ssä, jonka mukaan lapsen vanhempien tulee keskinäisessä yhteisymmärryksessä ja pitäen silmällä ennen kaikkea lapsen etua pyrkiä siihen, että tapaamisoikeuden tarkoitus tapahtuu lain tarkoittamalla tavalla sekä 10 §:ssä, jonka mukaan vanhemmilla on oikeus sopia lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta, jos ei ole aihetta olettaa sen olevan lapsen edun vastaista. Huolto- ja tapaamisoikeutta koskevan päätöksen täytäntöönpanosta annetussa laissa niin ikään viitataan lapsen etuun monissa kohdin, mutta laki ei sisällä erityistä lapsen etua koskevaa säännöstä.

Lapsen edun huomioiminen lapsen oikeuksien sopimuksen edellyttämällä tavalla vahvistuisi, jos siitä säädettäisiin erillisessä pykälässä siten, että se olisi johtava periaate koko lapsenhuoltolain soveltamisessa. Nimenomaisen säännöksen säätäminen olisi tarpeen sekä lapsenhuoltolaissa että huolto- ja tapaamisoikeutta koskevan päätöksen täytäntöönpanosta annetussa laissa.

Lapsen huolto- ja oikeutta säilyttää yhteydet vanhempiinsa koskevat säännökset toteuttavat melko hyvin lapsen oikeuksien sopimuksessa taattuja oikeuksia. Lapsenhuoltolain parhaillaan meneillään olevassa uudistamisessa pyritään ottamaan huomioon erityisesti perhesuhteissa tapahtunut muutos kohti yhä monimuotoisempia perheitä sekä vastaamaan erityisesti riitaisissa erotilanteissa ilmeneviin ongelmiin. Uudistuksessa ollaan myös vahvistamassa lapsen oman mielipiteen selvittämistä ja sen huomioonottamista, vaikka tarkoituksena ei edelleenkään ole tehdä lapsesta huolto- ja tapaamisasiassa asianosaista. Lapsen oikeusturvan näkökulmasta olisi tärkeää, että jatkossa pohdittaisiin tulisiko lapselle määrätä edunvalvoja säännönmukaisesti, kun huoltoriitaa käsitellään oikeudessa.²³²

Ongelmana sekä lainsäädäntötasolla että käytännössä ovat lapsen osallisuuteen liittyvät kysymykset. Ongelmat korostuvat riitaisissa erotilanteissa. Tuomioistuimet kuulevat lasta harvoin ja silloinkin yleensä teini-ikäisiä lapsia. Lasten mielipiteen selvittäminen jää pääsääntöisesti pelkätään vanhempien vastuulle. Vanhempien katsotaan yleensä voivan edustaa lasta. Kronologisista ikärajoista luopuminen saattaisi parantaa erityisesti alle 12-vuotiaiden lasten mielipiteen selvittämistä, mutta se ei yksinään välttämättä muuttaisi tilannetta parempaan suuntaan. Lapsen huoltolain uudistuksella on tarkoitus selkeyttää lapsen osallisuutta koskevaa sääntelyä. Sääntelyä ehdotetaan tiukennettavaksi muun muassa siten, että lapsen mielipiteen selvittäminen olisi tehtävä myös riidattomissa asioissa.²³³

Lapsen oikeutta kertoa näkemyksensä vahvistaisi selkeästi se, että lapselle määrättäisiin edustaja aina, kun huoltoriitaa käsitellään ja on nähtävissä, että huoltaja ei pysty valvomaan lapsen etua puolueettomasti. Nykytilanteessa edunvalvojaa ei määrätä, koska lapsi ei huoltolain mukaan

229 Avioliittolain 5 luvussa säädetään perhe-asioiden sovittelusta perheessä esiintyvissä ristiriitatilanteissa (20 §). Sovittelijat voivat antaa pyynnöstä apua ja tukea myös silloin, kun lapsen huolto- ja tapaamisoikeutta koskevan päätöksen tai sopimuksen noudattamisessa ilmenee ristiriitoja.

230 HE 186/2013 vp, s. 1. Laki tarkennettiin 2014 alusta alkaen, kun toteutettiin silloisen hallitusohjelman kirjausta, jonka mukaan tavoitteena oli "lasten aseman parantaminen oikeudenkäytössä esimerkiksi valtakunnallistamalla tuomarin, asiantuntijan-avustajan ja vanhempien yhteistyömalli".

231 Vrt. CRC/C/GC/14, kohdat 53-79.

232 Riippumattoman aikuisen roolista huoltoasiassa ks. esim. Tolonen 2015, s. 352-358.

233 Ks. tarkemmin OM 47/2017, s. 35-38.

ole asianosainen huoltoriidassa.²³⁴ Sääntely mahdollistaa edunvalvojan määräämisen lastensuojelulain 22 §:n perusteella, mutta käytännössä tätä hyödynnetään ilmeisesti vain poikkeuksellisesti huoltoriidoissa, joissa lapsi on myös lastensuojelun asiakas.

Follo-sovittelulla pyrittiin vahvistamaan lapsen osallisuutta. Lainsäädäntö edellyttää, että sovittelu järjestetään siten, että sillä varmistetaan lapsen edun toteutuminen. Asiantuntija-avustajien kelpoisuusvaatimukset tukevat sitä, että lapsen mielipiteen selvittää henkilö, joka on saanut siihen koulutusta. Kun Follo-sovittelu laajennettiin valtakunnalliseksi toiminnaksi, eduskunnan lakivaliokunta arvioi, että sovittelussa lapsen kuulemisen kynnyksessä madaltuu asiantuntija-avustajan mukaantulon myötä eikä pitänyt tarpeellisenä, että tässä yhteydessä olisi muutettu lapsen kuulemistä koskevaa voimassa olevaa lainsäädäntöä, jotka mahdollistavat lapsen kuulemisen tuomioistuinsovittelussa. Valiokunta perusteli tätä lisäksi sillä, että sovittelussakaan lapsen kuulemisessa ei ole kyse ”lapsen mielipiteen selvittämisestä riidan kohteena olevista asioista, kuten huoltoriito-oikeudenkäynnissä, jossa lasta kuullaan hänen mielipiteensä selvittämiseksi ja lapsen mielipide on osa tuomioistuimen ratkaisuaineistoa tuomioistuimen arvioidessa lapsen etua”. Valiokunta katsoi mietinnössään myös, että ”jatkossa olisi aiheellista arvioida erikseen, onko lapsen asemaa ja kuulemistä koskevaa lainsäädäntöä ja käytäntöjä tarpeen kehittää. Aihetta on perusteltua lähestyä laaja-alaisesti niin, että huomioon otetaan paitsi huoltoriitojen oikeudenkäynnit ja tuomioistuinsovittelu myös muut lapsen huoltoja ja tapaamisoikeutta koskevat viranomaismenettelyt”.²³⁵

Follo-sovittelun seurannasta on valmistunut raportti vuonna 2016.²³⁶ Lapsen kuulemisen osalta seurannan havaintona oli, että lapsen kuuleminen sovittelussa on edelleen harvinaista, vaikka kysymystä on pohdittu laajasti käräjäoikeuksissa. Lapsen henkilökohtaisen tapaamisen katsotaan voivan edistää lapsen edun toteutumista. Samalla kuitenkin nähdään, että kuuleminen edellyttää tarkkaa harkintaa, hyvää toteuttamista, vanhempien aitoa hyväksyntää ja sitoutumista yhdessä sovittuihin pelisääntöihin.²³⁷

Edellä mainittua lakivaliokunnan edellyttämää arviota lapsen asemasta ja kuulemisesta huolto- ja tapaamisoikeutta koskevissa menettelyissä, on jossain määrin tehty lapsen huoltolain uudistamisen yhteydessä. Uuden lain voimaantullessa olisi syytä edellyttää, että lain toimeenpanoa ja vaikutuksia seurataan ja arvioidaan alusta alkaen. Seurannan ja arvioinnin tekeminen on syytä ulottaa viranomaistoiminnan lisäksi kolmannen sektorin tarjoamiin palveluihin, jotka ovat merkittävä osa eropalveluita.

Valtion tuki huoltajille kasvatustehtävässä

Kuten edellä todettiin, lapsenhuoltolain mukaan vastuu lapsen kasvatuksesta on ensisijaisesti vanhemmilla tai muilla laillisilla huoltajilla. Valtion vastuu ulottuu vanhempien tukemiseen eri tavoin, kuten tarjoamalla varhaiskasvatuspalveluita ja sosiaalihuoltolain mukaisia tukipalveluita. Viimekädessä valtion on otettava vastuu lapsesta, jos huoltajat eivät huolehdi lapsesta riittävästi. Lastensuojelullisia toimenpiteitä käsitellään seuraavassa kohdassa. Perheille annettavaa taloudellista tukea käsitellään sosiaaliturvaa koskevassa kohdassa jäljempänä.

Sosiaalihuoltolaissa (1301/2014) säädetään sosiaalipalveluista, joilla tarkoitetaan kunnallisia sosiaalipalveluja ja niihin sisältyviä tukipalveluja sekä muita toimia, joilla sosiaalihuollon ammattihenkilöt ja muu asiakastyöhön osallistuva henkilöstö edistävät ja ylläpitävät yksilön, perheen ja yhteisön toimintakykyä, sosiaalista hyvinvointia, turvallisuutta ja osallisuutta (3 §). Kaikissa sosiaalihuollon toimissa on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu (4 §). Tämä koskee sekä aikuisille suunnattuja palveluja että lapsille annettavia palveluja. Lisäksi 44 § velvoittaa selvittämään asiakkaan hoidossa olevan lapsen hoidon ja tuen tarpeen, kun asiakas saa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja, joiden aikana tai ennen tarvittavien palvelujen saamista hänen kykynsä täysipainoisesti huolehtia hoidosta tai kasvatuksesta arvioidaan heikentyneen tai hän aloittaa tutkintavankeuden tai vankeusrangaistuksen suorittamisen.

Lapsella ja hänen perheellään on oikeus saada viipymättä lapsen terveyden tai kehityksen kannalta välttämättömät sosiaalipalvelut (13 §). Palveluja annettaessa ja niitä kehitettäessä on huolehdittava siitä, että näiden palvelujen avulla tuetaan vanhempia, huoltajia ja muita lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaavia henkilöitä lasten kasvatuksessa ja saadaan selville lasten, nuorten ja lapsiperheiden erityisen tuen tarve (10 §). Lapsiperheille suunnattuja palveluita ovat esimerkiksi perhetyö, kotipalvelu ja kasvatus- ja perheneuvonta. Palveluja annettaessa ja niitä kehitettäessä on kiinnitettävä erityistä huomiota lasten ja nuorten tarpeisiin ja toivomuksiin.

Tässä kokonaisuudessa keskeinen rooli on myös äitiys- ja lastenneuvolapalveluilla, joista säädetään terveydenhuoltolain 15 §:ssä. Kunnan perusterveydenhuollon on neuvolapalveluja järjestäessään toimittava yhteistyössä varhaiskasvatuksesta, lastensuojelusta ja muusta sosiaalihuollosta, erikoissairaanhoidosta vastaavien sekä muiden tarvittavien tahojen kanssa. Kouluikäisten lasten kohdalla tärkeässä roolissa on kouluterveydenhuolto, josta säädetään terveydenhuoltolain 16 §:ssä. Kunnan on kouluterveydenhuoltoa järjestäessään toimittava yhteistyössä vanhempien ja huolta-

234 Esim. KKO:2012:95. Lapsen oikeuksien komitean kanta on, että ”kaikessa avioero- ja erolainsäädännössä on säädettävä lapsen oikeudesta siihen, että päätöksentekijät kuulevat häntä ja että häntä kuullaan sovittelumenettelyissä. Joissakin oikeusjärjestelmissä on haluttu poliittisista tai lainsäädännöllisistä syistä määrittää ikä, jonka saavutettuaan lapsen katsotaan kykenevän ilmaisemaan omat näkemyksensä. Yleissopimuksessa puolletaan kuitenkin asian ratkaisemista tapauskohtaisesti, sillä siinä viitataan ikään ja kehitystasoon, ja siten siinä edellytetään lapsen valmiuksien yksilöllistä arviointia.” CRC/GC/C/12, kohta 52.

235 LaVM 1/2014 vp, s. 6.

236 Ei niin suurta riitaa, ettei sopu sitä sovita. Asiantuntija-avusteisen huoltoriitojen tuomioistuinsovittelun seurantaraportin loppuraportti. Oikeusministeriön julkaisu 12/2016.

237 Ed. alav. mainitun seurantaraportin tiivistelmä sekä kohta 9 Lapsen asema ja ääni sovittelussa.

ja tekijän käyttäytymisestä johtuen olla sen verran vakava rikos, että toimenpiteistä luopuminen ei tule kysymykseen edes lapsen etuun liittyvien näkökohtien vuoksi.²⁵³

Johtopäätökset

Sääntely vastaa hyvin lapsen oikeuksien sopimuksessa taatua oikeutta. Ongelmana saattaa käytännössä jossain tilanteissa olla Haagin sopimuksen 16 vuoden ikäraja, jota siis sovelletaan myös kansallisen rikoslainsäädännön perusteella. Lapsen kehitystaso voi syystä tai toisesta vaihdella paljon vielä tässäkin iässä, joten kategorisen ikärajan noudattaminen ei välttämättä ole lapsen edun mukaista. Lainvalmisteluasiakirjoissa ei ole otettu kantaa ikärajan asettamiseen liittyviin kysymyksiin.

Vankilassa olevan vanhemman lapsi

Vankeuslain (767/2005) 10 §:n mukaan vangin lapsen sijoittamisesta vankilaan ja hoidon järjestämisestä säädetään lastensuojelulaissa. Vastaava viittaus löytyy tutkintavankeuslain (768/2005) 5 §:stä. Lastensuojelulain 37 §:n mukaan alle kaksivuotias lapsi voidaan sijoittaa avohuollon tukitoimena vankeusrangaistustaan suorittavan tai tutkintavankeudessa olevan vanhemmansa luo vankilan perheosastolle. Alle kolmivuotiaan lapsen sijoitus voi jatkua perheosastolla, jos lapsen etu sitä välttämättä vaatii. Päätöksen lapsen sijoittamisesta vankilaan yhdessä vanhemmansa kanssa tekee sosiaaliviranomainen, jolla on oikeus tehdä päätös lastensuojelun toimenpiteestä (LSL 13 §).

Lapsen sijoittamista vankilan perheosastolle koskeva sääntely siirrettiin lastensuojelulakiin ja lastensuojeluviranomaisen tehtäväksi vuonna 2010.²⁵⁴ Päätökset vankilaan sijoitettaville lapsille tehdään samojen periaatteiden mukaisesti kuin muillekin lastensuojelun asiakkaille. Pääasiassa sijoituspäätökset tehdään avohuollon tukipäätöksinä. Sijoituspäätöstä tehtäessä tulisi arvioida lapsen kannalta paras vaihtoehto ottaen huomioon lapsen ja vanhemman vointi, kodin ja vankilan olosuhteet sekä muiden lapselle läheisten henkilöiden mahdollisuudet tukea perhettä ja osallistua lapsen hoitamiseen. Muutoksen tavoitteena oli saattaa vankien lapset yhdenvertaiseen asemaan muiden lastensuojelun asiakkaina olevien lasten kanssa.

Vankien viestintää ja tapaamista koskevassa sääntelyssä on lähtökohtana, että lapsella on mahdollisuus ylläpitää yhteyttä vankilassa olevaan vanhempaansa, jos se lapsen edun mukaista. Vangin ja alle 15-vuotiaan lapsen tapaamisista säädetään vankeuslaissa (13:5) ja tutkintavankeuslaissa (9:3). Suljetussa vankilassa vangille voidaan myöntää lupa alle

15-vuotiaan lapsen tapaamiseen siihen soveltuvassa tilassa, jos tapaaminen on tarpeen vangin ja lapsen yhteyksien ylläpitämiseksi eikä tapaaminen ole lapsen edun vastaista. Vastavasti tutkintavangille voidaan myöntää lupa alle 15-vuotiaan lapsen tapaamiseen siihen soveltuvassa tilassa, jos tapaaminen on tarpeen tutkintavangin ja lapsen yhteyksien ylläpitämiseksi eikä tapaaminen ole lapsen edun vastaista. Vankeuslain 13 luvun 11 §:ssä säädetään lisäksi, että alaikäisen päästäminen vankilaan tapaamaan muita kuin vanhempaansa edellyttää hänen huoltajansa suostumusta. Lapsi, joka on täyttänyt 15 vuotta, voi kuitenkin tavata lähiomaistaan ilman huoltajan suostumusta, jollei huoltaja ole nimenomaisesti ilmoittanut vastustavansa tapaamista.²⁵⁵ Alle 15-vuotiasta tapaaajaa ei päästetä vankilaan ilman saattajaa, ellei saattajan läsnäoloa pidetä tarpeettomana lapsen kehitystaso, aikaisemmat tapaamiset tai muu vastaava perusteltu syy huomioon ottaen. Alle 15-vuotiaan lapsen edun mukaisuuden selvittäminen on vankilan vastuulla. Lähtökohtana on, että yhteydenpito omaan vanhempaan on lapsen edun mukaista, mutta vankilan on selvitettävä asia aina tapauskohtaisesti.²⁵⁶

Laissa valvotusta koevapaudesta (629/2013) säädetään muun muassa koevapauden edellytyksistä. Lain 9 §:n mukaan alle 18-vuotiaan samassa asunnossa asuvan lapsen mielipide on selvitettävä hyvissä ajoin ennen vangin koevapautteen sijoittamista. Tarvittaessa alaikäistä on kuultava yhteistyössä lastensuojeluviranomaisten kanssa. Valvotun koevapauden täytäntöönpanoon asunnossa ei saa ryhtyä, jos alaikäinen perustellusta syystä vastustaa täytäntöönpanoa ja hän on ikänsä ja kehitystasonsa puolesta kypsä arvioimaan asiaa. Lasten kuuleminen ja mielipiteen selvittäminen voidaan toteuttaa joustavasti, esimerkiksi ilta-aikaan, jotta se ei hankaloittaisi esimerkiksi lasten koulunkäyntiä. Vastaava säännös löytyy yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annetun laista (400/2015), jossa säädetään valvontarangaistuksen edellytyksistä (45 § 2 momentti). Valvontarangaistuksen yhteydessä lapsen kuuleminen on kuitenkin aina tehtävä yhteistyössä lastensuojeluviranomaisten kanssa.²⁵⁷

Johtopäätökset

Sääntely tukee lapsen oikeuksien sopimuksessa vahvistettua lapsen oikeutta elää yhdessä vanhemmansa kanssa (9 art) ja ottaa huomioon, että tehtävien päätösten tulee olla lapsen edun mukaisia. Sääntelyssä on pyritty ottamaan huomioon lapsen mielipiteen selvittäminen. Lapsen oikeuksien sopimus ei valmisteluaineistoissa kuitenkaan näy.

Vangin ja lapsen tapaamisiin liittyvää 15 vuoden ikärajaa on perusteltu lainvalmisteluaineistoissa sillä, että 15 vuot-

253 HE 169/2005 vp, s. 35-36.

254 HE 225/2009 vp, s. 12-14. Muutokset perustuivat muun muassa oikeusasiamiehen havaintoihin (dnro 2758/2/07 ja dnro 2765/2/07) siitä, että tieto mahdollisuudesta sijoittaa lapsi vanhemman kanssa vankilaan ei aina tavoita vanhempaa ja toisaalta sosiaaliviranomaisilla ei ollut riittävää tietoa asiasta. Asiantuntemusta puuttui myös vankilaan sijoittamista hoitavilta viranomaisilta. Lisäksi lapsen vankilassaoloajan seuranta koskeva sääntely puuttui.

255 Jos lapsi on huostaan otettu, lastensuojeluviranomainen päättää suostumuksesta.

256 HE 140/2012 vp, s. 53. Tapaaminen voi olla lapsen edun vastaista esimerkiksi, jos vanki on syyllistynyt kyseiseen lapseen kohdistuneeseen rikokseen.

257 HE 140/2012 vp, s. 28. Ero johtuu näiden seuraamusten sisällöllisestä erosta.

ta täyttäneellä on oikeudenkäymiskaassa ja hallintolaisissa annettu rinnakkainen puhevalta huoltajansa kanssa.²⁵⁸ Sääntelyn tarkoituksena on lapsen edun turvaaminen sekä yhteydenpidon mahdollistaminen ja lapsen suojeleminen. Sääntötasolla tämä toteutuu alle 15-vuotiaiden kohdalla hyvin, kun vankilalla on velvollisuus selvittää, onko tapaaminen lapsen edun mukaista. Tätä vanhemman lapsen kohdalla lapsen suojeleminen on sattumanvaraisempaa. Kategorinen 15 vuoden ikäraja ei ota huomioon esimerkiksi lapsen kehitystasoa. Huoltajan mahdollisuus kieltää tapaaminen jää sen varaan, että hän on tietoinen lapsen oikeuksista tavata vankia. Lainsäädäntöä olisi siten tältä osin tarkennettava siten, että myös 15 vuotta täyttäneiden kohdalla tulisi vankilan tehdä arvio siitä, onko lapsen ja vangin tapaaminen lapsen edun mukaista.²⁵⁹

Vaikka lainsäädäntö vastaa lapsen oikeuksien sopimuksen asettamia vaatimuksia, käytännössä ongelmia ilmenee esimerkiksi vangin ja lapsen yhteydenpidon ja tapaamisten toteuttamisessa. Vankilaviranomaisilla ei ole riittävästi osaamista lapsen kohtaamiseen ja huomioimiseen. Vankien puhelin- ja tapaamisajat voivat olla sellaisia, että ne estävät tosiasiallisesti lapsen säännöllisen yhteydenpidon ja tapaamisen. Myöskään vankiloiden tapaamistilat eivät aina ole lapsiystävällisiä.

OIKEUS HUOLENPITOON JA SUOJELUUN KODIN ULKOPUOLELLA

Lapsen oikeuksien sopimus

Artikla 20: Oikeus erityiseen suojelemaan ja tukeen, jos lapsi ei voi elää omassa perheessään

Artikla 25: Oikeus saada kodin ulkopuolelle sijoitetun lapsen hoito ja sijoitus tarkistettavaksi ajoittain

Artikla 3(3): Valtion vastuu lastensuojelulaitosten ja -palveluiden toiminnan lainmukaisuudesta ja valvonnasta

Lapsella on oikeus valtion antamaan erityiseen suojelemaan ja tukeen, jos hän on pysyvästi tai tilapäisesti vailla perheen turvaa tai pysyminen perhepiirissä ei ole hänen etunsa mukaista (20 art). Jos vanhemmat eivät kykene huolehtimaan lapsesta, olisi vaihtoehtoinen hoito pyrittävä ensisijaisesti järjestämään laajennetun perhepiirin toimesta. Tällä tarkoitetaan esimerkiksi isovanhempia.²⁶⁰ Laitoshoidon on tarkoitus olla viimesijainen vaihtoehto, joka kuitenkin jossain tilanteissa voi olla sopivinkin muoto suojelemaan ja tukea lasta.²⁶¹

Artiklan 20 toisen kohdan mukaan vaihtoehtoisesta hoidosta on säädettävä kansallisessa lainsäädännössä. Kolmannen kohdan mukaan vaihtoehtoisessa hoidossa on kiinnitettävä huomioita hoidon jatkuvuuteen sekä lapsen etniseen, uskonnolliseen, sivistykselliseen ja kielelliseen taustaan. Näiltä osin artiklalla on siten selkeä yhteys muun muassa artikloihin 8 (oikeus identiteettiin) ja 30 (vähemmistöjen ja alkuperäiskansojen lapset). Hoidon jatkuvuudella viitataan esimerkiksi adoptioon, jota koskee 21 artikla.

Valtion vastuulla on huolehtia lastensuojelulaitosten ja -palveluiden kehittämisestä (18(2) art). Valtion on myös taattava, että lasten huolenpidosta ja suojelemaan vastaavat laitokset ja palvelut noudattavat toimivaltaisten viranomaisten antamia määräyksiä, jotka koskevat erityisesti turvallisuutta, terveyttä, henkilökunnan määrää ja soveltuvuutta sekä henkilökunnan riittävää valvontaa (3(3) art). Lapsen oikeuksien komitea korostaa, että edellä mainittujen seikkojen lisäksi on huolehdittava siitä, että hoitoa ja suojelemaan tarjoavat laitokset noudattavat kaikkia lapsen oikeuksien sopimuksen määräyksiä.²⁶²

Artikla 20 koskee laajasti lapsia, jotka ovat eri syistä vailta perheen suojelemaan pysyvästi tai tilapäisesti. Pääasiassa se velvoittaa sosiaalityössä ja lastensuojelussa, joita käsitellään tässä kohdassa tarkemmin. Asialla on läheinen yhteys myös muun muassa yksin liikkeellä oleviin pakolaislapsiin (22 art), rikokseen perustuvista syistä vapautensa menettäneisiin lapsiin (37 art), laitoshoidossa oleviin vammaisiin lapsiin (23 art) ja adoptioon (21 art). Näitä tilanteita käsitellään mainittujen artiklojen yhteydessä.

Kansallinen lainsäädäntö

Perustuslain 19 § 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Kuten jo edellä todettiin ”Julkisen vallan puuttumisen perheen sisäiseen elämään tulee aina olla poikkeuksellinen ja viimekätinen toimenpide silloin, kun lapsen oikeuksia ei ole mahdollista muutoin turvata.”²⁶³

Perusoikeuksien kontekstissa lapsen hyvinvointi käsittää sekä aineellisen että henkisen hyvinvoinnin. Siten sosiaalisesta oikeudesta koskevaa säännöstä on tarkasteltava yhteydessä muihin taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin perusoikeuksiin. Säännös sisältää yleisemminkin ajatuksen turvallisista kasvuoloista. Hyvinvoinnin turvaaminen kattaa myös suojelemaan väkivaltaa, alistamista ja hyväksikäyttöä vastaan.

258 HE 140/2012 vp, s. 52.

259 Jos lapsi on huostaan otettu, lastensuojeluviranomainen voi kieltää tapaamisen.

260 Lapsen oikeuksien käsikirja 2011, s. 212. Laajennettua perhepiiriä on määritelty 5 artiklan kohdalla. Ks. myös CRC/C/GC/7, kohta 15.

261 Lapsen oikeuksien käsikirja 2011, s. 213.

262 Lapsen oikeuksien käsikirja 2011, s. 40. Artiklan 3 kolmas kohta koskee laajasti kaikkia lapsen hoitoa ja suojelemaan tarjoavia toimijoita eli lastensuojelun lisäksi myös varhaiskasvatusta, opetustoimea, terveydenhuoltoa ja rangaistuslaitosta.

263 HE 309/1993 vp, s. 71.

parhaiten turvata pysyvä perhe sekä tasapainoinen kehitys ja hyvinvointi lapselle, joka ei voi kasvaa omassa perheessään. Lainvalmisteluasiakirjoissa todetaan, että 2 §:ssä määritelty periaate vastaa YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan 1 kappaleen ja 21 artiklan määräyksiä.²⁸⁴

Adoption edellytyksistä säädetään lain 2 luvussa. Alaikäisen lapsen adoptio voidaan vahvistaa, jos sen harkitaan olevan lapsen edun mukaista ja on selvitetty, että lapsi tulee saamaan hyvän hoidon ja kasvatuksen. Asiaa ratkaistaessa on otettava huomioon lapsen toivomukset ja mielipide lapsen iän ja kehitystason edellyttämällä tavalla. Adoptiota ei voida vahvistaa ilman adoptoitavan suostumusta, jos hän on täyttänyt 12 vuotta. Suostumus ei kuitenkaan ole tarpeen, jos adoptoitava ei voi sairautensa tai vamman vuoksi ilmaista tahtoaan. Adoptiota ei myöskään voida vahvistaa vastoin 12 vuotta nuoremman lapsen tahtoa, jos lapsi on niin kehittynyt, että hänen tahtonsa voidaan kiinnittää huomiota. Lisäksi tarvitaan lapsen vanhempien suostumus tilanteissa, joissa lapsen etu voimakkaasti puoltaa adoptiota (11 §).

Adoptiota ei voida vahvistaa, jos adoption johdosta on annettu tai luvattu antaa korvausta taikka jos joku muu kuin adoptionhakija on adoption vahvistamisen varalta suorittanut tai sitoutunut suorittamaan korvausta lapsen elatusta varten (5 §). Lisäksi laissa on vastaava säännös kansainvälistä adoptiopalvelua koskien. Palvelunantajan on jokaisessa tapauksessa varmistettava siitä, että 5 §:ssä tarkoitettua korvausta adoption johdosta tai lapsen elatusta varten ei ole annettu tai suoritettu eikä ole luvattu antaa tai sitouduttu suorittamaan (34 §). Korvauksen lupaaminen tai antaminen adoptiosta tai sen yritys katsotaan rikoslain 25:3 b:n mukaan luvattomaksi adoptiosuostumuksen hankkimiseksi.

Kansainvälisestä adoptiopalvelusta säädetään adoptiolain 5 luvussa. Se sisältää säännöksen lapsen oikeuksien sopimuksen edellyttämästä toissijaisuusperiaatteesta: kansainvälistä adoptiota voidaan harkita, jos on ensiksi riittävästi tutkittu, voidaanko lapsi adoptoida tai sijoittaa sijaisperheeseen tai jollakin muulla sopivalla tavalla hoitaa hänen omassa maassaan (33 §). Adoptioissa tämä harkinta on asetettu kansainvälistä adoptiopalvelua antavan tahon tehtäväksi.

Adoptioissa säädetään lisäksi muun muassa adoption oikeusvaikutuksista (3 luku), adoptioeuvonnasta (4 luku) ja adoptiolapsen oikeudesta pitää yhteyttä aikaisempaan vanhempansa (8 luku).

Johtopäätökset

Adoptiolaki täyttää hyvin lapsen oikeuksien sopimuksen asettamat vaatimukset. Lainvalmisteluasiakirjoissa viitataan nimenomaisesti useissa kohdin lapsen oikeuksien sopimukseen. Lisäksi todetaan, että jo adoptiolakia edeltänyt laki lapseksiottamisesta (153/1985) on saatettu vuonna 1997 tehdyllä uudistuksella yhdenmukaiseksi edellä mainitun, lapsen oikeuksien komiteankin viittaaman, Haagin adoptiota koskevan yleissopimuksen kanssa.

KOULUTUS JA VAPAA-AIKA

LAPSEN OIKEUS KOULUTUKSEEN

Lapsen oikeuksien sopimus

Artikla 28: Oikeus maksuttomaan perusopetukseen

Artikla 29: Oikeus saada lapsen kykyjä kehittävää ja laadukasta opetusta

Lapsen oikeuksien sopimuksen 28 artiklan mukaan ”sopimusvaltiot tunnustavat jokaisen lapsen oikeuden saada opetusta” ja toteuttaakseen tämän oikeuden yhdenvertaisesti ”tekevät pakolliseksi perusasteen koulutuksen, jonka tulee olla maksutta kaikille saatavilla”. Koulutuksen saatavuuden ohella sopimuksessa korostetaan koulutuksen laadukasta sisältöä (29 art). Koulutuksen tulee kehittää lapsen kykyjä, ihmisoikeuksien, lapsen vanhempien sekä oman ja muiden kulttuurien ja elinympäristön kunnioittamista sekä suvaitsevaisuutta. Koulutuksen tulee olla pakollista, mutta se ei tarkoita, että tämä velvollisuus olisi sidottava pakolliseen läsnäoloon koulussa.²⁸⁵

Artikla 28 korostaa maksuttoman perusopetuksen kuumista kaikille lapsille, ei ainoastaan vähävaraisille tai muuten heikoimmassa asemassa oleville lapsille. Tämä liittyy siten 2 artiklan mukaiseen syrjimättömyysvaatimuksen, joka tarkoittaa muun muassa, että jokaiselle lapselle on taattava maksuton ja laadukas perusopetus yhdenvertaisesti. Yhdenvertainen kohtelu voi edellyttää myös positiivista erityiskohtelua niiden lasten kohdalla, jotka tarvitsevat tukea voidakseen käydä koulua.²⁸⁶ Vammaisten lasten oikeus koulunkäyntiin ja sitä varten tarvitsemaansa apuun on vahvistettu erityisesti yleissopimuksen 23 artiklassa.

YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan pääsy laadukkaaseen koulutukseen maksutta on lapsen etu. Opetusympäristöt ja opetusmenetelmät on sopeutettava siten, että jokainen lapsi voi osallistua opetukseen ja oppia välttämättömät elämäntaidot.²⁸⁷ Oikeus koulutukseen on varmistettava myös muilla toimilla, jotka tosiasiallisesti vaikuttavat siihen, että lapsi voi osallistua perusopetukseen. Komitea painottaa, että kaikissa päätöksissä, jotka koskevat tiettyyn lapseen tai lapsiryhmään kohdistuvia toimenpiteitä tai toimia, on kunnioitettava lapsen tai lasten etua koulutuksen osalta.²⁸⁸

Lapsen oikeus elämään, henkiinjäämiseen ja kehittymiseen mahdollisimman täysimääräisesti on edellytys muiden sopimuksessa taattujen oikeuksien toteutumiselle. Oikeus kehittymiseen yhdenvertaisesti voidaan varmistaa osaltaan takaamalla kaikille lapsille perusopetus. Tämä vaatii toteutukseen muun muassa sen, että opetukseen osallistuminen ei ole riippuvainen lapsen ja hänen perheensä varallisuudesta.

Lapsen oikeutta tulla kuulluksi on tärkeää kunnioittaa koulutuksessa, jotta oikeus koulutukseen toteutuisi lapsen oikeuksia kunnioittaen. Lasten näkemykset olisi selvittä-

284 HE 47/2011 vp, s. 21.

285 Lapsen oikeuksien käsikirja 2011, s. 312.

286 Ks. CRC/GC/2001/1, kohdat 9-11.

287 CRC/C/GC/14, kohta 79.

288 Ibid.

vä ja ne olisi otettava huomioon muun muassa opetus- ja koulutusohjelmien suunnittelussa, torjuttaessa syrjintää ja kiusaamista koulussa ja koulutuspolitiikoissa. Lapsen kuuleminen on välttämätöntä, jotta tehtävät päätökset olisivat lapsen edun mukaisia. Eräänä esimerkkinä kuulemisen välttämättömyydestä YK:n lapsen oikeuksien komitea on maininnut oppilaaseen kohdistuvat kurinpitotoimet, joilla hänet suljetaan pois opetuksesta tai erotetaan koulusta. Tällainen päätös on ristiriidassa sen kanssa, että lapsella on oikeus koulutukseen. Kyseisissä tilanteissa oppilaan mielipiteen selvittäminen ja sen huomioiminen on tärkeää oppilaan oikeusturvan toteutumiseksi.²⁸⁹

Kansallinen lainsäädäntö

Perustuslain 16 §:n mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Oppivelvollisuudesta säädetään lailla. Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä.

Oikeus perusopetukseen on subjektiivinen oikeus. Perusopetuksen maksuttomuus merkitsee sitä, että opetusta on voitava saada ilman opiskelijalle aiheutuvia kustannuksia. Opetuksen ohella on siten myös välttämättömien opetusvälineiden, kuten oppikirjojen, on oltava ilmaisia. Opetuksen lisäksi oppilaalle on tarjottava välttämättömät opetusvälineet, riittävä ravinto koulupäivän aikana ja tarvittaessa koulukyydit.²⁹⁰ Oikeuden toteutuminen jokaisen lapsen kohdalla edellyttää näin ollen valtiolta ja kunnilta riittävien taloudellisten voimavarojen osoittamista perusopetukseen.

Perusoikeussäännöksessä maksuttomuus on sidottu oppivelvollisuuteen. Säännös ei estä laajentamista tai supistamista oppivelvollisuutta, mutta oppivelvollisuuden laajetessa velvollisuus antaa maksutonta opetusta laajenee.²⁹¹

Perusopetus

Perusopetuslaissa säädetään perusopetuksesta ja oppivelvollisuudesta. Tämän lisäksi perusopetuslaissa säädetään muun muassa esiopetuksen ja perusopetukseen valmistavan opetuksen sekä erityissairaanhoidossa olevien lasten opetuksen järjestämisestä. Kunta voi järjestää perusopetuslain mukaiset palvelut itse tai yhdessä muiden kuntien kanssa taikka hankkia ne laissa erikseen mainitulta perusopetuksen järjestäjältä.

Perusopetuslain 31 §:n mukaan opetus on oppilaalle maksutonta. Kunnalla on velvollisuus järjestää perusopetusta kaikille sen alueella asuville lapsille (4 §). Edellytyksenä ei ole, että kyseinen kunta olisi lapsen kotikunta tai että lapsi asuisi kunnassa pysyvästi. Oikeudesta opetukseen on keskusteltu erityisesti turvapaikanhakijalasten sekä niin kutsuttujen paperittomien lasten, joilla ei ole laillista oikeutta oleskella Suomessa, kohdalla.²⁹²

Opetukseen osallistuvalla on oikeus työpäivinä saada opetussuunnitelman mukaista opetusta, oppilaanohjausta sekä riittävää oppimisen ja koulunkäynnin tukea heti tuen tarpeen ilmetessä (30 §).²⁹³ Perusopetuslain 11 §:ssä säädetään opetuksen sisällöstä suuntaa-antavasti. Opetuksen sisältöä ja laajuutta ohjataan tarkemmin tuntijaolla ja perusopetuksen opetussuunnitelman perusteilla (14 §). Vuonna 2016 käyttöön otetuissa opetussuunnitelman perusteissa yhtenä lähtökohtana on ollut lapsen oikeuksien sopimus.²⁹⁴

Vammaisella ja muulla erityistä tukea tarvitsevalle oppilaalla on oikeus saada maksutta opetukseen osallistumisen edellyttämät tulkitsemis- ja avustajapalvelut, muut opetuspalvelut, erityiset apuvälineet sekä erityiseen tukeen liittyvät palvelut (31 §). Erityinen tuki on järjestetty kolmiportaisesti ja se käsittää tukiopetuksen ja osa-aikaisen erityisopetuksen (15 §), tehostetun tuen (16 §) sekä erityisen tuen (17 §). Yhdenvertaisuuslain 15 §:n mukaan vammaisten lasten koulutuksen saamiseksi on huolehdittava tarvittaessa kohtuullisista mukautuksista, joilla varmistetaan koulutukseen pääseminen, siitä suoriutuminen ja opinnoissa eteneminen. Mainittu säännös edellyttää myös, että oppilaaksi otossa sovelletaan vammaisten lasten kohdalla muihin nähden yhteisiä valintaperusteita.²⁹⁵

Oppilaan äidinkieli on myös tärkeä tekijä perusopetusta koskevan oikeuden toteutumiseksi. Perusopetusta on järjestettävä joko suomen- tai ruotsin kielellä (10.1 §). Saamelaiden kotiseutualueella asuvien saamen kieltä osaavien oppilaiden opetus tulee antaa pääosin saamen kielellä. Kuulovammaisille tulee tarvittaessa antaa opetusta viittomakielellä (10.2 §). Velvollisuus määräytyy oppilaan kuulovammaisuuden asteen mukaan. Ainakin viittomakieltä ensimmäisenä kielenä oppineille kuuroille opetus tulee antaa viittomakielellä.²⁹⁶ Opetusta voidaan antaa myös muilla kielillä erillisissä opetusryhmissä tai vieraskielisissä kouluissa.

Jokaisella opetukseen osallistuvalla on oikeus turvalliseen oppimisympäristöön (29 §). Opetuksen järjestäjän tulee

289 CRC/C/GC/14, kohta 113.

290 HE 309/1993 vp, s. 64, PeVM 25/1994 vp, VaVL 2/1994 vp.

291 HE 309/1993, vp, s. 64.

292 Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on todennut paperittomien lasten perusopetusta koskevassa kannanotossaan, että "[p]erustuslain mukaan kuntien velvollisuus järjestää perusopetusta on laaja. Perusopetuslaki ei edellytä, että lapsen asuminen kunnassa olisi pysyvää tai että kunnan tulisi olla kotikuntalain mukaan määräytyvä lapsen kotikunta." Tiedote 17.4.2014.

293 Poikkeuksen maksuttomuudesta muodostavat tietyin edellytyksin ulkomailla toimivat koulut ja opetusministeriön luvalla vieraskielistä opetusta antavat yksityiskoulut (30.3 §). Näihin kouluihin hakeutuminen on vapaaehtoista ja oppivelvollisuusikäisellä on aina kuitenkin oikeus halutessaan saada maksutonta opetusta. Näin ollen on katsottu, ettei säännös ole perustuslain 16 §:n vastainen (HE 86/1997 vp, s. 64-65). Ks. myös PeVL 20/2007 vp.

294 Annettavan opetuksen viikoittaisista ja vuosittaisista vähimmäismääristä on säädetty perusopetusasetuksella (852/1998, 3 §). Oppituntien määrä ja pakollisuus päätetään kunta-kohtaisissa opetussuunnitelmissa. Opetussuunnitelman perusteet verkossa http://www.oph.fi/saadokset_ja_ohjeet/opetussuunnitelmien_ja_tutkintojen_perusteet/perusopetus. Opetussuunnitelman perusteissa todetaan nimenomaisesti, että YK:n lapsen oikeuksien sopimus antaa perusopetukselle oikeudellisen perustan ja todetaan sopimuksen yleisperiaatteet.

295 HE 19/2014 vp, s. 80.

296 HE 86/1997 vp, kohdassa Yksityiskohtaiset perustelut, 10 §. Toukokuun alussa 2015 voimaan tullessa uudessa viittomakielilaissa (359/2015) ei viittomakielen asemaan perusopetuksessa tullut muutoksia. Viittomakielilaissa viitataan perusopetuslakiin tältä osin. Oikeusministeriö on asettanut keväällä 2015 viittomakielen yhteistyöryhmän, jonka tehtävänä on seurata viittomakielilain toteutumista, käsitellä ajankohtaisia viittomakielilakiin liittyviä asioita ja varmistaa tiedonkulkua eri toimijoiden välillä. Sen lisäksi työryhmä laatii selvityksen suomenruotsalaista viittomakieltä käyttävien kokonaistilanteesta.

opetussuunnitelman yhteydessä laatia ja ohjeistaa suunnitelma kurinpitokeinojen ja kasvatuskeskustelun käyttämisestä ja niihin liittyvistä menettelytavoista. Turvallisuutta edistetään myös järjestyssäännöillä tai -määräyksillä. Perusopetuslaissa säädetään kurinpitokeinojen käyttämisestä (36 § ja 36 a-b §) sekä oikeudesta ottaa haltuun oppilaalta kiellettyjä esineitä ja aineita (36 d §) ja oikeudesta tarkastaa oppilaan tavarat (36 e §). Muun muassa näitä säännöksiä uudistettiin vuonna 2014 laajassa ns. koulujen työrauha -paketissa, jonka tarkoituksena oli tarjota opetuksen ja koulutuksen järjestäjille uusia keinoja koulujen ja oppilaitosten työrauhan parantamiseksi sekä ajanmukaistaa jo käytössä olevia toimintatapoja.²⁹⁷ Tavoitteena oli osaltaan puuttua koulukiusaamiseen tehokkaammin. Tältä osin lainvalmisteluasiakirjoissa viitattiin nimenomaisesti lapsen oikeuksien sopimuksen artikloihin 3(2) 19, 28 ja 37.

Lukio-opetus ja ammatillinen perusopetus

Lukiopetuksesta säädetään *lukio-laissa (629/1998)*. Koulutuksen tavoitteista säädetään lain 2 §:ssä. Tavoitteena on muun muassa tukea opiskelijoiden kasvamista hyväksi, tasapainoiksi ja sivistyneiksi ihmisiksi ja yhteiskunnan jäseniksi sekä antaa opiskelijoille jatko-opintojen, työelämän, harrastusten sekä persoonallisuuden monipuolisen kehittämisen kannalta tarpeellisia tietoja ja taitoja. Koulutuksen järjestämisestä vastaavat opetusluvan saaneet kunnat, kuntayhtymät, rekisteröidyt yhteisöt tai säätiöt. Lainsäädännössä ei kunnille ole siten asetettu velvollisuutta järjestää lukio-opetusta, toisin kuin perusopetusta.²⁹⁸

Lukiokoulutukseen hakeudutaan oppilaan valinnan mukaisesti (19 §). Lukio-laissa säädetään muun muassa opiskelijan oikeudesta saada opetusta (22 §) ja toisaalta velvollisuudesta osallistua opetukseen (25 §), opetuksen sisällöstä (7 §), opetussuunnitelmasta (11 §), erityisistä opetusjärjestelyistä (13 §), oikeudesta turvalliseen oppimisympäristöön (21 §), kurinpitomenettelyistä (26 § ja 26 a-g §:t) sekä osallisuudesta (27 §). Opiskelijahuolto järjestetään oppilas- ja opiskelijahuoltolain mukaisesti. Lukion opetussuunnitelman perusteissa (2015) todetaan, että lukio-opetus pohjautuu keskeisiin ihmisoikeussopimukseen, kuten lapsen oikeuksien sopimukseen.²⁹⁹

Ammatillista koulutusta säätelevä lainsäädäntö on juuri uudistettu siten, että uusi *laki ammatillisesta koulutuksesta (531/2017)* astuu voimaan vuoden 2018 alusta alkaen.³⁰⁰ Uudessa laissa säädetään ammatillisista tutkinnoista, ammatillisen osaamisen hankkimiseksi tarvittavasta koulutuksesta sekä ammatillisen osaamisen osoittamisesta ja todentamisesta (1 §). Koulutuksen tavoitteena on amma-

tillisen koulutuksen antamisen lisäksi tukea opiskelijoiden kehitystä hyväksi, tasapainoiksi ja sivistyneiksi ihmisiksi ja yhteiskunnan jäseniksi sekä antaa opiskelijoille jatko-opintovalmiuksien, ammatillisen kehittämisen, harrastusten sekä persoonallisuuden monipuolisen kehittämisen kannalta tarpeellisia tietoja ja taitoja (2 §). Ammatillinen koulutus tulee jatkossa painottumaan erityisesti työssä oppimiseen opettajajohtoisen oppimisen ja kasvatuksen sijaan.

Johtopäätökset

Perusopetusta ja lukio-opetusta koskeva lainsäädäntö vastaa pääosaltaan hyvin lapsen oikeuksien sopimuksen 28 ja 29 artikloja. Lainvalmisteluasiakirjojen perusteella näyttää, että sopimus on jossain määrin vaikuttanut uusimpiin näihin lakeihin tehtyjen muutosten valmistelun taustalla. Uuden ammatillista koulutusta koskevan lain valmisteluasiakirjoissa ei lapsen oikeuksien sopimusta mainita.

Selkein ongelma koulutusta koskevassa lainsäädännössä on, että oppilaan oikeusturvaan liittyvät säännökset ovat puutteelliset. Perusopetuslain mukaisista oikeusturvakeinoista säädetään lain 42 §:ssä ja 42 a-f §:issä. Esimerkiksi oikaisuvaatimuksen teko edellyttää, että asiassa on tehty päätös. Suuri osa ongelmista koulussa ilmenee kuitenkin sellaisissa tilanteissa, joissa päätöstä ei tehdä. Tällöin oppilaan oikeusturva voi vaarantua. Perusopetuslain ja hallintolain mukaiset jälkikäteiset oikeusturvakeinot, kuten kantelu, ovat oppilaan näkökulmasta liian hitaita keinoja saada muutosta. Oppilaan koulunkäynnin ja hyvinvoinnin varmistamiseksi ongelmatilanteet tulee ratkaista matalalla kynnyksellä viipymättä ja tehokkaasti. Tämä edellyttää, että koulussa on käytössä menettelyt sekä ongelmien havaitsemiseen että niiden ratkaisemiseen ensisijaisesti oppilaan edun mukaisesti.³⁰¹

Edellä käsitellyissä sääöksissä ei ole nimenomaisesti säädetty lapsen edusta ja sen ensisijaisuudesta. Yleinen, koko opetustoimintaa koskeva lainsäädäntö, joka velvoittaa viranomaisen ottamaan huomioon ensisijaisesti lapsen edun, vahvistaisi tämän keskeisen periaatteen asemaa lasta koskevassa ja lapsiin vaikuttavassa päätöksenteossa.³⁰²

Oppilaan ja opiskelijan oikeutta täysimääräiseen kasvuun ja kehitykseen voi heikentää esimerkiksi kiusaaminen koulussa.³⁰³ Koulukiusaamista koskevaa nimenomaista sääntelyä on ehdotettu lisättäväksi rikoslakiin.³⁰⁴ Perusopetuslain säännökset lapsen oikeudesta turvalliseen oppimisympäristöön ja opetustoimen käytettävissä olevat kurinpitokeinot eivät ole olleet kaikissa tapauksissa riittäviä lainsäädännön keinoja puuttua koulukiusaamiseen. Pahoinpitelyä koskeva rikoslain säännös voi tulla sovellettavaksi koulussa tapahtuvassa kiusaamisessa, mutta kiusaamiseen liittyviä asioita

297 HE 66/2013 vp.

298 Kaikki kunnat osallistuvat kuitenkin lukiokoulutuksen rahoittamiseen asukaskohtaisella rahoitusosuudella sekä valtio valtionosuudella. Ks. esim. <http://minedu.fi/rahoitus> (luettu 20.10.2017)

299 Lapsen oikeuksien sopimuksen yleisperiaatteet eivät näy nimenomaisesti näissä opetussuunnitelman perusteissa samalla tavoin kuin perusopetuksen kohdalla. Lukion opetussuunnitelman perusteet 2015 verkossa: http://www.oph.fi/download/172124_lukion_opetussuunnitelman_perusteet_2015.pdf.

300 Lain hyväksymisen yhteydessä eduskunta edellytti mm., että OKM ryhtyy valmistelemaan selvitystä erityistä vaativaa tukea tarvitsevien opiskelijoiden koulutuspolkujen eheydestä ja koulutusmahdollisuuksista. Lisäksi edellytettiin, että OKM tukee ja seuraa sekä sen perusteella arvioi ammatillisen koulutuksen reformin toteutumista, mm. vaikutuksia koulutuksen alueelliseen ja kielelliseen saavutettavuuteen, opintojen keskeyttämisen vähentämiseen ja koulutustakuun toteutumiseen. Sääntelyä on tarvittaessa tarkennettava tai muutettava viipymättä. Myös sääntelyn tosiasiallisia vaikutuksia perustuslain sivistyksellisten oikeuksien toteutumiseen on seurattava tarkoin. EV 86/2017 vp.

301 Ks. Hakalehto-Wainio 2012, s. 349. Ammatillista koulutusta koskevassa uudessa laissa mm. muutoksenhakusäännökset ovat jossain määrin laajempia kuin perusopetuksessa tai lukiokoulutuksessa.

302 Näin myös Hakalehto-Wainio 2012, s. 348.

303 Kouluterveyskyselyn 2017 mukaan yläasteikäisistä 5,8 %:a oli kiusattu koulussa vähintään kerran viikossa. Lukioasteella vastaava luku oli 1,1 % ja ammatillisessa koulutuksessa 3,3 %.

304 Esim. LA 22/2016 vp.

käsitellään vain harvoin rikoslain sallimin keinoin. Kyse on usein lapsista, jotka eivät ole vielä edes rikosoikeudellisessa vastuussa teoistaan. Tavallisempaa on, että asiasta tehdään kantelu aluehallintovirastoon, jos tilannetta ei saada ratkaistua koulun omin toimenpitein. Opetus- ja kulttuuriministeriössä on meneillään kiusaamisen ehkäisyä ja koulurauhaa pohtiva työryhmä, jonka yhtenä tehtävänä on tehdä esitys mahdollisista lainsäädännöllisistä mahdollisuuksista lisätä velvoitteita puuttua koulukiusaamiseen.³⁰⁵

Kiusaamiseen on puuttuttava kaikilla koulutusasteilla, koska koulutusta koskevissa laeissa on taattu oppilaille ja opiskelijoille oikeus turvalliseen oppimisympäristöön. Perusopetuslakiin, lukiolakiin ja ammatillisesta koulutuksesta annettuun lakiin olisi lisättävä nimenomaiset säännökset kiusaamiseen puuttumisen menettelyistä ja vastuuhenkilöistä. Kiusaamiseen puuttumisessa on ongelmana muun muassa se, että lapsen eivät kerro kiusaamisesta koulun aikuisille kovinkaan usein. Syyinä voi olla, että luottamus siihen, että kertominen auttaisi, ei välttämättä ole kovin korkealla.³⁰⁶ Nuorisotyöllä oppilaitoksissa voitaisiin saada muun muassa tähän asiaan parannusta. Nuorisolakiin (1285/2016), perusopetuslakiin, lukiolakiin, lakiin ammatillisesta koulutuksesta sekä lakiin valtion rahoituksesta evankelis-luterilaiselle kirkolle eräisiin yhteiskunnallisiin tehtäviin olisi tarpeen lisätä säännökset kouluissa tehtävästä nuorisotyöstä.³⁰⁷

Oppilaiden oikeus turvalliseen oppimisympäristöön vaarantuu myös silloin, kun koulurakennuksissa on sisäilmaongelmia. Sisäilmaongelmat voivat aiheuttaa pahimmillaan lapselle elinikäisen sairauden ja toimintakyvyn alenemisen. Sisäilmaongelmat voivat estää koulunkäyntiin osallistumisen, jonka seurauksena lapsen oikeus opetukseen ei toteudu. Näihin ongelmiin puuttuminen, tarvittaessa lainsäädännön tuella, on välttämätöntä.³⁰⁸

OIKEUS LEIKKIIN JA VAPAA-AIKAAN

Lapsen oikeuksien sopimus

Artikla 31: Oikeus lepoon, vapaa-aikaan, leikkiin ja kulttuuriin

Artikla 31 takaa lapselle oikeuden lepoon ja virkistymiseen sekä oikeuden osallistua monipuoliseen vapaa-ajan toimintaan lapsen ehdoilla. Artiklassa korostetaan osallistumista leikkimiseen ja virkistystoimintaan lapsen iän mukaisesti. Kulttuurielämään ja taiteisiin osallistumisen tulee olla vapaata. Lapsille tulisi tarjota sopivia ja yhtäläisiä mahdollisuuksia osallistua monipuolisiin vapaa-ajan toimintoihin.

Artiklassa mainittuja toimintoja yhdistää se, että ne eivät ole työtä.³⁰⁹ Lepo on fyysistä tai henkistä rentoutumista ja unta. Vapaa-ajalla tarkoitetaan aikaa, jolloin lapsella on vapaus itse päättää mitä hän haluaa tehdä. Leikki on toimintaa, jossa ede-

tään lapsen ehdoilla ilman aikuisten puuttumista. Oikeus kulttuuriin tarkoittaa sekä osallistumista erilaisiin kulttuuri- ja taidetapahtumiin että oikeutta itse tehdä kulttuuria ja taidetta.³¹⁰

Lapsen oikeuksien komitean mukaan artikla 31 on keskeinen lasten ja nuorten fyysiselle ja psyykkiselle terveydelle ja kehitykselle.³¹¹ Komitean mukaan artiklan määräyksiin kiinnitetään liian vähän huomioita. Leikin avulla lapset voivat nauttia kulloisistakin valmiuksistaan ja kehittää niitä. Lapsen oikeus leikkiin voi vaarantua esimerkiksi siksi, ettei kaupunkisuunnittelussa ole varauduttu riittävästi leikkiin soveltuviin turvallisiin tiloihin. Oikeus lepoon, leikkiin ja vapaa-aikaan voi vaarantua myös esimerkiksi siksi, että nuoren odotetaan osallistuvan perheen elannon hankkimiseen hyvin varhain tai koulukäyntiin liittyvä liiallista kilpailua. Perheen vähävaraisuus voi rajoittaa myös merkittävässä määrin lapsen mahdollisuuksiin osallistua itseään kiinnostavaan toimintaan.

Artiklan 31 tarkoitus on taata lapselle toimintaa, joka on vapaa-ehtoista, lapsilähtöistä ja joka tuottaa lapselle iloa ja virkistystä. Siksi sen täytäntöönpanossa on kiinnitettävä erityistä huomioita artiklassa 12 taattuun lapsen oikeuteen ilmaista mielipiteensä ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon. Lapsen oikeuksien komitea on korostanut myös lapsen edun huomioonottamista kaikissa lainsäädäntö-, politiikka- ja talousarviotoimenpiteissä sekä ympäristöjen ja palvelujen järjestämiseen liittyvissä toimenpiteissä, jotka todennäköisesti vaikuttavat 31 artiklassa määriteltyihin oikeuksiin. Esimerkkinä komitea mainitsee tässä yhteydessä lapsityövoima- ja koulutuslainsäädännön sekä yksityisyyden suojaa internetissä säätelevän lainsäädännön.³¹²

Kansallinen lainsäädäntö

Kansallisen lainsäädännön tehtävänä on erityisesti varmistaa olosuhteet, joissa artiklan 31 mukaiset oikeudet on mahdollista käytännössä toimeenpanna. Kyse on siten esimerkiksi siitä, että sääntelyllä huolehditaan, että lapsille on yhdenvertaisesti tarjolla tiloja, joissa voi viettää vapaa-aikaa ja harrastaa. Kyse on myös siitä, että koulujen opetussuunnitelmat tehdään sopiviksi kullekin ikäryhmälle, jotta lapselle jää riittävästi aikaa lepoon ja vapaa-ajan toimintaan. Taustalla vaikuttavat perustuslaissa taatut perusoikeudet, kuten 6 §:n mukainen yhdenvertaisuus ja lapsen oikeus vaikuttaa itseään koskeviin asioihin sekä jokaiselle taattu oikeus yhtäläisiin mahdollisuuksiin saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti muutakin kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä (16 §).

Lapsenhuoltolain mukaan huollon tarkoituksena on turvata lapsen kehitys ja hyvinvointi ja lapselle on myös pyrittävä antamaan turvallinen ja virikkeitä antava kasvuympäristö (1 §).

Varhaiskasvatuslaissa määriteltynä varhaiskasvatuksen tavoitteena on edistää jokaisen lapsen iän ja kehityksen mukaista kokonaisvaltaista kasvua, kehitystä, terveyttä ja hyvinvointia (2 a §). Tavoitteena mainitaan muun muassa,

305 http://www.hare.vn.fi/Uploads/30243/410087/ASETTAMISPAATOS_20170421180054_410087.pdf [käyntipäivä 1.6.2017].

306 Kouluterveyskyselyn 2017 mukaan n. 25 % yläasteikäisistä on kertonut kiusaamisesta koulun aikuisille.

307 Ks. Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2017, s. 22-24.

308 Ks. tarkemmin lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2016, s. 37 ja vuosikirja 2017, s. 19-21.

309 Artiklan taustalla on nähtävissä lapsityövoiman käyttöön liittyvät ongelmat. Suomessa kyse on enemmänkin siitä, että lapselle taataan riittävästi aikaa lepoon ja vapaa-aikaan, eikä vaadita liian aikaisin ja liian paljon tuloksia koulusta tai harrastuksista. Sekä koulunkäynti että harrastaminen voi olla hyvin tavoitteellista ja kilpailtua jo melko pienilläkin lapsilla.

310 Lapsen oikeuksien sopimuksen käsikirjassa (s. 347) huomautetaan, että kulttuurilla tässä artiklassa viitataan taiteisiin.

311 Mm. CRC/GC/2003/4, kohta 14, CRC/C/GC/7, kohta 10,

312 CRC/C/GC/17, kohta 17.

että varhaiskasvatus toteuttaa lapsen leikkiin, liikkumiseen, taiteisiin ja kulttuuriperintöön perustuvaa monipuolista pedagogista toimintaa ja mahdollistaa myönteiset oppimiskokemukset. Varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa tuodaan vahvasti esiin leikin merkitys lapsen kehitykselle ja se nähdään tärkeänä oppimisen tapana.³¹³ Samoin perusteissa on huomioitu taiteen ja kulttuurin sekä levon ja rauhoittumisen merkitys lapsen kehitykselle ja hyvinvoinnille.

Perusopetuslaissa ei nimenomaisesti leikkiä ole mainittu, mutta 24 §:n mukaan perusopetuksessa oppilaan työ määrä saa olla enintään sellainen, että hänelle koulunkäyntiin, koulumatkoihin ja kotitehtäviin käytettävä aika huomioon ottaen jää riittävästi aikaa lepoon, virkistykseen ja harrastuksiin. Perusopetuslaissa säädetyn esiopetuksen opetus suunnitelman perusteissa todetaan, että esiopetus ”suunnitellaan ja toteutetaan siten, että lapsilla on mahdollisuus innostua, kokeilla ja oppia uutta. Leikkiessään ja toimiessaan erilaisissa oppimisympäristöissä lapset laajentavat osaamistaan eri tiedon- ja taidonaloilla”.³¹⁴ Samoin perusopetuslakiin sisältyvässä aamu- ja iltapäivätoiminnassa sisältöjä valittaessa ”on erityisesti kiinnitettävä huomiota lasten ikätason mukaiseen kasvuun ja kehitykseen tukevaan leikkiin, luovaan toimintaan ja myönteisiin elämyksiin. Liikkuminen ja ulkoilu sekä rentoutuminen ja levähtäminen ovat toiminnassa tärkeitä”.³¹⁵

Lukiolaissa ei ole erikseen säädetty oikeudesta lepoon tai vapaa-aikaan. Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 77 §:ssä säädetään, että koulutus sopimukseen perustuvassa koulutuksessa sovelletaan muun muassa työaikalain (605/1996) säännöksiä päivittäisistä lepoajoista, vuorokausilevosta, viikoittaisesta vapaa-ajasta sekä työvuoroluettelosta.

Nuorisolain tavoitteena on muun muassa tukea nuorten harrastamista ja toimintaa kansalaisyhteiskunnassa. Laissa säädetään myös kuntien nuorisotyöstä ja -politiikasta (3 luku). Kunnan vastuulle kuuluvat muun muassa nuorten kasvatuksellinen ohjaus, toimitilat ja harrastusmahdollisuudet, tieto- ja neuvontapalvelut, nuorisoyhdistysten tuki, liikunnallinen, kulttuurinen, kansainvälinen ja monikulttuurinen nuorisotoiminta, nuorten ympäristökasvatus, nuorten työpajapalvelut ja etsivä nuorisotyö. Kuntien lisäksi nuorisotyön toteuttamisesta vastaavat nuorisoyhdistykset ja muut nuorisotyötä tekevät järjestöt.³¹⁶ Kunnan ja valtion viranomaisen tulee tarjota ja järjestää nuorille mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa paikallista, alueellista ja valtakunnallista nuorisotyötä ja -politiikkaa koskevien asioiden käsittelyyn tai heitä tulee muutoin kuulla mainituissa asioissa (24 §). Lisäksi nuoria on kuultava heitä koskevista asioista.

Kuntalain (410/2015) 26 §:n mukaan nuorten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi kunnan hallituksen on asetettava nuorisovaltuusto tai vastaava nuorten vaikuttajaryhmä ja huolehdittava sen toimintaedellytyksistä. Nuorisovaltuustolle on annettava mahdollisuus vaikuttaa kunnan eri toimialojen toiminnan suunnitteluun, valmisteluun, toteuttamiseen ja seurantaan asioissa, joilla on merkitystä kunnan asukkaiden hyvinvointiin, terveyteen,

opiskeluun, elinympäristöön, asumiseen tai liikkumiseen sekä muissakin asioissa, joiden nuorisovaltuusto arvioi olevan lasten ja nuorten kannalta merkittäviä. Nuorisovaltuusto tulee ottaa mukaan lasten ja nuorten osallistumisen ja kuulemisen kehittämiseen kunnassa.

Lasten ja nuorten harrastamiseen liittyviä säädöksiä ovat myös muun muassa *taiteen perusopetuksesta annettu laki (633/1998)* sekä *liikuntalaki (390/2015)*. Lisäksi esimerkiksi laki yleisistä kirjastoista, jonka tavoitteena on muun muassa edistää väestön yhdenvertaisia mahdollisuuksia sivistykseen ja kulttuuriin sekä lukemiskulttuuria ja monipuolista luku taitoa (2 §), on tärkeä säädös toteuttamaan 31 artiklan mukaisista lasten oikeutta kulttuuriin.

Johtopäätökset

Kansallisessa lainsäädännössä on säännökset, jotka luovat edellytykset artiklan 31 toteutumiseksi käytännössä varsin hyvin. Käytännössä toteutuakseen oikeus leikkiin, mutta myös oikeus lepoon, vapaa-aikaan ja harrastuksiin edellyttävät esimerkiksi riittävästi vapaata aikaa ja turvallisia tiloja sekä aikuisten ymmärrystä näiden merkityksestä lapsen kehitykselle ja hyvinvoinnille.³¹⁷ Nämä on otettu huomioon varhaiskasvatuksen, esiopetuksen ja perusopetuksen opetus suunnitelmien perusteissa. Myös nuorisolaki sekä kuntalaki tukevat artiklan täytäntöönpanoa.

Lukiokoulutuksen osalta ei lain tasoisesti säädetä opiskelijan työ määrän ja vapaa-ajan suhteesta mitään. Lukion opetus suunnitelman perusteiden mukaan toimintatapojen ja käytäntöjen tulee tukea opiskelijan ja yhteisön hyvinvointia sekä ilmapiiriin kiireettömyyttä ja turvallisuutta, mutta asiakirjassa ei oteta kantaa esimerkiksi opiskelijan työ määrän ja vapaa-ajan suhteeseen.³¹⁸ Perusopetuslain 24 §:ä vastaava säännös lukiolaissa korostaisi artikkelissa 31 säädettyä lasten oikeutta lepoon ja virkistykseen.

Vaikka lainsäädäntö on yleisesti ottaen hyvällä tasolla, on tärkeää edelleen kehittää, sekä lainsäädännössä että käytännön tasolla, lasten mahdollisuuksia vaikuttaa omaan vapaa-ajan viettoonsa, harrastuksiin sekä tiloihin, joissa vapaa-aikaa vietetään. Nuorisolain ja kuntalain mukaiset vaikuttamiskeinot painottuvat edustukselliseen osallistumiseen. Tärkeää olisi, että kaikki lapset yhdenvertaisesti voisivat kertoa mielipiteensä ja saada sen huomioon otetuksi, kun esimerkiksi päätetään lapsille ja nuorille tarkoitetuista vapaa-ajanviettoon tarkoitetuista tiloista ja alueista tai kulttuuri- ja taidetarjonnasta.

Lasten vapaa-ajanvietto- ja harrastusmahdollisuudet riippuvat usein perheen varallisuudesta. Artiklan 31 mukaiset lasten oikeudet on tärkeä ottaa huomioon, kun säädellään lapsille ja perheille tarkoitetuista palveluista ja erilaisista muista tukimuodoista. Lapsen harrastuksiin on mahdollista saada esimerkiksi täydentävää toimeentulotukea.³¹⁹ Oikeus leikkiin ja harrastamiseen ovat keskeisiä oikeuksia lapsen hyvinvoinnin ja kehityksen turvaamisessa, joten niillä tulee olla keskeinen merkitys lapsen ja perheen tukemista koskevassa lainsäädännössä.

313 Varhaiskasvatuksen suunnitelman perusteet 2016, verkossa http://www.oph.fi/download/179349_varhaiskasvatussuunnitelman_perusteet_2016.pdf (luettu 15.9.2017).

314 Esiopetuksen opetus suunnitelman perusteet 2014, s. 12, verkossa http://www.oph.fi/download/163781_esiopetuksen_opetus suunnitelman_perusteet_2014.pdf (luettu 15.9.2017).

315 Perusopetuksen aamu- ja iltapäivätoiminnan perusteet 2011, s., verkossa http://www.oph.fi/download/131412_po_aamu_ja_iltapaivatoiminnan_perusteet_2011.pdf (luettu 15.9.2017).

316 HE 111/2016 vp, s. 6.

317 Ks. esim. Hakalehto-Wainio 2011, s. 520.

318 Lukion opetus suunnitelman perusteet, s. 16.

319 Laki toimeentulosta (1412/1997, 7 c §). Ks. tarkemmin esim. <http://stm.fi/toimeentulotuki> (luettu 15.9.2017).

TERVEYDENHUOLTO JA SOSIAALITURVA

OIKEUS TERVEYDENHUOLTOON JA PARHAASEEN MAHDOLLISEEN TERVEYDENTILAAN

Lapsen oikeuksien sopimus

Artikla 24: Oikeus elää mahdollisimman terveenä sekä saada tarvittaessa hoitoa

Artikla 33: Oikeus suojeluun huumeiden käytöltä

Lapsen oikeuksien sopimuksen 24 artikla takaa lapselle oikeuden nauttia parhaasta mahdollisesta terveydentilasta sekä sairauksien hoitamiseen ja kuntoutukseen tarkoitettuja palveluista (1. kohta). Tämän toteuttamiseksi sopimusvaltiot ovat sitoutuneet toimiin, joilla pyritään vähentämään imeväis- ja lapsikuolleisuutta, varmistetaan vähintäänkin välttämätön perusterveydenhuolto, vähennetään tauteja ja aliravitsemusta, taataan odottavien ja synnyttäneiden äitien terveydenhoito, sekä kehitetään ehkäisevää terveydenhuoltoa ja lisätään terveystietoa monipuolisesti (2. kohta).

Lapsen oikeuksien komitean tulkinnan mukaan 24 artiklassa määritelty lapsen oikeus terveyteen on kattava oikeus, johon *”ei sisälly pelkästään oikea-aikainen ja tarkoituksenmukainen sairauksien ehkäisy, terveyden edistäminen ja sairauksien parantaminen sekä kuntouttavat ja palliatiiviset palvelut, vaan johon kuuluu myös lasten oikeus kasvaa ja kehittyä täysimääräisesti omien mahdollisuuksiensa mukaan ja asua olosuhteissa, joissa he voivat saavuttaa parhaan mahdollisen terveydentilan, mikä taataan toteuttamalla lasten terveyden taustatekijöihin vaikuttavia ohjelmia. Kokonaisvaltainen lähestymistapa terveyteen asettaa lasten terveyttä koskevan oikeuden toteutumisen osaksi laajempia kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita.”*³²⁰ Komitea viittaa myös Maailman terveysjärjestön WHO:n määrittämään positiiviseen terveystieteeseen: *”terveys on täydellinen ruumiillisen, henkisen ja sosiaalisen hyvinvoinnin tila, ei ainoastaan taudin tai raihnaisuuden puuttumista.”*³²¹

Lasten näkemysten kunnioittaminen on otettava huomioon kaikessa terveydenhoidossa sekä terveyspalvelujen suunnittelussa. Lapsen kehittyvät valmiudet korostavat tarvetta huomioida nuorten terveydenhoitoon liittyvät asiat. Osallistumisoikeus (12 art) on otettava huomioon lapselle olennaisten terveyspalveluiden kokonaissuunnittelussa, tuottamisessa ja seurannassa sekä yksittäisen lapsen hoidossa ja lapsen oikeudessa suostua tai kieltäytyä hoidosta.³²² Komitea painottaa ensisijaisesti perusterveydenhuollon palveluita lähellä lapsia ja perheitä. Myös kouluterveyden-

huolto nähdään tärkeänä lapsen terveyden edistämässä. Komitea on nostanut esiin huolensa nuorten mielenterveys sairauksien määrän kasvusta. Näihin kuuluvat kehitys- ja käyttäytymishäiriöt, masennus, syömishäiriöt, ahdistuneisuus, hyväksikäyttöä, laiminlyönnistä, väkivallasta tai riistosta johtuvat psykologiset traumat, alkoholin, tupakan ja huumausaineiden käyttö, pakkokäyttäytyminen, kuten internetin ja muun teknologian liiallinen käyttö ja riippuvuus niistä, sekä itseaiheutettu vahinko ja itsemurhat.³²³ Tältä osin 24 artiklaan liittyy sopimuksen 33 artikla, jossa vahvistetaan lapsen oikeus suojeluun huumausaineiden ja psykotrooppisten aineiden luvattomalta käytöltä. Lisäksi sopimusvaltiot ovat sitoutuneet ryhtymään asianmukaisiin toimiin estääkseen lasten käytön näiden aineiden laittomassa tuotannossa ja kaupassa. Artiklan 33 mukainen velvollisuus suojella lapsia huumeiden käytöltä sisältää velvollisuuden suojella lapsia aikuisten huumeiden käytön vaikutuksilta.³²⁴

Lapsen oikeuksien komitea katsoo, että valtioiden tulisi suojella lapsia liuottimilta, alkoholilta, tupakalta ja laittomilta aineilta ja ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin tällaisten aineiden käytön vähentämiseksi. Komitea suosittelee lasten terveydelle haitallisten aineiden mainostamisen ja myynnin sääntelyä ja tällaisten tuotteiden markkinoinnin sääntelyä paikoissa, joissa lapset kokoontuvat, ja lasten saatavilla olevissa tiedotusvälineissä ja julkaisuissa.³²⁵ Komitea on todennut, että *”vaikka pikkulapset ovat harvoin todennäköisiä huumausaineiden väärinkäyttäjiä, he saattavat tarvita erikoisterveydenhuoltoa, jos heidän äitinsä on alkoholi- tai huumeriippuvainen”*. Lisäksi lasta on suojeltava huumeille altistumiselta, jos perheenjäsenet ovat huumausaineiden väärinkäyttäjiä. *”Lapset voivat myös kärsiä alkoholin ja huumeiden väärinkäytön perheen elintasolle ja huolenpidon laadulle aiheutuvista kielteisistä seurauksista ja olla vaarassa aloittaa huumausaineiden väärinkäytön nuorina.”*³²⁶

Komitea on kehottanut Suomea vahvistamaan lapsille tarkoitettuja mielenterveyspalveluita ja takaamaan pääsyn tarvittaviin tutkimuksiin ja hoitoihin sekä tehostamaan toimia itsemurhien ehkäisemiseksi. Komitea on lisäksi kehottanut Suomea tehostamaan toimiaan nuorten alkoholin ja muiden päihteiden käytön sekä tupakoinnin vähentämiseksi.³²⁷

Artiklassa 24 sopimusvaltiot ovat sitoutuneet ryhtymään kaikkiin tehokkaisiin ja tarkoituksenmukaisiin toimiin poistamaan lasten terveydelle vahingollisia perinteisiä tapoja (3. kohta). Perinteisillä haitallisilla tavoilla tarkoitetaan *”pysyviä käytäntöjä ja käyttäytymismalleja, joiden taustalla on syrjintä muun muassa biologisen tai sosiaalisen sukupuolen ja iän perusteella sekä moninaiset ja/tai toisiinsa kytkeytyvät syrjinnän muodot, joihin sisältyy usein väkivaltaa ja joista ai-*

³²⁰ CRC/C/GC/15, kohta 2.

³²¹ CRC/C/GC/15, kohta 4.

³²² Lapsen oikeuksien sopimuksen käsikirja, s. 130-131, 269. Ks. myös yleiskommentti lapsen oikeudesta tulla kuulluksi CRC/C/GC/12, kohdat 98-104.

³²³ CRC/C/GC/15, kohdat 36 ja 38.

³²⁴ Lapsen oikeuksien käsikirja 2011, s. 370.

³²⁵ CRC/C/GC/15, kohta 65. Yleiskommentissa nuorten terveydestä ja kehittämisestä [CRC/GC/2003/4] komitea tuo esiin huolensa *”epäterveellisten tuotteiden ja elämäntapojen markkinoinnin vaikutuksista nuorten terveyskäyttäytymiseen.”* Sopimusvaltioiden tulisi suojella nuoria heidän terveydelleen ja kehitykselleen vahingolliselta tiedolta, mutta samalla kuitenkin korostetaan heidän oikeuttaan saada tietoa monenlaisista kansallisista ja kansainvälisistä lähteistä. Lainsäädännöllä tulisi säännellä terveydelle haitallisiin aineisiin, kuten alkoholiin ja tupakkaan, liittyvää tiedottamista ja markkinointia tai kieltää nämä, erityisesti kun kohderyhmänä ovat lapset ja nuoret (kohta 25).

³²⁶ CRC/C/GC/7, kohta 36.

³²⁷ CRC/C/FIN/CO/4*, kohdat 44 ja 48.

heutuu ruumiillista ja/tai henkistä vahinkoa tai kärsimystä.”³²⁸

Vaikka sopimuksen 24 artiklassa puhutaan nimenomaan haitallisista perinteisistä tavoista, lapsen oikeuksien komitea on kyseistä sopimuskohtaa koskevassa yleiskommentissa määritellyt, että haitalliset käytännöt voivat olla myös uudelleenilmaantuvia tai uusia käytäntöjä, jotka täyttävät haitalliseksi arvioitavan käytännön perusteet.³²⁹

Kansallinen lainsäädäntö

Perustuslain 19 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Säännös lisättiin perusoikeuksiin perusoikeusdistuksen yhteydessä vuonna 1995.

Julkisen vallan on turvattava sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuus. Palvelujen järjestämistapaan ja saatavuuteen vaikuttavat välillisesti myös muut perusoikeussäännökset, kuten yhdenvertaisuus ja syrjinnän kielto, oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen, yksityiselämän suoja sekä uskonnon ja omantunnon vapaus. Väestön terveyden edistäminen viittaa sekä sosiaali- ja terveydenhuollon ennaltaehkäisevään toimintaan, mutta toisaalta myös yhteiskunnan olosuhteiden kehittämiseen julkisen vallan eri lohkoilla yleisesti väestön terveyttä edistävään suuntaan.³³⁰ Siten sillä on yhteys ympäristöä koskevaan perusoikeuteen (20 §), jossa säädetään muun muassa, että julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön.³³¹

Säännöksessä on erityisesti korostettu lapsen hyvinvoinnin varmistamista. Julkisen vallan on tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Säännöksellä viitataan yleisemmin vanhempien ja perheen vastuuseen lapsen kasvusta ja kehityksestä, mutta sillä on luonnollisesti merkitystä lapsen terveyden kannalta, kun terveys nähdään laaja-alaisesti WHO:n määritelmän mukaisesti. Lainvalmisteluasiakirjoissa todetaan yhdenmukaisesti lapsen oikeuksien komitean esittämän näkemyksen kanssa, että lapsen hyvinvointi on ymmärrettävä laajasti sekä aineellisenä että henkisenä hyvinvointina.³³²

Sosiaali- ja terveyspalveluja koskevaa säännöstä on tarkasteltava yhteydessä muihin taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin perusoikeuksiin. Säännös sisältää yleisemminkin ajatuksen turvallisista kasvuoloista. Oikeus yksilölliseen kasvuun korostaa lapsen yksilöllisten tarpeiden huomioon ottamista, jolla on merkitystä esimerkiksi opetuksen järjestämisessä. Hyvinvoinnin edistäminen kattaa myös suojan väkivaltaa, alistamista ja hyväksikäyttöä vastaan.³³³

Terveydenhuollon lainsäädäntö

Johdanto

Terveydenhuollon lainsäädäntö on laaja kokonaisuus, johon sisältyy terveyden ja hyvinvoinnin edistämistä, perusterveydenhuoltoa ja erikoissairaanhoidon koskeva sääntely. Kansanterveyslaissa (66/1972) säädetään perusterveydenhuollon (eli kansanterveystyön) järjestämisestä. Erikoissairaanhoidon ja siihen liittyvän toiminnan järjestämistä. Kunnan järjestämistä vastaavalla olevan terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen, perusterveydenhuollon sekä erikoissairaanhoidon sisällöstä säädetään puolestaan terveydenhuoltolaissa (1326/2010). Terveydenhuollon potilasta koskee lisäksi laki potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992, jälj. potilaslaki). Lisäksi kokonaisuuteen kuuluu joukko erityislakeja, kuten esimerkiksi mielenterveyslaki (1116/1990), laki yksityisestä terveydenhuollosta (152/1990) ja tartuntatautilaki (583/1986).³³⁴

Terveydenhuoltolaissa yhdenvertaisuutta varmistetaan säätämällä yhtenäisistä hoidon perusteista (7 §) ja palvelujen yhdenvertaisesta saatavuudesta (10 §). Sosiaali- ja terveysministeriö laatii yhdessä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen kanssa yhtenäiset hoidon perusteet ja ministeriö ohjaa valtakunnallisten yhtenäisten lääketieteellisten ja hammaslääketieteellisten hoidon perusteiden toteutumista.³³⁵ Kunnan ja sairaanhoitopiirin kuntayhtymän on järjestettävä terveydenhuollon palvelut sisällöltään ja laajuudeltaan sellaisiksi kuin kunnan tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymän asukkaiden hyvinvointi, potilasturvallisuus, sosiaalinen turvallisuus ja terveydentila sekä niihin vaikuttavien tekijöiden seurannan perusteella lääketieteellisesti, hammaslääketieteellisesti tai terveystieteellisesti arvioitu perusteltu tarve edellyttävät. Erikseen lapsen yhdenvertaisuutta ei sääntelyssä korosteta.

Lapsen edun periaatteesta ei terveydenhuoltolaissa nimenomaisesti säädetä. Se ei myöskään yleisesti esiinny muissa terveydenhuoltoa koskevissa säännöksissä.³³⁶ Sääntely itsessään pitää sisällään kuitenkin monia lapsen edun elementtejä. Lapsen edun nostaminen lainsäädäntötasolle voisi edistää sen arvioimista kokonaisvaltaisemmin terveydenhuollossa.

Lapsen oikeus elämään, kasvuun ja kehittymiseen täysmääräisesti ilmenee lähes poikkeuksetta sekä terveyden edistämistä että sairaanhoitoa koskevassa sääntelyssä. Nimenomaisesti oikeus todetaan neuvolapalveluiden yhteydessä. Sairaanhoito tähtää ensisijaisesti sairauden parantamiseen,

328 CRC/C/GC/18, kohta 15. Lapsen oikeuksien komitea on käsitellyt haitallisia käytäntöjä yhdessä naisten syrjinnän poistamista koskevan komitean (CEDAW) kanssa yhteisessä yleiskommentissaan. Pääpaino siinä on naisten ja tyttöjen oikeuksissa, mutta yleiskommentin kohdassa 4 tunnustetaan, että ”myös pojat ovat väkivallan, haitallisten käytäntöjen ja ennakkoluulojen uhreja ja että heidän oikeuksiaan täytyy käsitellä, jotta voidaan suojella heitä ja ehkäistä sukupuoleen perustuvaa väkivaltaa ja sukupuolten eriarvoisuuden pysyvyyttä myöhemmin heidän elämässään”.

329 CRC/C/GC/18, kohta 16, kohta c.

330 HE 309/1993 vp, s. 71.

331 Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta määritteli perusoikeusdistuksen yhteydessä, että terveyden edistäminen yhdessä ympäristöä koskevan perusoikeuden kanssa merkitsee paitsi luonnon monimuotoisuuden ja ympäristön terveellisyyden säilyttämistä myös rakennetun ympäristön sellaista suunnittelua, mukaan lukien maankäytön suunnittelu, joka johtaa fyysiseen, psyykkiseen ja sosiaaliseen hyvinvointiin (StvL 5/1994 vp, s. 4).

332 HE 309/1993 vp, s. 72.

333 HE 309/1993 vp, s. 72. Perusoikeusdistuksen hallituksen esityksessä todetaan, että tähän on kiinnitetty erityistä huomiota myös lapsen oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa.

334 Lapsia koskevaa sääntelyä on myös mm. laissa lääketieteellisestä tutkimuksesta (488/1999) sekä laissa ihmisen elimien, kudoksien ja solujen lääketieteellisestä käytöstä (101/2001). Ensiksi mainitussa säädetään alaikäisestä tutkittavana ja jälkimmäisessä alaikäisen luovuttajan suostumuksesta sekä alaikäisestä luovuttajana. Alaikäisen suostumusta koskevia säännöksiä ollaan uudistamassa. Uudistus liittyy Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen N:o. 536/2014 ihmisille tarkoitettujen lääkkeiden kliinisistä lääketutkimuksista. Asetus sallii, että kansallisesti määrätään ikärajasta, jota lasten suostumuksen antamisessa noudatetaan. Suomessa ehdotetaan käytettäväksi 15 vuotta, joka on tällä hetkellä myös käytössä lääketieteellistä tutkimusta koskevassa laissa.

335 Kansalliset hoitosuosituksiset, Käypä hoito –suositukset, valmistelee Suomalainen Lääkäriseura Duodecim yhdessä erikoislääkäriyhdistysten kanssa. Suositusten laadintaa rahoitetaan julkisista varoista. Ks. tarkemmin verkossa <http://www.kaypahoito.fi/web/kh/kaypa-hoito>, käyntipäivä 14.8.2017.

336 Poikkeuksena esim. mielenterveyslain 8 § 3 momentti, jossa säädetään, että alaikäistä on hoidettava erillään aikuisista, jollei katsota olevan lapsen edun mukaista menetellä toisin.

mutta siihen liittyy akuutin hoidon lisäksi usein kuntoutus ja jatkokseuranta. Näiden voidaan katsoa, yhdessä terveyden edistämisen kanssa, tukevan lapsen oikeutta kasvuun ja kehitykseen.

Alaikäisen asema ja oikeudet

Potilaslaissa on lähtökohtana, että *jokaisella on oikeus hyvään terveyden- ja sairaudenhoitoon ja siihen liittyvään kohteluun* (3 §). Potilaan hoito on järjestettävä ja häntä on kohdeltava siten, ettei hänen ihmisarvoaan loukata sekä että hänen vakuumustaan ja hänen yksityisyyttään kunnioitetaan. *Potilaalla on oikeus vaikuttaa hoitoonsa ja hoitotoimenpiteisiin* (6 §). Kyse on oikeudesta päättää henkilökohtaiseen koskemattomuuteen puuttumisesta. Potilaan (tietoinen) suostumus on tällöin hoidon edellytys. Potilaan kieltäytyessä tietystä hoidosta häntä on hoidettava muulla, lääketieteellisesti hyväksytyllä tavalla, joka on mahdollista ja tarkoituksenmukaista toteuttaa ja jonka hoitava lääkäri katsoo olevan perusteltu. Luonnollisesti edelleen vaaditaan potilaan suostumus.³³⁷

Alaikäisen asemaa koskevan 7 §:n mukaan alaikäisen potilaan mielipide hoitotoimenpiteeseen on selvitettävä silloin, kun se on hänen ikäänsä ja kehitystasoonsa nähden mahdollista. Jos alaikäinen ikänsä ja kehitystasonsa perusteella kykenee päättämään hoidostaan, häntä on hoidettava yhteisymmärryksessä hänen kanssaan. Jos alaikäinen ei kykene päättämään hoidostaan, häntä on hoidettava yhteisymmärryksessä hänen huoltajansa tai muun laillisen edustajansa kanssa. Alaikäisen potilaan huoltajalla ei ole oikeutta kieltää potilaan henkeä tai terveyttä uhkaavan vaaran torjumiseksi tarpeellista hoitoa (9.4 §). Jos alaikäinen potilas ikäänsä ja kehitystasoonsa nähden kykenee päättämään hoidostaan, hänellä on oikeus kieltää terveydentilaansa ja hoitoonsa koskevien tietojen antaminen huoltajalleen tai muulle lailliselle edustajalleen (9.2 §).

Johtopäätökset

Alaikäisen asemaa koskeva säännös noudattaa lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artiklan rakennetta. Lapsen mielipide on selvitettävä aina, kun se on hänen ikäänsä ja kehitystasoonsa nähden mahdollista. Potilaslain säännös ei edellytä, että mielipiteen selvittäminen tulisi tehdä jollain tietyllä tavalla. Siinä ei myöskään vielä edellytetä, että lapsi olisi kykenevä päättämään hoitotoimenpiteestä. Erillinen arvio tulee siten tehdä siitä, onko lapsi riittävän kypsä päättämään hoitotoimenpiteestä. Lapsen biologinen ikä ei voi olla yksinomainen peruste tässä kohdin. Arvion lapsen kypsyystasosta tekee terveydenhuollon ammattihenkilö ottaen huomioon lapsen iän, hänen yleisen kypsyytensä sekä hoitotoimenpiteiden luonteen ja niihin mahdollisesti liittyvät riskitekijät. Ratkaisevaa on se, kykeneekö lapsi ymmärtämään hoidon tai siitä kieltäytymisen merkityksen ja vaikutuksen terveydentilalleen.³³⁸

Lapsen itsemääräämisvalmius ja -kyky lisääntyy lapsen kasvaessa ja kehittyessä. Lapsen oikeuksien komitea käyt-

tää ilmaisua *”kehittyvät valmiudet”*.³³⁹ Potilaslain säännös (7 §) koskee kaikenlaisia hoitotoimenpiteitä, jotka tilanteesta riippuen voivat olla pieniä ja vähämerkityksellisiä (”tikku pois sormesta”) tai lapsen koko loppuelämään vaikuttavia ratkaisevia päätöksiä (”syöpähoitojen lopettaminen”) ja kaikkea siltä väliltä. Näiden tilanteiden ratkaiseminen lapsen edun mukaisesti edellyttää lapsen itsemääräämiskyvyn tilannekohtaista arviointia. On siis täysin mahdollista, että pienempään toimenpiteeseen suostumisesta päätetään yhteisymmärryksessä lapsen kanssa ja vaikutukseltaan laajemmasta toimenpiteestä yhteisymmärryksessä hänen vanhempiensa kanssa.

Käytännössä terveydenhuollossa sovelletaan monessa tilanteessa ohjeellisenä ikärajana 12 vuotta määrittelemään, onko lapsi kykenevä itse osallistumaan hoitoaan koskevaan päätöksentekoon. Kirjallisuudessa ikäraja esiintyy myös usein, ja tällöin viitataan yleensä potilaslain esitöihin. Potilaslakia koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että lakia säädettäessä ei ollut säännöksiä siitä, miten alle 18-vuotiaan hoidosta päättäminen tulisi lapsen tai nuoren ja hänen huoltajansa välillä järjestää, joten on sovellettu lapsenhuoltolakia. Lapsenhuoltolaisissa pääsääntönä on, että huoltajat yhdessä päättävät lasta koskevista asioista.

Edelleen potilaslain hallituksen esityksessä viitataan lapsenhuoltolain hallituksen esitykseen, jossa todetaan, että 12 vuotta täyttäneitä lapsia pidetään lähes säännönmukaisesti siinä määrin kehittyneinä, että heidän vastustukseensa on kiinnitettävä huomiota. Tässä yhteydessä on kyse huoltoa tai tapaamisoikeutta koskevan päätöksen täytäntöönpanosta. Hallituksen esityksessä 12 vuoden ikä on siten mainittu esimerkkinä, joka perustuu tosin aika erilaiseen tilanteeseen, kuin mistä on kyse hoitotoimenpiteeseen suostumuksessa. On myös huomattava, että tässä kohdin nimenomaan puhutaan käytännöstä, joka on ollut ennen potilaslain säätämistä. Potilaslakiin ei tarkkaa kronologista ikää ole määritelty, jota voitaneen pitää tietoisena valintana, jonka tavoite on ohjata arvioimaan lapsen kyykykyä osallistua omaan hoitoonsa tilannekohtaisesti.³⁴⁰

Äitiys- ja lastenneuvolatoiminta

Terveydenhuoltolain 15 §:n mukaan kunnan on järjestettävä alueensa raskaana olevien naisten, lasta odottavien perheiden sekä alle oppivelvollisuusikäisten lasten ja heidän perheidensä neuvolapalvelut. Kunnan perusterveydenhuollon on neuvolapalveluja järjestäessään toimittava yhteistyössä varhaiskasvatuksesta, lastensuojelusta ja muusta sosiaalihuollosta ja erikoissairanhoidosta vastaavien sekä muiden tarvittavien tahojen kanssa.

Johtopäätökset

Lainsäädäntö vastaa lapsen oikeuksien sopimuksen vaatimuksiin. Äitiys- ja lastenneuvolat toimivat tehokkaasti ja edistävät lasten ja nuorten hyvinvointia sekä kehitystä. Äitiys- ja lastenneuvolatoiminnalla on ollut ratkaiseva merkitys lapsikuolleisuuden vähentämiseksi ja pienten lasten terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseksi.

337 HE 185/1991 vp, s. 16.

338 HE 185/1991 vp, s. 17-18.

339 CRC/C/GC/15, kohdat 20-22.

340 HE 185/1991 vp, s. 17. Eduskunnan sosiaali- ja terveystoimikunta korosti potilaslain säätämistä koskevassa mietinnössään alaikäisen potilaan mielipiteen selvittämisen tärkeyttä ja alaikäisen kanssa yhteisymmärryksessä tapahtuvaa hoitoa. Valiokunnan mukaan alaikäisen itsemääräämisoikeuden laajuuteen vaikuttavat asian tai hoitotoimenpiteen tärkeys ja vaikutukset sekä sellaiset sosiaaliset seikat, jotka korostavat alaikäisen oikeutta päättää itse hoidostaan ja siihen liittyvistä toimenpiteistä (StVM 15/1992 vp, s. 2). Valiokunta katsoi myös, että varsinkin mielenterveysongelmissa, joissa koko perheen hoitamiseksi on pantava erityistä painoa, on tärkeää, että hoitoa annetaan yhteisymmärryksessä alaikäisen ja hänen perheensä kanssa.

Neuvoloilla on keskeinen rooli vanhempien tukemisessa heidän kasvatustyössään. Tämä velvollisuus on asetettu sopimusvaltioille lapsen oikeuksien sopimuksen 18 artiklassa. Neuvolat huolehtivat ensisijaisesti tiedon ja opetuksen antamisesta lapsiperheille koskien perustietoja lapsen terveydestä, ravinnosta, rintaruokinnan eduista, ympäristöhygieniasta sekä onnettomuuksien ehkäisystä. Isompien lasten kohdalla tiedon ja opetuksen antamisesta vastaavat oppilas- ja opiskeluterveydenhuolto sekä perus- ja lukio-opetuksesta vastaavat oppilaitokset opetussuunnitelmiansa edellyttämässä määrin.³⁴¹ Neuvolatoiminnan säilyttämisestä vähintään nykyisellä tasollaan on huolehdittava tulevassa sote-uudistuksessa.

Kouluterveydenhuolto ja opiskeluterveydenhuolto

Kunnan on järjestettävä kouluterveydenhuollon palvelut alueellaan sijaitsevien perusopetusta antavien oppilaitosten oppilaille (terveydenhuoltolaki 16 §). Opiskeluterveydenhuollon palvelut kunnan on järjestettävä alueellaan sijaitsevien lukioiden, ammatillista koulutusta antavien oppilaitosten sekä korkeakoulujen opiskelijoille heidän kotipaikastaan riippumatta (17 §). Opiskeluhooltoon sisältyvät koulutuksen järjestäjän hyväksymän opetussuunnitelman mukainen opiskeluhoolto sekä opiskeluhoollon palvelut, joita ovat psykologi- ja kuraattoripalvelut sekä koulu- ja opiskeluterveydenhuollon palvelut. Kouluterveydenhuolto ja opiskeluterveydenhuolto ovat osa *oppilas- ja opiskelijahuoltolain (1287/2013)* mukaisia opiskeluhoollon palveluja.³⁴² Palveluissa pääpaino on terveyden ja hyvinvoinnin edistämässä.

Oppilas- ja opiskelijahuoltolain mukaan oppilaitoksen sijaintikunta vastaa koulu- ja opiskeluterveydenhuollon järjestämisestä terveydenhuoltolaissa säädetyn mukaisesti (9 §). Koulutuksen järjestäjän on järjestettävä opiskeluhoolto yhteistyössä opetustoimen ja sosiaali- ja terveystoimen opiskeluhoollon palveluista vastuussa olevien viranomaisten kanssa siten, että opiskeluhoollosta muodostuu toimiva ja yhtenäinen kokonaisuus. Oppilaitoksen sijaintikunta vastaa opiskeluhoollon psykologi- ja kuraattoripalvelujen järjestämisestä alueellaan sijaitsevien esi- ja perusopetusta, lukiokoulutusta ja ammatillista peruskoulutusta antavien oppilaitosten opiskelijoille heidän kotipaikastaan riippumatta. Opiskeluhoolto, jota opetukseen ja koulutukseen osallistuminen edellyttää, on opiskelijalle maksutonta.

Kunnan perusterveydenhuollon on kouluterveydenhuollon ja opiskeluterveydenhuollon palveluja järjestäessään toimittava yhteistyössä alaikäisen opiskelijan vanhempien ja huoltajien, muun opiskelijahuolto- ja opetushenkilöstön sekä muiden tarvittavien tahojen kanssa.³⁴³ Mainintaa yhteistyöstä lapsen kanssa ei terveydenhuoltolaissa ole, mutta oppilas- ja opiskeluhuoltolain 18 §:n mukaan opiskeluhoollon toteutetaan yhteistyössä opiskelijan ja hänen huoltajiensa kanssa. Oppilaalla on oikeus itsenäisesti hakeutua opiskeluhoollon palveluihin ja tätä korostaa se, että huoltajalla ei

ole oikeutta kieltää alaikäistä käyttämästä opiskeluhoollon palveluita (18.3 §). Tarkoituksena on korostaa opiskelijan itsenäistä asemaa opiskeluhoollon asiakkaana suhteessa hänen huoltajaansa tai muuhun lailliseen edustajaansa tilanteissa, joissa opiskelija on riittävän kehittynyt arvioimaan käsiteltävänä olevaa asiaansa ja ottamaan itsenäisesti vastuun siitä.³⁴⁴ Opiskelijan omat toivomukset ja mielipiteet on otettava huomioon häntä koskevissa toimenpiteissä ja ratkaisuissa hänen ikänsä, kehitystasonsa ja muiden henkilökohtaisten edellytystensä mukaisesti.

Johtopäätökset

Lainsäädäntöä uudistettiin laajasti vuonna 2014, jolloin erityistä huomiota kiinnitettiin yhteisölliseen opiskeluhooltoon. Muutosten tavoitteena oli edistää oppilaiden ja opiskelijoiden oppimista, terveyttä ja hyvinvointia sekä ehkäistä ongelmien syntymistä esimerkiksi koulukiusaamista estävillä toimenpiteillä. Lisäksi tavoitteena oli edistää koko koulu- ja oppilaitosyhteisön hyvinvointia, turvallisuutta ja yhteisöllisyyttä turvalla varhainen tuki sekä opiskeluhoollon palvelujen saatavuus ja laatu.³⁴⁵ Sääntelyssä otettiin huomioon myös lapsen oikeus osallisuuteen entistä selkeämmin. Lainsäädäntö vastaa siten lapsen oikeuksien sopimuksen vaatimuksia.

Lainsäädännön toteutumista käytännössä tulisi kuitenkin arvioida systemaattisella seurannalla. Uusien säännösten täytäntöpano ei ole koko maan tasolla toteutunut yhdenvertaisesti.

Mielenterveyshoito

Mielenterveyslailla ohjataan mielenterveystyötä, joka on lain 1 §:ssä määritelty olevan yksilön psyykkisen hyvinvoinnin, toimintakyvyn ja persoonallisuuden kasvun edistämistä sekä mielisairauksien ja muiden mielenterveydenhäiriöiden ehkäisemistä, parantamista ja lievittämistä. Mielenterveyspalvelut on kunnassa tai kuntayhtymässä järjestettävä sisällöltään ja laajuudeltaan sellaisiksi kuin kunnassa tai kuntayhtymän alueella esiintyvä tarve edellyttää (4 §). Ensisijaisesti palvelut on tarkoitus toteuttaa avopalveluina. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut yhdessä mielenterveyspalveluiden kanssa muodostavat toiminnallisen kokonaisuuden (5 §).

Mielenterveyslain 2 luvussa säädetään tahdonvastaisesta hoidosta. Hoitoon määräämisen edellytyksistä säädetään 8 §:ssä. Tahdonvastaisen hoitoon voidaan määrätä henkilö, joka on todettu mielisairaaksi, hän on hoidon tarpeessa siten, että muutoin mielisairaus olennaisesti pahentuisi tai hänen tai muiden terveydelle tai turvallisuudelle aiheutuisi vakavaa vaaraa. Alaikäinen voidaan lisäksi määrätä tahdostaan riippumatta psykiatriseen sairaalahoitoon, jos hän on vakavan mielenterveydenhäiriön vuoksi hoidon tarpeessa siten, että hoitoon toimittamatta jättäminen olennaisesti pahentaisi hänen sairauttaan tai vakavasti vaarantaisi hänen terveyttään tai turvallisuuttaan taikka muiden henkilöiden terveyttä tai turvallisuutta ja, jos mitkään muut mielenter-

341 Terveydenhuoltolain ja oppilas- ja opiskeluhuoltolain säännöksiä täydentää valtioneuvoston asetus neuvolatoiminnasta, koulu- ja opiskeluterveydenhuollosta sekä lasten ja nuorten ehkäisevästä suun terveydenhuollosta (338/2011). Perusopetuksen opetussuunnitelmaa ohjataan perusopetuksen opetussuunnitelman perusteilla (verkossa http://www.oph.fi/saadokset_ja_ohjeet/opetussuunnitelmien_ja_tutkintojen_perusteet/perusopetus) ja lukio-opetuksessa vastaavasti sitä koskevilla opetussuunnitelman perusteilla (verkossa http://www.oph.fi/saadokset_ja_ohjeet/opetussuunnitelmien_ja_tutkintojen_perusteet/lukiokoulutus).

342 Muita opiskeluhoollon palveluita ovat koulutuksen järjestäjän hyväksymän opetussuunnitelman mukainen opiskeluhoolto sekä psykologi- ja kuraattoripalvelut (oppilas- ja opiskelijahuoltolaki 3 §) Vuonna 2013 tehdyn lakimuutoksen jälkeen perusopetuslaissa (31 a §), lukiolaissa (29 a §) ja ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa (99 §) viitataan oppilas- ja opiskelijahuoltolakiin.

343 Terveydenhuoltolain 16 § ja 17 §.

344 HE 67/2013 vp, s. 64.

345 HE 67/2013 vp, s. 32.

veyspalvelut eivät sovellu käytettäväksi. Alaikäisen hoito tulee tällöin järjestää yksikössä, jolla on edellytykset ja valmiudet hoitaa häntä. Alaikäistä tulee hoitaa erillään aikuisista, jollei katsota olevan alaikäisen edun mukaista menetellä toisin.

Mielenterveyslaissa säädetään myös lapsen kuulemisesta (11 §). Ennen tahdonvastaiseen hoitoon määräämistä on selvitettävä tarkkailuun otetun oma mielipide. Alaikäisen tarkkailuun otetun vanhemmille, huoltajille sekä henkilölle, jonka hoidossa ja kasvatuksessa alaikäinen on ollut välittömästi ennen tarkkailuun ottamista, on mahdollisuuksien mukaan varattava tilaisuus tulla joko suullisesti tai kirjallisesti kuulluksi. Alaikäisen hoitoon määräämistä koskeva päätös on alistettava hallinto-oikeuden vahvistettavaksi.

Mielenterveyslain tahdon vastaista hoitoa koskevia säännöksiä ollaan jatkossa siirtämässä uuteen, valmistuilla olevaan sosiaali- ja terveydenhuollon itsemääräämisoikeutta koskevaan lakiin.³⁴⁶

Johtopäätökset

Mielenterveyslain säännökset ottavat huomioon lapsen oikeuksien sopimuksen vaatimukset. Edellä mainitut alaikäistä koskevat tahdonvastaiset hoidon edellytykset säädettiin lapsen oikeuksien sopimuksen ratifioinnin yhteydessä siten, että ne tulivat voimaan vuonna 1992³⁴⁷. Nimenomaisesti tavoitteeksi mainittiin tuolloin säännösten yhdenmukaistaminen lapsen oikeuksien sopimuksen kanssa. Kyse oli 8 §:n muuttamisesta vastaamaan lapsen oikeuksien sopimuksen 37 artiklaa, jonka mukaan vapaudenriiston kohteeksi joutunut lapsi on pidettävä erillään aikuisista, paitsi silloin kun katsotaan olevan lapsen edun mukaista menetellä toisin. Hallituksen esityksen mukaan lapsen etua on harkittava yksinomaan hoidollisin perustein, kun on kyse erillään pidon tarpeesta aikuisiin, mutta myös muihin lapsiin nähden. Lapsen kuulemiselle ei ole asetettu ikärajoja, joten se vastaa lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artiklaa. Hoidon tavoitteena on lapsen terveyden ja turvallisuuden takaaminen, joka vastaa lapsen oikeutta elämään ja kehittymiseen mahdollisimman täysimääräisesti sekä lapsen oikeutta parhaaseen mahdolliseen terveydentilaan.

Terveydenhuollon ja sosiaalihuollon yhteistyö

Terveydenhuoltolaissa monissa kohdin säädetään yhteistyöstä sosiaaliviranomaisten kanssa. Tätä painottaa lain 8 a §, jonka mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon yhteisissä palveluissa tai kun potilas muutoin tarvitsee sekä terveydenhuollon että sosiaalihuollon palveluja on sovellettava niitä terveydenhuollon ja sosiaalihuollon säännöksiä, jotka poti-

laan edun mukaisesti parhaiten turvaavat tuen tarpeita vastaavat palvelut ja lääketieteellisen tarpeen mukaisen hoidon.

Terveydenhuoltolaki edellyttää yhteistyötä sosiaali- ja terveydenhuollon välillä erityistä tukea tarvitsevien lasten kohdalla.³⁴⁸ Terveyden- ja sairaanhoitoa toteutettaessa on tarvittaessa laadittava tutkimusta, hoitoa, lääkinnällistä kuntoutusta koskeva tai muu vastaava suunnitelma (potilaslaki 4 a §). Kun potilas on erityistä tukea tarvitseva lapsi, suunnitelma on tehtävä siten, että sitä voidaan hyödyntää sosiaalipalveluissa tehtävän hoitoa ja huolenpitoa koskevan päätöksen yhteydessä (terveydenhuoltolaki 24 §). Siten lapsen terveydentilan lisäksi suunnitelmassa otetaan huomioon laajemmin lapsen ja perheen tilanne ja tarvittavat sosiaalihuollon palvelut.³⁴⁹

Terveydenhuollon viranomaisten, yhteistyössä sosiaaliviranomaisten kanssa, on järjestettävä välttämättömät palvelut raskaana olevien naisten ja syntyvien lasten erityiseksi suojelemiseksi (terveydenhuoltolaki 70.1 §).³⁵⁰ Tarvittavien palveluiden järjestäminen käynnistetään useimmiten äitiys- tai lastenneuvolassa. Tätä tukeva säännös löytyy myös sosiaalihuoltolain 24 §:stä, jonka 3 momentin mukaan raskaana olevalla henkilöllä on oikeus saada välittömästi riittävät päihdeettömyyttä tukevat sosiaalipalvelut. Lastensuojelulaissa säädetään lisäksi ennakkolisesta lastensuojeluilmoituksesta (25 c §). Ennen lapsen syntymää on tehtävä ennakkollinen lastensuojeluilmoitus, jos on perusteltua syytä epäillä, että syntyvä lapsi tulee tarvitsemaan lastensuojelun tukitoimia välittömästi syntymänsä jälkeen. Tämän käyttö on rajattu tilanteisiin, joissa ilmoittajalla on varmaa tietoa esimerkiksi lapsen äidin päihdeongelmasta, vakavasta mielenterveyden häiriöstä tai vapausraangaistuksesta.³⁵¹ Ilmoituksen perusteella sosiaalihuollossa käynnistetään tuen tarpeen arviointi. Ilmoitusvelvollisuus on samoilla tahoilla, joilla on velvollisuus tehdä lastensuojeluilmoituskin.

Lisäksi lapsen hoidon ja tuen tarve on selvitettävä ja lapselle on turvattava riittävä hoito ja tuki, kun lapsen vanhempi, huoltaja tai muu lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaava henkilö saa päihdehuolto- tai mielenterveyspalveluja tai muita sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja, joiden aikana hänen kykynsä huolehtia lapsen hoidosta ja kasvatuksesta arvioidaan heikentyneen (terveydenhuoltolaki 70.2 §). Terveydenhuollon henkilöstöllä on velvollisuus tehdä lastensuojeluilmoitus, jos he tehtävässään saavat tietää lapsesta, jonka hoidon ja huolenpidon tarve, kehitystä vaarantavat olosuhteet tai oma käyttäytyminen edellyttää mahdollista lastensuojelun tarpeen selvittämistä.

346 Itsemääräämisoikeutta koskeva lakiesitys (HE 108/2014 vp) annettiin eduskunnalle jo vuonna 2014, mutta sitä ei ehditty käsitellä loppuun vaalikauden aikana. Nyt valmisteltavana oleva kokonaisuus koskee huomattavasti laajempaa asiakas- ja potilasryhmää. Uuteen lakiin siirretään todennäköisesti myös potilaslain sekä sosiaalihuollon asiakaslain sääntely.

347 HE 92/1992 vp Aiemmin velvollisuus pitää lapset erillään aikuisista koski vain hoitoa todetun mielisairaudesta perustella (1 momentissa tarkoitettu tilanteet).

348 Erityistä tukea tarvitsevana lapsena pidetään lasta, jolla on erityisiä vaikeuksia hakea ja saada tarvitsemiaan sosiaali- ja terveyspalveluja kognitiivisen tai psyykkisen vamman tai sairauden, päihdeiden ongelmakäytön, usean yhtäaikaisen tuen tarpeen tai muun vastaavan syyn vuoksi tai, jonka kasvuolosuhteet vaarantavat tai eivät turvaa lapsen terveyttä tai kehitystä tai joka itse käyttäytymisellään vaarantaa terveyttään tai kehitystään (terveydenhuoltolaki 24.3 §).

349 HE 164/2014 vp, s. 153: ”Sosiaalihuoltolain mukaan sosiaalityöntekijä tekisi päätöksen, joka koskee asiakkaan tai hänen huolenpidostaan vastaavan henkilön sosiaalipalveluja. Ennen päätöksen tekemistä asiakkaalle pitäisi tehdä palvelujen toteuttamisen kannalta välttämätön terveydenhuollon hoito- ja kuntoutussuunnitelma ja se olisi otettava huomioon päätöksiä tehtäessä. ... Terveydenhuoltolain 8 §:n mukaan kunnan perusterveydenhuollon on vastattava potilaan hoidon kokonaisuuden yhteensovittamisesta, jollei siitä muutoin erikseen sovi. Lain 29 §:n mukaan kunta vastaa myös potilaan lääkinnällisen kuntoutuksen suunnittelusta siten, että kuntoutus muodostaa yhdessä tarpeenmukaisen hoidon kanssa toiminnallisen kokonaisuuden. Lääkinnällisen kuntoutuksen tarve, tavoitteet ja sisältö on määriteltävä kirjallisessa yksilöllisessä kuntoutussuunnitelmassa. Myös opetustoimen sekä työ- ja elinkeinohallinnon palvelut saattavat liittyä olennaisesti asiakkaan palvelukokonaisuuteen”.

350 Tarvittavia sosiaalipalveluita voidaan järjestää myös sosiaalihuoltolain (1301/2014) perusteella, kun sosiaalihuollon asiakkuus tulee vireille asiakkaan oman yhteydenoton perusteella tai kun muuta kautta tulee tietoon, että henkilö on mahdollisesti sosiaalihuollon tarpeessa (34.1 §).

351 HE 225/2009 vp, s. 27. Ennakkollisen lastensuojeluilmoituksen tarkoituksena on ensisijaisesti turvata odottavalle äidille ja lapsen tulevalle perheelle riittävät tukitoimet jo raskausaikana.

Johtopäätökset

Lainsäädäntötasolla terveydenhuollon ja sosiaalihuollon yhteistyössä ei näyttäisi olevan merkittäviä ongelmia. Moniammatillinen yhteistyö on huomioitu sääntelyssä monin tavoin. Käytännön työn hankaluudeksi on usein koettu erilliset tietojärjestelmät sekä tietosuojasäännökset. Näiden tarkastelu erityisesti edessä olevan sote-uudistuksen yhteydessä on tärkeää.

Käytännössä ongelmia on esiintynyt vakavasti oireilevien lastensuojelun asiakkaana olevien lasten kohdalla, joiden pääsy tarkoituksenmukaiseen mielenterveyshoittoon ei aina toteudu riittävän ajoissa ja joissain tapauksissa ei lainkaan. Toisaalta kyse on sopivien sijaishuoltopaikkojen puutteesta. Joissain tilanteissa huostaan otetun lapsen sijoituspaikaksi on lastensuojelussa ehdotettu psykiatrista sairaalaa, vaikka lapsella ei ole psykiatrista sairaalahoitoa edellyttävää mielenterveyden häiriötä. Mielenterveyspalvelujen tarpeessa oleva lapsi ei myöskään aina ole saanut psykiatrista hoitoa ilman huostaanottoa, koska on katsottu, että hoitoon ei voida ryhtyä ennen kuin lapsen olosuhteet on vakiinnutettu.

Psykiatrisen hoidon ja lastensuojelun rajapintoihin liittyvät ongelmat on ratkaistava käytännön tasolla ja samalla huolehdittava siitä, että lainsäädäntö ei aseta esteitä mahdollisimman tehokkaalle ja oikea-aikaiselle hoidolle ja tarvittaville muille toimenpiteille lapsen terveyden ja turvallisuuden takaamiseksi.³⁵² Samanaikaisesti on huolehdittava lastensuojelun ja muun sosiaalihuollon sekä päihdehuollon kehittämisestä, jotta saatavilla on oikeaan aikaan tarpeen mukaisia ja tehokkaita lasta ja perhettä tukevia palveluita. Lainsäädännön muutostarpeita tulee siten arvioida kokonaisuutena erilaisten lasten ja lapsiryhmien näkökulmasta.

Lapsen suojelu päihhteiden käytöltä

Päihdehoito

Edellä mainittiin jo terveydenhuollon ja sosiaalihuollon yhteistyöstä päihdehuollossa. Päihdehuoltoa järjestetään terveydenhuoltolain 28 §:n mukaisesti terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseksi perusterveydenhuollossa. Sosiaalihuoltolain 24 §:n mukaan tehtävällä päihdetyöllä vähennetään ja poistetaan päihteisiin liittyviä hyvinvointia ja turvallisuutta vaarantavia tekijöitä sekä tuetaan päihteettömyyttä. Sosiaalihuoltolain mukaan raskaana olevalla on oikeus saada välittömästi riittävät päihteettömyyttä tukevat sosiaalipalvelut.

Päihdehuoltolain (41/1986) 1 §:n mukaan päihdehuollon tavoitteena on ehkäistä ja vähentää päihhteiden ongelmakäyttöä sekä siihen liittyviä sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja sekä edistää päihhteiden ongelmakäyttäjän ja hänen läheistensä toimintakykyä ja turvallisuutta. Päihdehuollosta säädetään lisäksi päihdehuoltoasetuksella (653/1986). Päihdehuoltolaissa lapset on nimenomaisesti huomioitu 16 §:ssä, jonka mukaan asiakkaan ollessa tahdosta riippumattomassa päihdehoidossa, on otettava huomioon myös hänen huollosaan olevan lapsen hoidon ja tuen tarve. Sosiaalihuoltolain säännökset vahvistavat muilta osin lapsen huolenpidon huoltajan päihdehuollon ja -hoidon yhteydessä.

Koulujen ja oppilaitosten oppilas- ja opiskelijahuollon suunnitelmiin tulee sisältyä ehkäisevän päihdetyönsuunnitelma.³⁵³

Alkoholilainsäädäntö

Voimassa oleva alkoholilain (1143/1994) tarkoituksena on alkoholin kulutusta ohjaamalla ehkäistä alkoholipitoisista aineista aiheutuvia yhteiskunnallisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja. Lainvalmisteluasiakirjoissa todetaan, että alkoholipolitiikan erityisenä tavoitteena on suojella lapsia ja nuoria alkoholin aiheuttamilta haitoilta.³⁵⁴

Alkoholijuomaa ei saa myydä alle 18-vuotiaalle (16 §) eikä tämän ikäinen saa pitää hallussaan tai kuljettaa alkoholijuomia (34 §). Muut lapsiin erityisesti liittyvät säännökset koskevat alkoholin mainontaa (33 §) sekä anniskeluluvan rajoittamista tai myöntämättä jättämistä (21 d §). Lisäksi rangaistussäännöksissä (50 a §) on yhtenä rangaistavan tekotapana määritelty alaikäiselle alkoholin tarjoaminen siten, että lapsi siitä juopuu ja tarjoamista voidaan lapsen ikä, kypsyysasteen ja muut olosuhteet huomioon ottaen voidaan kokonaisuudessaan pitää moitittavana. Poliisi voi tietyin ehdoin tarkastaa alaikäisen tavarat ja päällisin puolin vaatteet laittomasti alaikäisen hallussa olevan alkoholijuoman etsimiseksi (60 a § 1 momentti).

Suoraa tai epäsuoraa mainontaa tai myynninedistämistoimintaa ei saa kohdistaa alaikäisiin (33 §). Tällainen toiminta on kiellettyä myös elokuvateattereissa julkisesti esitettävissä kuvaohjelmissa, joissa ikäraja on alle 18 vuotta sekä radio- ja televisiotoiminnassa kello 7-22.

Tupakkalainsäädäntö

Tupakkalain (549/2016) uudistus toteutettiin elokuussa 2016, jolloin uudella lailla ja sen nojalla annettavilla säädöksillä pantiin täytäntöön Euroopan unionin uusi tupakkatuotedirektiivi.³⁵⁵ Uudistuksen tarkoituksena mainittiin muun muassa lasten ja nuorten tupakoinnin aloittamisen ehkäisy.

Tupakkalain 1 §:ssä lain tavoitteeksi määritellään ihmisille myrkyllisiä aineita sisältävien ja riippuvuutta aiheuttavien tupakkatuotteiden ja muiden nikotiinipitoisten tuotteiden käytön loppuminen. Tupakkatuotteita ja nikotiinineiteitä ei saa myydä tai muutoin luovuttaa eikä välittää alle 18-vuotiaalle (53 §). Tupakan vastikkeita, tupakointivälineitä ja sähkösavukkeita ei saa elinkeinotoiminnassa myydä tai muutoin luovuttaa alle 18-vuotiaalle. Näiden tuotteiden myyntipisteessä on oltava myynnin ikärajoista kertova ilmoitus, joka on asiakkaiden hyvin havaittavissa. Alaikäiset eivät saa tuoda maahan tupakkatuotteita tai nikotiinineiteitä (62 §). Lisäksi laki sisältää muun muassa säännöksiä koskien mahdollisuutta kieltää tupakointi asuntoyhteisöjen lasten leikkialueilla.

Laissa ei ole erikseen säädetty lapsille kohdistettavasta markkinoinnista, koska tupakkatuotetta, tupakan vastiketta, tupakointivälinettä, tupakkajäljitelmää, sähkösavuketta tai nikotiinineitettä ei saa lähtökohtaisesti markkinoida (68 §). Markkinointikieltoa tehostaa edellä mainittujen tuotteiden esilläpitokieltä vähittäismyynnissä (71 §).

352 Ks. esim. lapsiasiavaltuutetun lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle mielenterveyslain ja päihdehuoltolain uudistamisen esivalmisteluna laadituista arviomuistoista 26.4.2016 sekä lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2017, s. 31

353 Ks. esim. http://www.oph.fi/download/172124_lukion_opetus suunnitelman_perusteet_2015.pdf, s. 25. [luettu 15.9.2017] sekä Mielenterveys ja päihdetyön menetelmän opiskeluterveydenhuollossa. THL Ohjaus 20/2016, https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/131873/URN_ISBN_978-952-302-722-0.pdf?sequence=1, luettu 15.9.2017.

354 HE 70/2013 vp, s. 7.

355 HE 15/2016 vp.

Yleiseen tupakointikieltoon (74 §) sisältyy kielto tupakoida päiväkotien taikka esi- tai perusopetusta, ammatillista koulutusta tai lukio-opetusta antavien oppilaitosten ulkotiloissa. Tupakoida ei myöskään saa yksityisessä käytössä olevan kulkuneuvon sisällä, kun siellä oleskelee alle 15-vuotias. Kielto ei koske kulkuneuvossa olevaa asuintilaa.³⁵⁶ Savuton- ta tupakkatuotetta ei saa käyttää päiväkotien taikka esi- tai perusopetusta, ammatillista koulutusta tai lukio-opetusta antavien oppilaitosten sisä- tai ulkotiloissa.

Huumausainelainsäädäntö

Huumausainelain (373/2008) tavoitteena on huumausaineiden laittoman Suomeen tuonnin, Suomesta viennin, valmistuksen, levittämisen ja käytön ehkäiseminen sekä muiden huumaantumistarkoituksessa käytettävien aineiden aiheuttamien terveysriskien vähentäminen (1 §). Laissa viitataan lukuisiin huumausaineyleissopimuksiin, joihin Suomi on sitoutunut (2 §). Laissa ei erikseen mainita lapsia.

Huumausainerikoksista säädetään rikoslain 50 luvussa. Huumausainerikos katsotaan törkeäksi muun muassa silloin, kun huumausainetta levitetään alaikäiselle (50:2). Huumausaineen käytöstä ja huumausaineen käyttöön liittyvästä muusta rikoksesta voidaan jättää syyte nostamatta tai rangaistus tuomitsematta esimerkiksi silloin, jos rikoksesta epäilty tai tekijä on hakeutunut sosiaali- ja terveysministeriön hyväksymään hoitoon (50:7). Jos alaikäisen rikoksen tekijän katsotaan tehneen huumausainerikoksen harkittamattomuudesta, toimenpiteistä voidaan luopua tekijän iän perusteella. Yleisissä toimenpiteistä luopumista koskeissa säännöksissä mainitaan oikeudenkäynnin tai rangaistuksen kohtuuttomaksi tai tarkoituksettomaksi tekevänä seikkana myös sosiaali- ja terveydenhuollon toimet. Tällä perusteella voidaan huumausainerikoksesta jättää syyte ajamatta tai rangaistus tuomitsematta hoitoon hakeutumisen vuoksi.

Ammatillista koulutusta koskevassa laissa (531/2017) säädetään huumausainetestauksesta (84 §). Koulutuksen järjestäjä voi velvoittaa opiskelijan esittämään huumausainetestin todistuksen, jos on perusteltua aihetta epäillä, että opiskelija on huumausaineiden vaikutuksen alaisena koulutukseen kuuluvissa käytännön tehtävissä oppilaitoksessa, työpaikalla tai muussa oppimisympäristössä tai että opiskelijalla on riippuvuus huumeista. Säännös sisältää myös tarkemmat edellytykset testauksen suorittamiselle.³⁵⁷

Johtopäätökset

Päihdehuoltolaista puuttuvat nimenomaiset säännökset alle 18-vuotiaalle annettavasta päihdehuollosta. Mielen- terveyslain ja päihdehuoltolain uudistamisesta valmistui arviomuu- tiamuistio tammikuussa 2016. Siinä toteuttamisvaihtoehtoja pohdittiin hyvin yleisellä tasolla ja keskittyen pääasiassa tahdonvastaiseen hoitoon. Uudistus liittyy kiinteästi meneillään olevaan itsemääräämisoikeuslain valmisteluun. Valittavasta ratkaisuvaihtoehdosta riippumatta, uudistamistyössä on tärkeää huomioida erityisenä ryhmänä mielen- terveys- ja päihdeongelmista suoraan tai välillisesti kärsivät lapset. Kattava lapsivaikutusten arviointi on tehtävä valmistelun eri vaiheissa, myös jo ratkaisuvaihtoehtoa valittaessa.³⁵⁸

Lasten ja nuorten alkoholin käyttö on vähentynyt selkeästi viime vuosina.³⁵⁹ Vaikka kehitys on ollut myönteistä, edelleen alkoholia käytetään huolestuttavissa määrin ja se aiheuttaa runsaasti ongelmia.³⁶⁰ Alkoholin ja muiden päihteiden sekä huumeiden käyttö on merkittävä tekijä muun muassa lasten huostaanottojen taustalla. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tekemän tutkimuksen mukaan huostaan otetuista yli 13-vuotiaista joka neljäs (25 %) tilanteessa ilmeni paljon alkoholin käyttöä. Teini-ikäisistä 23 prosentilla arvioitiin olevan taustalla paljon muiden päihteiden ja huumeiden käyttöä.³⁶¹ Valtakunnallisen kouluterveyskyselyn (2017) mukaan kannabista tai marihuanaa on ainakin kerran elämässään kokeillut 7,5 prosenttia peruskoulun 8. ja 9. luokan oppilaista, 11,6 prosenttia lukion 1. ja 2. vuoden opiskelijoista ja 20,6 prosenttia ammatillisten oppilaitosten 1. ja 2. vuoden opiskelijoista.

Alkoholilainsäädännön uudistus hyväksyttiin eduskunnassa joulukuussa 2017 ja uusi alkoholilaki (1102/2017) tulee kokonaisuudessaan voimaan 1.3.2018. Uudistusta koskevaan hallituksen esitykseen sisältyvän vaikutusarvioinnin mukaan ehdotettavilla muutoksilla on vakavia, haitallisia sekä suoria että välillisiä vaikutuksia lasten hyvinvointiin ja terveyteen.³⁶² Vaikka hallituksen esityksessä lapsen oikeuksien sopimus on mainittu ja otettu huomioon, ehdotukset ovat monilta osin lapsen oikeuksien sopimuksen vastaisia. Tämä on varsin selkeästi tuotu esiin hallituksen esityksessä. Uudistettu laki voi johtaa siihen, että alkoholin käytön myönteinen kehitys lakkaa ja kulutus kääntyy myös nuorten kohdalla uudelleen nousuun. Suomi täyttää jatkossa entistä huonommin lapsen oikeuksien komitean suosituksen tehostaa toimia lasten ja nuorten alkoholin käytön vähentämiseksi.³⁶³

356 Tämä muutos toteutettiin alkuperäistä hallituksen esitystä täydentävällä esityksellä HE 58/2016 vp.

357 Säännös liittyy vuonna 2010 toteutettuun ns. SORA-lainsäädäntöön, jonka tavoitteena oli parantaa turvallisuutta koulutuksessa ja sen jälkeisessä työelämässä lisäämällä koulutuksen järjestäjien ja korkeakoulujen keinovalikoimaa opiskelijoita koskeissa soveltumattomuus- ja turvallisuuskysymyksissä. Säännösten perusteella opiskelijalta voidaan tietyissä tilanteissa peruuttaa opiskeluoikeus opinnoissa, joihin sisältyy alaikäisten turvallisuutta, potilas- tai asiakasturvallisuutta taikka liikenteen turvallisuutta koskevia vaatimuksia. Koulutusta koskeviin lakeihin lisättiin säännökset huumausainetestauksesta. Ks. tarkemmin HE 164/2010 vp ja SORA-lainsäädännön toimeenpano terveydenhuollossa. Ratkaisuja opiskeluun soveltumattomuuteen. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2015:2, s. 26.

358 Sosiaali- ja terveysministeriön laatima Arviomuu- tiamuistio: mielen- terveyslain ja päihdehuoltolain palvelut, 18.1.2016, verkossa <http://stm.fi/documents/1271139/1977545/Arviomuu- tiamuistio-mielen- terveyslain-ja- p% C3% A4ihdehuoltolain+ palvelut.pdf/22c2f719-e424-4c80-81fa-6caf7c9e2d7e> luettu 20.10.2017.

359 Ks. esim. Kouluterveyskyselyn tuloksen vuosina 2006-2017, indikaattori: Käyttää alkoholia viikoittain, % ja Kouluterveyskysely 2017, Indikaattori: Raittius.

360 Ks. esim. Kouluterveyskyselyn tuloksen vuosina 2006-2017, indikaattori: Tosi humalassa vähintään kerran kuukaudessa %, Indikaattori vaihtelee pojilla n. 11 %:n ja 31 %:n välillä ja tytöillä n. 9 %:n ja 25 %:n välillä. Vähintään käyttö on yläasteikäisillä ja suurinta ammatillisissa oppilaitoksissa sekä tytöillä että pojilla.

361 THL raportti 3/2016, s. 72.

362 HE 100/2017 vp, s. 56-59.

363 Komitean suositus vuonna 2011: "Komitea suosittelee, että sopimusvaltio tehostaa toimiaan nuorten alkoholin ja muiden päihteiden käytön sekä tupakoinnin vähentämiseksi valis- tamalla alkoholin ja tupakan haitallisista vaikutuksista ja käyttämällä joukkoviestimiä varmistukseen osaltaan terveiden elämäntapojen ja kulutustottumusten edistämisen lasten ja nuorten keskuudessa". [CRC/C/FIN/CO/4*, kohta 48].

Suomessa huumausainepolitiikka on kokonaiskieltopolitiikkaa.³⁶⁴ Lainsäädäntö noudattaa tätä periaatetta. Huumausainelaisissa tai sen valmisteluasiakirjoissa ei ole lapsen oikeuksien sopimusta tai alaikäisiä huomioitu erikseen.

Tupakkalain valmisteluasiakirjoissa ei mainita lapsen oikeuksien sopimusta, mutta laki täyttää sopimuksen asettamat vaatimukset. Tupakkalainsäädännön avulla ja aktiivisella valistuksella lasten ja nuorten tupakointi on saatu vähentymään huomattavasti. Uudistetulla tupakkalailla puututtiin perinteisten tupakkatuotteiden lisäksi uusien tupakkatuotteiden myyntiin ja markkinointiin, joten myös tästä näkökulmasta voidaan olettaa myönteisen kehityksen jatkuvan edelleen. Lainsäädännöllä on vaikea puuttua perhe-elämän suojan piirissä tapahtuvaan tupakointiin, joten aktiivisia toimia tupakoinnin vähentämiseksi tulee jatkaa, jotta lopulta päästään tupakkalakiinkin kirjattuun tavoitteeseen, tupakkatuotteiden käytön loppumiseen kokonaan.

Perinteisten haitallisten tapojen poistaminen

Perinteisiin haitallisiin tapoihin on otettu kantaa perusoikeusuudistuksessa uskonnonvapautta koskevan perusoikeuden yhteydessä.³⁶⁵ Uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että uskonnon ja omantunnon vapautteen vedoten ei voida harjoittaa toimia, jotka loukkaavat ihmisarvoa tai muita perusoikeuksia tai ovat oikeusjärjestyksen perusteiden vastaisia. Uskonnonvapaus perusoikeutena ei siten voi esimerkiksi oikeuttaa missään olosuhteissa ihmisyksilöiden silpomista, kuten naisten ympärileikkausta, huolimatta tällaisen toimenpiteen mahdollisesta yhteydestä johonkin uskonnolliseen suuntaukseen.³⁶⁶

Eduskunnan perustuslakivaliokunta otti myös kantaa perinteisiin haitallisiin tapoihin perusoikeusuudistuksen eduskuntakäsittelyssä. Valiokunta totesi, että terveydenhuolto ei voi toimia tavalla, joka johtaa muun perusoikeuden, kuten ruumiillisen koskemattomuuden vastaiseen lopputulokseen. Valiokunta viittasi tässä kohdin uskuntoon tai muuhun vakaumukseen perustuviin vaatimuksiin puuttua henkiseen tai ruumiilliseen koskemattomuuteen tavalla, jota ei Suomessa hyväksytä. Tästä valiokunnan mietinnössä mainittiin esimerkkinä ”perustuslain 6 § 2 momentissa tarkoitettujen kidutuksen kiellon vastainen tai ihmisarvoa loukkaava menettely, ruumiillinen pahoinpitely, esimerkiksi naisten ympärileikkauksena tapahtuva silpominen tai muu vastaava menettely”.³⁶⁷

Hyväksytyt olosuhteet poikien ei-lääketieteellisen ympärileikkauksen suorittamiseksi on tällä hetkellä määritelty sosiaali- ja terveysministeriön ohjeessa³⁶⁸, jonka mukaan leikkauksen suorittajan tulee olla laillistettu lääkäri ja huoltajille on annettava riittävät tiedot ympärileikkauksen luonteesta, vaikutuksista ja mahdollisista haitoista sekä toimenpiteen peruuttamattomuudesta. Lisäksi edellytetään molempien huoltajien kirjallista suostumusta ja lasta on kuultava hänen

ikänsä ja kehitystasonsa edellyttämällä tavalla. Leikkaus on suoritettava steriileissä ja muutoinkin asianmukaisissa olosuhteissa, kivunlievitystä käyttäen.

Johtopäätökset

Tyttöjen sukuelinten silpominen katsotaan yksimielisesti törkeäksi pahoinpitelyksi. Kesällä 2017 esitettiin julkisuudessa vaatimuksia, että lainsäädäntöön tulisi lisätä nimenomaiset säännökset toimenpiteen kriminalisoimiseksi. Lainsäädännön osalta ei näyttäisi olevan epäselvyyttä asiasta, vaan ongelmat ovat ennemminkin lain soveltamisessa. Lastensuojelulain 25 §:n mukaan ilmoitusvelvolliset tahot ovat velvollisia salassapitosäännösten estämättä viipymättä ilmoittamaan kunnan sosiaalihuollosta vastaavalle toimielimelle, jos he ovat tehtävässään saaneet tietää lapsesta, jonka hoidon ja huolenpidon tarve, kehitystä vaarantavat olosuhteet tai oma käyttäytyminen edellyttää mahdollista lastensuojelun tarpeen selvittämistä. Heillä on myös velvollisuus ilmoittaa poliisille, kun heillä on tehtävässään tietoon tulleiden seikkojen perusteella syytä epäillä, että lapseen on kohdistettu rikoslain 21 luvussa rangaistavaksi säädetty teko, josta säädetty enimmäisrangaistus on vähintään kaksi vuotta. Törkeä pahoinpitely on tällainen teko. Käytännössä ilmoitusvelvollisuutta ei joko osata tai uskalleta, syystä tai toisesta, käyttää.

Fyysisen koskemattomuuden loukkaamisesta uskonnollisin tai kulttuurisin perustein on syytä huomata, että perusoikeusuudistuksen valmistelussa katsottiin kielletyksi *ihmisyksilöiden* silpominen ja naisten ympärileikkaus mainitaan esimerkkinä. Hallituksen esityksessä mainittiin toimet, jotka loukkaavat muita perusoikeuksia. Fyysinen koskemattomuus on perusoikeus, jonka nauttima suoja on erittäin vahva. Perustuslakivaliokunta viittasi myös *muuhun vastaavaan menettelyyn*. Valiokunta tosin rajasi kiellon kohdistuvan sellaisiin toimiin, jotka eivät ole hyväksyttäviä.

Poikien ei-lääketieteellinen ympärileikkaus on katsottu oikeuskäytännössä ei-rangaistavaksi teoksi, kun se suoritetaan hyväksyttävissä olosuhteissa ja huoltajien suostumuksella.³⁶⁹ Lainsäädäntöä siitä ei ole olemassa, ja muun muassa korkein oikeus on todennut lainsäädännön tarpeen oikeustilan selvittämiseksi. Sosiaali- ja terveysministeriön ohje ei ole riittävä eikä sitä voi rinnastaa lain säännökseen oikeuslähteenä. Lapsiasiavaltuutettu on tehnyt aloitteen sosiaali- ja terveysministeriölle lainsäädännön aikaansaamiseksi vuonna 2015.³⁷⁰

Muita lainsäädännöllisesti epäselviä tilanteita ovat intersukupuolisiin lapsiin kohdistettavat hoidot, joita ei ole välttämätöntä suorittaa ennen kuin lapsi itse voi antaa niihin suostumuksensa.³⁷¹ Transsukupuolisia koskevaa sääntelyä on yritetty uudistaa pitkään, mutta sen valmistelu on tällä hetkellä keskeytetty.³⁷² Näitä molempia koskeva lainsäädäntö olisi saatettava mahdollisimman pikaisesti tasolle, joka varmistaa lapsen oikeuksien toteutumisen ja erityisesti lapsen itsemääräämisoikeuden omasta kehostaan.

364 Ks. esim. <https://www.thl.fi/fi/web/alkoholi-tupakka-ja-riippuvuudet/huumeet/huumausainepolitiikka>, luettu 20.10.2017.

365 HE 309/1993 vp, s. 55. Tuolloisen hallitusmuodon 9 §, nykyisen perustuslain 11 §. Säännös turvaa perinteisen uskonnonvapauden ohella myös muita kuin uskonnollisia vakaumuksia.

366 HE 309/1993 vp, s. 56.

367 PeVM 25/1994 vp, s. 48. Voimassa olevassa perustuslaissa säännös on 7.2 §:ssä.

368 STM/242/2015.

369 KKO:2008:93, KKO:2016:24 ja KKO:2016:25. Ks. myös Hakalehto – Helander 2017.

370 Lapsiasiavaltuutetun aloite sosiaali- ja terveysministeriölle poikien ei-lääketieteellistä ympärileikkausta koskevan lainsäädännön säätämiseksi 8.10.2015, verkossa <http://lapsiasia.fi/tata-mietta/aloitteet/aloitteet-2015/aloite-sosiaali-ja-terveysministeriolle-poikien-ei-laaketieteellista-ymparileikkausta-koskevan-lainsaadannon-saataamiseksi/>.

371 Ks. esim. ETENE 2014.

372 Ks. STM 2015:23.

OIKEUS SOSIAALITURVAAN JA TOIMEENTULOON

Lapsen oikeuksien sopimus

Artikla 26: oikeus sosiaaliturvaan

Artikla 27: oikeus riittävään elintasoon

Artikla 26 koskee erityisesti lapsen perheelle annettavaa rahallista tukea. Artiklan mukaan lapsella on oikeus nauttia sosiaaliturvasta, joka viittaa siihen, että lapselle annettava taloudellinen turva toteutuu huoltajille annettavan tuen välityksellä.³⁷³ Lisäksi lapsella on oltava itsellään oikeus hakea tukea.

Lapsella on oikeus hänen ruumiillisen, henkisen, hengellisen, moraalisen ja sosiaalisen kehityksensä kannalta riittävään elintasoon. Köyhyydessä kasvaminen heikentää lapsen hyvinvointia, sosiaalista osallisuutta ja itsetuntoa sekä oppimis- ja kehittymismahdollisuuksia. Komitea on kehottanut panemaan täytäntöön systemaattisia strategioita köyhyyden vähentämiseksi varhaislapsuudessa ja torjumaan köyhyydestä aiheutuvia kielteisiä vaikutuksia lapsille.³⁷⁴

Lapsen oikeuksien komitea kehotti loppupäätelmässään vuonna 2011 Suomea tehostamaan pyrkimyksiään tukea vähäosaisia perheitä, myös nuorten perheiden lapsia, yksinhuoltajia ja monilapsisia perheitä sekä takaamaan kaikille lapsille oikeuden riittävään elintasoon. Lisäksi komitea suosittelee, että sopimusvaltio toteuttaa tarvittavat toimet lasten köyhyyttä koskevien tietojen kokoamiseksi ja analysoimiseksi, jotta ongelmaan voidaan puuttua tehokkaasti.³⁷⁵

Kansallinen lainsäädäntö

Perustuslain 19 §:n mukaiset oikeudet sosiaaliturvaan ovat perusta kansalliselle lainsäädännölle, jolla lapsen oikeus sosiaaliturvaan ja riittävään elintasoon varmistetaan. Jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Jokaisella on oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Julkisen vallan on tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämisistä.

Lapsen riittävän elintason varmistaminen on ensisijaisesti huoltajien vastuulla. Julkinen valta tukee lapsiperheitä monin erilaisin tukimuodoin. Julkisen vallan vastuu muodostuu muun muassa sosiaalihuoltolain, terveydenhuoltolain ja sosiaaliturvajärjestelmiä koskevan lainsäädännön perusteella. Lapsiperheen tuet koostuvat lapsen syntymään liittyvistä tukimuodoista, pienen lapsen hoitamiseksi myönnettävistä tuista sekä lapsilisästä ja elatusavusta ja -tuesta. Lisäksi tukia voidaan myöntää erityistilanteissa, kuten sairaan tai vammaisen lapsen hoitamiseksi ja kuntouttamiseksi.

Lapsen elatuksesta annetun lain (704/1975) 1 §:n mukaan lapsella on oikeus riittävään elatukseen. Se käsittää lapsen kehitystason mukaisten aineellisten ja henkisten tarpeiden tyydyttämisen, lapsen tarvitseman hoidon ja koulutuksen sekä tästä aiheutuvat kustannukset. Vanhemmat vastaavat lapsen elatuksesta kykynsä mukaan (2 §). Vanhempien elatuskykyä arvioitaessa otetaan huomioon heidän ikänsä, työkykynsä ja mahdollisuutensa osallistua ansiotyöhön, käytettävissä olevien varojen määrä sekä heidän lakiin perustuva muu elatusvastuunsa. Lapselle voidaan vahvistaa suoritettavaksi elatusapua, jos vanhempi ei muulla tavoin huolehdi lapsen elatuksesta taikka jos lapsi ei pysyvästi asu vanhempansa luona (4 §). Elatustukilailalla (580/2008) turvataan alle 18-vuotiaan lapsen elatus, kun elatusvelvollinen ei siitä syystä tai toisesta huolehdi tai pysty huolehtimaan (6 §).

Laki toimeentulotuesta (1442/1997) turvaa viimesijaisen taloudellisen tuen, jonka tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen toimeentulo ja edistää itsenäistä selviytymistä (1 §). Toimeentulotuen avulla turvataan henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo. Ehkäisevällä toimeentulotuella edistetään henkilön ja perheen sosiaalista turvallisuutta ja omatoimista suoriutumista sekä ehkäistään syrjäytymistä ja pitkäaikaista riippuvuutta toimeentulotuesta.

Äitiysavustuksesta säädetään äitiysavustuslaissa (477/1993) ja vanhempainpäivärahoista sairausvakuutuslain (1224/2014) 9 luvussa. Vanhempainpäivärahoja ovat äitiysraha, erityisäitiysraha, isyysraha, vanhempainraha, osittainen vanhempainraha, adoptiovanhempain vanhempainraha ja isyysraha.³⁷⁶ Lapsiperheelle voidaan maksaa erityishoitorahaa korvaamaan lyhytaikaista tai tilapäistä ansionmenetystä, joka aiheutuu vakuutetun osallistumisesta lapsensa sairaudesta tai vammasta johtuvaan hoitoon tai kuntoutukseen (11 luku).³⁷⁷ Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain (566/2005) tarkoituksena on, että Kansaneläkelaitos järjestää ja korvaa kuntoutusta sekä turvaa kuntoutujan toimeentuloa kuntoutuksen aikana. Kuntoutusrahaa voidaan myöntää esimerkiksi lastensuojelulain nojalla.

Lapsilisälain (796/1992) mukaan lapsilisää maksetaan kaikille alle 17-vuotialle. Lapsilisän myöntäminen perustuu asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annettuun lakiin (1573/1993).

Lapsen päivähoiton järjestämistä ja perheen ja työn yhteensovittamista tuetaan kotihoidon tuella, yksityisen hoidon tuella, joustavalla hoitorahalla tai osittaisella hoitorahalla, joista säädetään *laissa lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta (1128/1996)*. Edellä mainittuja tukia saa perhe, joka ei käytä varhaiskasvatustalain mukaisia palveluita kokonaan tai joka käyttää niitä vain osittain. *Varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain (1503/2016)* mukaiset päivähoitomaksut ovat siten osa tätä kokonaisuutta.

Lainsäädäntö sisältää lisäksi lukuisia säädöksiä, joissa huoltajalle maksettavissa eläkkeissä, työttömyysetuuksissa,

373 Tähän liittyy läheisesti myös edellä jo käsitelty artiklassa 18(3) vahvistettu valtion velvollisuus varmistaa työssäkäyvien vanhempien lasten mahdollisuus hyödyntää heille tarkoitettuja lastenhoitopalveluita.

374 CRC/C/GC/7, kohta 26.

375 CRC/C/FIN/4*, kohta 50.

376 Ks. perhevapaiden käytöstä <https://www.thl.fi/fi/tutkimus-ja-asiantuntijatyo/hankkeet-ja-ohjelmat/perhevapaatutkimus/tilastotietoa-perhevapaiden-kaytosta>, luettu 20.10.2017.

377 Lisäksi säädetään tartuntatautipäivärahasta, jota maksetaan huoltajalle, jonka alle 16-vuotias lapsi on määrätty pidettäväksi kotona ja huoltaja joutuu olemaan sen vuoksi pois ansiotyöstä (8 luku 1 a §).

tuissa tai muissa vastaavissa otetaan huomioon huollettavana olevat alaikäiset lapset. Pääsääntöisesti kyseissä laeissa noudatetaan siis 18 vuoden ikäraja. Perheen toimeentuloon vaikuttaa lisäksi myös esimerkiksi verotus, jossa on erilaisia lapsia koskevia ikärajoja. *Tuloverolaissa (1535/1992)* alaikäisenä lapsena pidetään lasta, joka ennen verovuoden alkua ei ole täyttänyt 17 vuotta. Tämän määritelmän mukaan määräytyy verotuksessa tehtävä lapsivähennys.³⁷⁸ Verolaeissa sovelletaan myös 14 vuoden ikärajaa, kun määritellään verotuksessa vähennyskelpoisia menoja.³⁷⁹

Johtopäätökset

Lapsen sosiaaliturvan ja elintason varmistamista koskeva lainsäädäntö koostuu lukuisista eri laeista, joiden perusteella myönnetään tukia ja etuuksia hyvin erilaisin perustein. Lainsäädännön perusteella, yksittäisiä lakeja tarkastellessa, näyttää, että erilaiset elämäntilanteet ja lapsen asema on otettu kattavasti huomioon. Lainvalmisteluaineistojen perusteella ei kuitenkaan voi varmistua siitä, että yksittäisten lakimuutosten yhteydessä on tehty kattava lapsivaikutusten arviointi, jonka perusteella tiedettäisiin vaikutukset laajemminkin kuin vain kyseessä olevan muutoksen osalta. Tämän vuoksi ei voida myöskään varmistua siitä, että lainsäädännössä ei ole ns. aukkopaiikkoja, joiden vuoksi lapsi tai perhe voi jäädä ilman tarvitsemaansa tukea. Käytännön tilanteista saadun kuvan perusteella on epäily, että tällaisia puutteita on.

Toimeentulon ja sosiaaliturvan sääntely on monimutkainen kokonaisuus, joten sen ymmärtäminenkin on hankalaa. Yksittäiselle perheelle ja lapselle voi olla lähes mahdotonta selvittää, mihin etuuksiin ja tukiin he ovat oikeutettuja missäkin tilanteessa. Erityisesti tämä korostuu silloin, kun perheen tai lapsen tuen tarve määräytyy useammalla perusteella. Haavoittuvimmassa asemassa olevien lasten ja perheiden mahdollisuudet selvittää oikeuksiaan ovat erityisen heikkoja. Riittävien ja oikea-aikaisten neuvontapalveluiden tarve on suuri. Lainsäädännön tulisi varmistaa entistä paremmin lapsen ja perheen oikeusturva tilanteissa, joissa he tarvitsevat yhteiskunnan apua.

Hallitus on käynnistänyt perhevapaaudistuksen syksyllä 2017. Tässä työssä on tarkoitus yksinkertaistaa tukijärjestelmää, lisätä tasa-arvoa työelämässä ja vanhemmuudessa sekä joustavoittaa työhön paluuta perhevapaalta. Uudistuksella on erittäin tiukka aikataulu. Kyse on voimakkaasti lapsen oikeuksiin vaikuttavasta uudistuksesta, joten sen ensisijaisena tavoitteena tulee olla lapsen edun varmistaminen erilaisissa perhetilanteissa. Tähän mennessä keskustelussa on ollut vahva työelämäpainotus: miten äidit saadaan nopeammin takaisin työelämään. Perhevapaaudistuksen vaihtoehtoja punnittaessa tulee tehdä kattavaa lapsivaikutusten arviointia perustuen huolellisesti tutkituun tietoon.

ERITYISKYSYMYKSET

VAMMAISEN LAPSEN OIKEUDET

Lapsen oikeuksien sopimus

Artikla 23: vammaisen lapsen oikeus saada erityistarpeensa huomioiduksi ja oikeus nauttia täysipainoisesta ja hyvästä elämästä

Artiklassa 23 vahvistetaan vammaisen lapsen oikeudet erityisesti, mutta samalla on muistettava, että myös kaikki muut lapsen oikeuksien sopimuksessa vahvistetut oikeudet koskevat yhtä lailla vammaisia lapsia. Vammaisella lapsella on oikeus täysipainoiseen ja hyvään elämään oloissa, jotka takaavat ihmisarvon, edistävät itseluottamusta ja helpottavat lapsen osallistumista yhteisönsä toimintaan. Lapsella on oikeus saada erityishoitoa. Vammaiselle lapselle annettava apu on suunniteltava varmistamaan lapsen mahdollisuus koulunkäyntiin, koulutukseen, terveydenhoito- ja kuntoutuspalveluihin, ammattikoulutukseen ja virkistyspalveluihin.

Lapsen oikeuksien komitea on huomauttanut, että 2 artikla vaatii sopimusvaltioita huolehtimaan siitä, että kaikki niiden oikeudenkäyttöalueella asuvat lapset nauttivat kaikista sopimuksessa määritellyistä oikeuksista ilman minikäänlaista syrjintää. Sen lisäksi komitea *”suosittelee, että kukin sopimusvaltio tarkistaa perinpohjaisesti voimassa olevan lainsäädäntönsä varmistaakseen sen, että kaikkia sopimuksen säännöksiä voidaan soveltaa kaikkiin lapsiin, mukaan lukien vammaiset lapset, jotka tulisi tarvittaessa mainita erikseen. Kunkin sopimusvaltion laeissa ja määräyksissä tulisi olla selkeät ja täsmälliset säännökset vammaisten lasten oikeuksien suojelemiseksi ja toteuttamiseksi. Erityisesti tulisi kiinnittää huomiota sopimuksen 23 artiklan oikeuksien toteutumiseen”*.³⁸⁰

Lapsen oikeuksien komitean mukaan vammaiset lapset kohtaavat vaikeuksia ja esteitä, jotka estävät heitä nauttimasta sopimuksen turvaamista oikeuksistaan niiden koko laajuudessa. Esteenä ei ole itse vamma, vaan pikemminkin erilaisten sosiaalisten, asenteellisten ja fyysisten esteiden kokonaisuus, jonka vammaiset lapset jokapäiväisessä elämässään kohtaavat.³⁸¹

Lapsen oikeuksien sopimuksen mukaan vammaisen lapsen tulee ensisijaisesti saada elää omassa perheessään. Lapsen oikeuksien komitea on todennut, että paras hoitopaikka vammaiselle lapselle on hänen oma perheympäristönsä, edellyttäen, että perhe saa kaiken tarvitsemansa avun ja tuen. Komitea on kiinnittänyt erityistä huomiota vammaisten lasten riskiin joutua muita lapsia herkemmin henkisen ja fyysisen väkivallan tai seksuaalisen hyväksikäytön uhreiksi esimerkiksi kotona, koulussa, yksityisissä ja julkisissa laitoksissa, niin huostaan otettuina, laitoshoidossa, työpaikoilla kuin yhteiskunnassa yleensäkin.³⁸²

378 Tuloverolain 126 a §:n mukainen lapsivähennys on määräaikainen verovuosina 2015-2017. Ks. sukulaissuhteista verotuksessa esim. Myrsky 2007.

379 Esim. maatilatalouden tuloverolaki (543/1967) ja laki elinkeinotulon verottamisesta (360/1968).

380 CRC/C/GC/9, kohdat 8 ja 17.

381 CRC/C/GC/9, kohta 5.

382 CRC/C/GC/9, kohdat 41-42.

Lapsen oikeuksien komitea kehotti vuonna 2011 Suomea tehostamaan pyrkimyksiään torjua kaikkia syrjinnän muotoja mukaan lukien muun muassa vammaisiin lapsiin kohdistuva syrjintä. Komitea oli myös huolissaan lasten oikeudesta tulla kuulluksi. Vammaisten lasten mielipiteille olisi annettava asianmukainen painoarvo lapsen iän ja kehitystason mukaisesti. Valtion tulee myös taata vammaisille lapsille yhdenvertaiset oikeudet hyvälaatuisiin terveydenhuoltopalveluihin, pääsyn julkisiin rakennuksiin ja joukkoliikennevälineisiin sekä oikeuden osallistua yleisopetukseen. Vammaisille lapsille on varmistettava riittävä määrä henkilökohtaisia avustajia sekä tulkkaus- ja kuljetuspalveluja. Näitä kaikki suosituksia voidaan edistää osaltaan myös lainsäädännöllä.³⁸³

Komitea viittaa vammaisia lapsia koskevassa yleiskommentissaan tuolloin vielä valmistella olleeseen YK:n yleissopimukseen vammaisten henkilöiden oikeuksista (SopS 26 ja 27/2016).³⁸⁴ Vammaissopimuksen johdannossa muistutetaan siitä, että vammaisten lasten olisi saatava nauttia täysimääräisesti kaikista ihmisoikeuksista ja perusvapauksista yhdenvertaisesti muiden lasten kanssa, pitäen mielessä ne asiaan liittyvät veloitteet, joihin lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen sopimusvaltiot ovat sitoutuneet. Sopimuksen 7 artiklan mukaan vammaiset lapset ovat yhdenvertaisia muiden lasten kanssa, kaikissa vammaisia lapsia koskevissa toimissa on otettava ensisijaisesti huomioon lapsen etu, ja vammaisilla lapsilla on oikeus ilmaista näkemyksensä yhdenvertaisesti muiden lasten kanssa. Heillä on oikeus saada vammaisuutensa ja ikänsä mukaista apua tämän oikeuden toteuttamiseksi.³⁸⁵

Kansallinen lainsäädäntö

Perustuslain 6 §:ssä vammaisuus on nimenomaisesti säädetty yhdeksi kielletyksi syrjintäperusteeksi. Tämä vastaa lapsen oikeuksien sopimuksen 2 artiklaa, jossa syrjintä vammaisuuden perusteella on vastaavalla tavalla kielletty.

Perustuslain 17 §:n mukaan viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla. Alun perin perusoikeus uudistuksen hallituksen esityksessä ehdotettiin säädettäväksi vain viittomakieltä käyttävien oikeuksien turvaamisesta lailla.³⁸⁶ Perustuslakivaliokunta katsoi kuitenkin aiheelliseksi turvata kaikkien vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet.³⁸⁷

Jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon (19.1 §). Tällä tarkoitetaan yksilökohtaisesti suoritettua harkintaa terveyden ja elinkyvyn säilyttämiseksi välttämättömään ravintoon ja asumiseen, kiireelliseen sairaanhoitoon sekä eräisiin välttämättä huolenpitoa vaativiin ryhmiin kohdistuviin tukitoimiin. Tällaiseksi ryhmäksi katsotaan muun muassa osa lapsista, vammaisista ja kehitysvammaisista.³⁸⁸ Perustuslain 19.3 § mukaan jokaiselle on tarjottava riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut.

Riittävän palvelutason on katsottu tarkoittavan sellaista palvelutasoa, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä.

Yhdenvertaisuuslaki

Lapsen oikeuksien sopimus otettiin huomioon yhdenvertaisuuslakia (1325/2014) uudistettaessa. Nimenomaisia lapsia koskevia säännöksiä ei laissa ole, mutta ikä on säädetty kielletyksi syrjintäperusteeksi (8 §) ja laki velvoittaa muun muassa koulutuksen järjestäjän edistämään yhdenvertaisuutta ja huolehtimaan siitä, että oppilaitoksella on suunnitelma tarvittavista toimenpiteistä yhdenvertaisuuden edistämiseksi (6 §). Yhdenvertaisuuslain määritelmän mukaan välittömän ja välillisen syrjinnän lisäksi syrjintää on häirintä, kohtuullisten mukautusten epääminen sekä ohje tai käsky syrjiä.

Vammaisuus on tässäkin laissa todettu kielletyksi syrjintäperusteeksi (8 §). Laissa säädetään erikseen kohtuullisista mukautuksista vammaisten ihmisten yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi (15 §). Esimerkiksi koulutuksen järjestäjän on tehtävä asianmukaiset ja kulloisessakin tilanteessa tarvittavat kohtuulliset mukautukset, jotta vammaisen henkilö voi yhdenvertaisesti muiden kanssa saada koulutusta.

Vammaislainsäädäntö

Vammaisia lapsia koskevaa lainsäädäntöä arvioitaessa on tärkeä muistaa se, että vammaisella lapsella on heitä koskevan lapsen oikeuksien sopimuksen 23 artiklan mukaisen oikeuksien lisäksi oikeus nauttia myös kaikista muista oikeuksista, jotka sopimuksessa taataan. Edellä mainittu yhdenvertaisuuslaki on tärkeä säädös takaamaan sen, että vammainen lapsi otetaan huomioon kaikkia lapsen oikeuksien sopimuksessa taattuja oikeuksia täyttämään pantaessa.

Kansallinen vammaislainsäädäntö on laaja kokonaisuus. Keskeisimmät erityislait ovat *laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (380/1987)* ja *laki kehitysvammaisten erityishuollosta (519/1977)*. Muita keskeisiä lakeja ovat sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annettu laki, *laki omaishoidon tuesta (93/2005)* sekä *sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annettu laki (734/1992)*. Kokonaisuuteen kuuluu myös *laki vammaisetuuksista (570/2007)*, jonka mukaisten tukien maksamisesta on vastuu Kansaneläkelaitoksella. Vammaisetuuksia ovat muun muassa alle 16-vuotiaan vammaistuki, 16 vuotta täyttäneen vammaistuki sekä eläkettä saavan hoitotuki, jota voidaan maksaa 16 vuotta täyttäneelle.

Vammaiselle lapselle voidaan myöntää palveluita muun muassa sosiaalihuoltolain, varhaiskasvatustuksen ja perusopetuslain nojalla.³⁸⁹ Tavoitteena lainsäädäntötasollakin on ollut, että vammainen lapsi voisi osallistua varhaiskasvatukseen sekä koulunkäyntiin ja opintoihin yhdenvertaisesti muiden lasten kanssa. Esimerkiksi perusopetuslaissa säädetään kuulovammaisen lapsen oikeudesta saada tarvittaessa opetusta viittomakielellä (10 §), erityisen tuen antamisesta (17

383 CRC/C/FIN/CO/4*, kohdat 25, 28-29 ja 40.

384 Vammaissopimus astui kansainvälisesti voimaan vuonna 2008 ja Suomi on ratifioinut sopimuksen kesäkuussa 2016.

385 Lapset on erikseen mainittu lisäksi sopimuksen artikloissa 8, 16, 18, 23 ja 24.

386 HE 309/1993 vp.

387 PeVM 25/1994 vp – HE 309/1993 vp, s. 40.

388 StVL 5/1994 vp – HE 309/1993 vp, s. 2.

389 Palvelu- ja tukimuotoja on lukuisia, mm. asumiseen, henkilökohtaiseen apuun, kuljetuksiin, kuntoutukseen ja taloudelliseen tukeen. Ks. tarkemmin [http://www.kela.fi/vammaisruuet](http://stm.fi/vammaispalvelut-tukitoimet) luettu 15.9.2017.

§), pidennetyistä oppivelvollisuudesta (25 §) vammaisuuden perusteella sekä vammaisen lapsen oikeudesta saada makсутta opetukseen osallistumisen edellyttämät tulkitsemis- ja avustajapalvelut, muut opetuspalvelut, erityiset apuvälineet sekä erityisen tuen tukitehtävistä annetun säännöksen nojalla järjestettävät palvelut (31 §).

Vammaispalvelulakia ja kehitysvammalakia ollaan parhailaan yhdistämässä yhdeksi laiksi vammaisuuden perusteella järjestettävistä sosiaalihuollon erityispalveluista.³⁹⁰ Vammaispalvelulainsäädännön uudistamisen keskeisiä tavoitteita ovat vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuuden, osallisuuden ja osallistumisen edistäminen ja toteutuminen sekä palvelujen saaminen tarpeen mukaan.³⁹¹ Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä vammaisen lapsen ja nuoren palvelujen toteuttamiseen. Niissä olisi otettava huomioon lapsen tai nuoren ikä ja kehitysvaihe, perhesuhteet ja muut läheiset ihmissuhteet. Palvelut olisi toteutettava siten, että ne tukevat lapsen ja nuoren hyvinvointia ja kehitystä sekä mahdollisuutta toimia yhdenvertaisesti muiden lasten ja nuorten kanssa. Valmisteilla oleva itsemääräämisoikeuslaki sekä sote-lainsäädäntö tulevat vaikuttamaan myös uuteen vammaispalvelulakiin.

Johtopäätökset

Vammaista lasta koskeva artikla 23 on kansallisessa lainsäädännössä otettu melko kattavasti huomioon. Lakikonaisuus on laaja ja jossain määrin vaikeaselkoinen jopa sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisillekin, mutta erityisesti perheille. YK:n vammaissopimuksen voimaantulo on edistänyt sääntelyn kehittämistä parempaan suuntaan. Käytännössä ongelmana kuitenkin on sääntelyn monimutkaisuus ja hajanaisuus. Lapsen ja perheen voi olla vaikea selvittää, mitä tukimuotoja on tarjolla ja millä perusteella niitä voi saada. Palveluiden ja tukien saaminen on usein kiinni kunnan resursseista. Vammaiselle lapselle ja hänen perheelleen ei välttämättä kerrota vaihtoehtoista, joita palveluissa olisi tarjolla, vaan viranomainen tekee päätöksen yksipuolisesti vammaisen lapsen puolesta. Perheet saavat ylipäänsä heikosti tukea palveluita koskevaan päätöksentekoonsa. Oikeudet eivät siten toteudu yhdenvertaisesti koko maan tasolla. Lapsi ja hänen perheensä näyttävät saavan vähäisesti tukea omiin päätöksiinsä. YK:n vammaissopimus edellyttää tuettua päätöksentekoa, jonka aikaansaaminen parantaisi myös vammaisen lapsen asemaa.³⁹²

Vammaisten lasten oikeuksien täysimääräiseksi toteutumiseksi on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että oikeudet taataan myös niissä tilanteissa, kun lainsäädännössä ei erikseen ole mainittu vammaista lasta. Kaikki lapsen oikeudet kuuluvat myös vammaiselle lapselle. Lakeja säädettäessä, muutettaessa ja täytäntöönpannassa on tärkeä ottaa huomioon lapsen oikeuksien sopimuksen yleisperiaatteet lapsen edun ensisijaisuudesta (3(1) artikla), lapsen oikeudesta syrjimättömyyteen (2 artikla), osallisuuteen (12 artikla) sekä kehittymiseen mahdollisimman täysimääräisesti (6 artikla). Palveluilla on myös varmistettava vammaisen lapsen oikeus terveyden- ja sairaanhoidon palveluihin (24 artikla), koulutukseen (28 artikla) ja harrastuksiin (31 artikla).

Uudistettavaa lakia vammaisuuden perusteella järjestettävistä sosiaalihuollon erityispalveluista on tällä hetkellä vaikea arvioida sen liittyessä kiinteästi muun muassa sote-lainsäädäntöön ja sen toteutukseen, jotka ovat vielä hyvin keskeneräisiä. Lapselle annettavat vammaispalvelut on tarkoitus säilyttää maksuttomina, mutta varhaiskasvatus tulisi jatkossa maksulliseksi myös vammaiselle lapselle. Tämä voi vähentää vammaisten lasten osallistumista varhaiskasvatukseen, joka osaltaan heikentää jossain määrin vammaisen lapsen yhdenvertaisuutta suhteessa muihin lapsiin.

Terveydenhuollon sääntelyssä olisi arvioitava vammaisen lapsen hoidon rajaamista koskevaa sääntelytarvetta. Nykyisissä käytännöissä on havaittavissa puutteita ja epäselvyyksiä, joista aiheutuu tarpeetonta rasitusta vammaiselle lapselle ja hänen perheelleen.³⁹³

Opetus- ja kulttuuriministeriössä valmistui raportti vaativasta erityisestä tuesta esi- ja perusopetuksessa syksyllä 2017. Loppuraportti sisältää vaativan erityisen tuen kehittämisryhmän ja sen jaostojen laatiman yleiskatsauksen vaativan erityisen tuen tilaan Suomessa sekä kehittämisohjelmat vaativan erityisen tuen oppilaiden opetuksen kehittämiseksi. Raportissa esitetään kehittämisohjelmia, jotka liittyvät muun muassa informaatio-ohjaukseen, lainsäädännön muutostarpeisiin sekä toimintakulttuurin muutokseen ja monialaisen yhteistyön kehittämiseen. Kehittämisryhmän ehdotuksilla pyritään turvaamaan jokaisen oppilaan oikeus saada opetusta jokaisena esiopetus- ja koulupäivänään, aina kun se oppilaan terveydentila huomioon ottaen on mahdollista.³⁹⁴

390 Esitys vammaispalvelulaki on tarkoitus antaa keväätuntokaudella 2018. Uusi vammaispalvelulaki tulisi voimaan vuonna 2020.

391 Vammaislainsäädännön uudistaminen STM:n verkkosivuilla <http://stm.fi/vammaislainsaadannon-uuistus>, luettu 15.9.2017.

392 Ks. myös lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2017, s. 39.

393 Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2017, s. 39.

394 OKM 2017:34.

LAPSEN OIKEUDET PAKOLAISASEMASSA

Lapsen oikeuksien sopimus

Artiklat 22: Oikeus suojeluun pakolaisasemassa

Artikla 10: Oikeus perheen yhdistämiseen

Artiklan 22 mukaan sopimusvaltiot ovat sitoutuneet antamaan asianmukaista suojelua ja humanitaarista apua lapselle, joka joko yksin, vanhempiensa kanssa tai kenen muun tahansa kanssa hakee pakolaisen asemaa tai joka katsotaan pakolaiseksi. Näillä toimilla varmistetaan se, että lapsi voi nauttia lapsen oikeuksien sopimuksessa ja muissa kansainvälisissä sopimuksissa lapselle taatuista oikeuksista. Lisäksi artiklassa säädetään velvollisuudesta jäljittää lapsen vanhemmat ja perheenjäsenet perheen jälleenyhdistämisen mahdollistamiseksi.

Artiklassa 10 säädetään lapsen oikeudesta perheen jälleenyhdistämiseen ja oikeudesta pitää yhteyttä vanhempiinsa. Artiklassa edellytetään, että perheenyhdistämistä koskevat hakemukset käsitellään myönteisesti, humanisti ja kiireellisesti. Yhteydenpitoa lapsen ja vanhempien välillä ei tule rajoittaa, paitsi poikkeuksellisissa tapauksissa. Tämä tarkoittaa myös sitä, että lapsen ja vanhempien liikkumista maasta toiseen tulee rajoittaa vain poikkeuksellisesti ja rajoituksista tulee säätää lailla.

Lapsen oikeuksien komitea painottaa, että yleissopimuksessa määrätyistä oikeuksista nauttimista ei ole rajattu lapsiin, jotka ovat sopimusvaltion kansalaisia. Oikeuksien on oltava pääsääntöisesti kaikkien lasten käytettävissä, mukaan lukien turvapaikanhakija-, pakolais- ja siirtolaislapset, riippumatta heidän kansalaisuudestaan, siirtolaisasemastaan tai kansalaisuudettomuudestaan. Komitean mukaan lapsen oikeuksien sopimuksesta seuraavat velvoitteet koskien yksin maahan tulleita lapsia ovat luonteeltaan sekä negatiivisia että positiivisia. Ne edellyttävät, etteivät valtiot pelkästään pidättäydy tällaisten lasten oikeuksia loukkaavista toimista, vaan ryhtyvät myös toimenpiteisiin varmistaakseen näistä oikeuksista nauttimisen ilman syrjintää. Suojeluvollisuuksien positiivinen luonne edellyttää myös sitä, että valtiot ryhtyvät kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin tunnistaakseen lapset ilman huoltajaa oleviksi tai perheestään eroon joutuneiksi mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, kuten rajalla, toteuttaakseen jäljittämistoimia ja mahdollisuuksien mukaan, jos tämä on lapsen edun mukaista, jälleenyhdistääkseen perheestään eroon joutuneet ja ilman huoltajaa olevat lapset perheidensä kanssa mahdollisimman pian.³⁹⁵

Suomen toiseen määräaikaisraporttiin antamisessaan päätelmissä vuonna 2000 komitea ilmaisi tyytyväisyytensä ulkomaalaislain vuonna 1999 tehtyyn muutokseen, jolla helpotettiin perheenyhdistämistä sekä maahanmuuttajien kotouttamisen edistämiseen tähtäävään ja turvapaikanha-

kijoiden vastaanottomenettelyä selkeyttävään lakiin.³⁹⁶ Komitean on toisaalta toistuvasti huomauttanut muun muassa perheenyhdistämisen prosessin pitkästä kestosta.³⁹⁷ Neljänteen määräaikaisraporttiin antamisessaan suosituksissa komitea esitti, että pakolaislasten vastaanotosta huolehtivien toimihenkilöiden koulutukseen tulisi taata riittävät voimavarat, erityisesti lasten haastattelutekniikan koulutukseen sekä yksin turvapaikkaa hakevien lasten edustajien koulutukseen. Komitea suositteli myös muun muassa, että lasta tulisi kohdella lapsena hänen ilmoituksensa perusteella ja, että valtion tulisi säätää mahdollisuudesta hakea muutosta iänmäärityksen tulokseen. Yksin maahan tulleilla lapsilla tulee varmistaa riittävät mielenterveyspalvelut. Turvapaikanhakijalapsia ei tulisi ottaa säilöön kuin vasta viimesijaisena toimenpiteenä ja silloinkin mahdollisimman lyhyeksi aikaa, kun muut vaihtoehtoiset keinot eivät ole mahdollisia.³⁹⁸

Kansallinen lainsäädäntö

Ulkomaalaislain (301/2004) tarkoituksena on toteuttaa hyvää hallintoa ja oikeusturvaa ulkomaalaisasioissa ja muun muassa edistää kansainvälisen suojelun antamista perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittaen (1 §). Sovellettaessa lakia alaikäisiin on erityistä huomiota kiinnitettävä lapsen etuun sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyviin seikkoihin (6 §). Kaksitoista vuotta täyttänyt lasta on kuultava ennen häntä koskevaa päätöksentekoa, jollei se ole ilmeisen tarpeetonta. Lapsen mielipiteet tulee ottaa huomioon hänen ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti. Myös nuorempaa lasta voidaan kuulla, jos hän on niin kehittynyt, että hänen näkemyksiinsä voidaan kiinnittää huomiota.³⁹⁹

Kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta ja ihmiskaupan uhrien auttamisesta annetun lain tarkoituksena on turvata kansainvälistä suojelua hakevan ja tilapäistä suojelua saavan toimeentulo ja huolenpito sekä ihmiskaupan uhrin tunnistaminen ja auttaminen ihmisoikeuksia ja perusoikeuksia kunnioittaen ottaen huomioon Euroopan unionin lainsäädäntö ja Suomea velvoittavat kansainväliset sopimukset (1 §). Tässä laissa säädetään (5 §) ulkomaalaislakia vastaavasti, että lain soveltamisessa on kiinnitettävä erityistä huomioita lapsen edun toteutumiseen sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä.⁴⁰⁰ Toimenpiteitä toteutettaessa on selvitettävä lapsen toivomukset ja mielipide sekä otettava ne huomioon lapsen iän ja kehitystason edellyttämällä tavalla. Lasta koskevat asiat on käsiteltävä kiireellisesti. Vastaanottolaki sisältää myös muun muassa säännökset yksin maahan tulleen lapsen edustamisesta (5 luku) ja majoituksesta (17 § ja 18 §).

Pakolaislapsen asemaan ja yhdenvertaiseen kohteluun liittyvät monet lapsen elämää yleisesti koskevat lait, kuten varhaiskasvatustaki, perusopetuslaki, sosiaalihuoltolaki, lastensuojelulaki ja terveydenhuoltolaki. Lapsella on siten oikeus osallistua varhaiskasvatukseen, käydä koulua ja saada tarvitsemaansa terveydenhoitoa sekä sosiaalihuol-

395 CRC/GC/2005/6, kohdat 12-13.

396 CRC/C/FIN/Add.132, kohta 4.

397 CRC/C/FIN/Add.132, kohta 37, CRC/C/FIN/Add.272, kohta 49.

398 CRC/C/FIN/CO/4*, kohdat 59-60.

399 Maahanmuuttovirastossa on laadittu ohje "Lapsen asian käsittely ja päätöksenteko Maahanmuuttovirastossa" [OHJE MIGDno/2013/1037]. Ohjeessa todetaan, että lasta koskevassa päätöksenteossa lapsen etu ja sen toteutuminen on keskeinen arviointiperuste ja viitataan lapsen oikeuksien komitean tulkintaan lapsen edusta sekä aineellisenä oikeutena että perustavanlaatuisena tulkintaperiaatteena ja menettelyllisenä oikeutena. Lapsen edusta käsitteenä tarkemmin ks. CRC/GC/14, s. kohta 6.

400 Esimerkkinä lapsen edun mukaisesta harkinnasta KHO:2017:137, jossa kyse käännytyspäätöksestä.

lon palveluita. Palveluiden järjestämiseen ja tosiasialliseen toteutumiseen vaikuttaa se, onko lapsi turvapaikanhakija vai jo saanut oleskeluluvan.

Maahanmuuttoviraston on viipymättä ryhdyttävä kansainvälistä suojelua hakevan, ilman huoltajaa olevan alaikäisen edun toteuttamiseksi jäljittämään hänen vanhempiaan tai muuta hänen tosiasiallisesta huollostaan vastannutta henkilöä (105 b §). Maahanmuuttoviraston on viipymättä ryhdyttävä jäljittämään myös kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetussa laissa tarkoitettua auttamisjärjestelmässä ilman huoltajaa olevan ihmiskaupan lapsiuhrin vanhempia tai muuta hänen tosiasiallisesta huollostaan vastannutta henkilöä. Ihmiskaupan uhrin huoltajan jäljittämisessä on otettava huomioon, että se ei välttämättä aina ole lapsen edun mukaista. Huoltaja voi esimerkiksi olla syyllinen lapsen uhriutumiseen.⁴⁰¹

Perheenyhdistämisellä tarkoitetaan ulkomaalaiselle perhesiteen perusteella annettavaa oleskelulupaa, jota voi hakea muun muassa pakolaisena Suomeen saapuneen lapsen perheenjäsenen. Perhesiteen perusteella haettavaa oleskelulupaa koskevat säännökset ovat ulkomaalaislain 4 luvussa. Perheenjäseniksi lasketaan avio- ja rekisteröity puoliso, alaikäinen lapsi ja alaikäisen huoltaja. Avopuoliso voi saada luvan, jos puoliset ovat asuneet yhdessä kaksi vuotta tai heillä on yhteinen lapsi.⁴⁰² Muu omainen voi saada luvan vain poikkeustapauksessa.

Pääsääntöisesti perheenyhdistämisen edellytyksenä on turvattu toimeentulo. Toimeentuloedellytyksen soveltamisesta pakolaisen tai toissijaista suojelua saavan kohdalla säädetään ulkomaalaislain 114 § 4 momentissa. Myös heidän kohdallaan perheenyhdistämisen edellytyksenä on lähtökohtaisesti turvattu toimeentulo, mutta säännöksessä on lueteltu tilanteet, jolloin toimeentulovaatimusta ei ole. Toimeentuloedellytyksestä voidaan oleskeluluvan myöntämisen yhteydessä poiketa yksittäisessä tapauksessa myös, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatii (39 §).⁴⁰³

Johtopäätökset

Ulkomaalaislainsäädännössä on ylätasolla lapsen oikeuksien sopimuksen asettamat vaatimukset otettu huomioon. Yleiset säännökset lapsen edusta, lapsen mielipiteen selvittämisestä sekä kehityksen ja hyvinvoinnin turvaamisesta

vastaavat lapsen oikeuksien sopimuksen vaatimuksia. Ulkomaalaislainsäädännön lukuisat muutokset ja kiristykset on tehty viime vuosina usein ilman kattavaa lapsivaikutusten arviointia, joten on hyvin vaikeaa muodostaa selkeää kuvaa siitä, miten lainsäädäntö vastaa kokonaisuutena lapsen oikeuksien sopimuksen vaatimuksia.⁴⁰⁴ Viestit käytännön tilanteista ja eduskunnan oikeusasiamiehen ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuista viittaavat siihen, että lapsen etu tosiasiaa vaarantuu monissa erilaisissa tilanteissa.⁴⁰⁵ Ulkomaalaislainsäädännön kattava lapsivaikutusten arviointi olisi tärkeää, jotta lainsäädännön mahdolliset muutostarpeet tulisivat esiin.⁴⁰⁶

Lainsäädäntötasolla ongelmana on erityisesti sääntelyn laajuus ja vaikeaselkoisuus. Lainsäädäntö jättää runsaasti tulkinnan varaa, joten sen soveltamisessa käytäntöön ei kaikissa tilanteissa ole voitu varmistaa, että lapsen etu ja lasten yhdenvertainen kohtelu toteutuvat. Sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestäminen on kuntien vastuulla ja niiden saaminen ei ole toteutunut yhdenvertaisesti koko maan tasolla.⁴⁰⁷ Ongelmia on esiintynyt muun muassa lasten ja äitien neuvolapalveluiden sekä muiden terveydenhuollon palveluiden saamisessa, varhaiskasvatuksen aloittamisessa ja sosiaalihuollon palveluissa. Kouluun pääseminen ei ilmeisesti tällä hetkellä ole ongelma. Lapsi voi kuitenkin joutua vaihtamaan koulua useampaan kertaan turvapaikkaprosessin aikana, kun asuinpaikkaa joudutaan vaihtamaan. Erityisen ongelmallinen tilanne on niiden lasten ja heidän vanhempiansa kohdalla, joilla ei ole laillista oleskelulupaa Suomessa. Tällöin he ovat oikeutettuja vain esimerkiksi kiireelliseen terveydenhoitoon.⁴⁰⁸ Eduskunnan käsittelyssä vuonna 2014 ollut hallituksen esitys, joka koski kuntien velvollisuutta järjestää terveydenhuoltopalveluita ulkomaalaisille, joilla ei ole oikeutta syystä tai toisesta muuhun kuin kiireelliseen hoitoon julkisessa terveydenhuollossa, raukesi. Tällä lakiesityksellä olisi voitu huomattavasti parantaa paperittomien ihmisten oikeuksia.⁴⁰⁹

Yksin maahan tulleen lapsen oikeusturvan kannalta on tärkeää, että hänellä on ammattitaitoinen edustaja, jolla on myös aikaa perehtyä lapsen tilanteeseen ja tukea lasta. Tällä hetkellä lainsäädäntö ei määrittele, millaista koulutusta tai osaamista edustajalta edellytetään tai millainen perehdyttäminen edustajalle tulisi tehtäviin antaa. Laissa ei ole myöskään rajoitettu sitä, kuinka monta lasta yhdellä edustajalla voi samaan aikaan olla edustettavana.

401 HE 266/2014 vp, s. 39.

402 Esim. KHO:2016:204.

403 Esim. KHO:2014:51. Ratkaisu on annettu ennen toimeentuloedellytysten kiristämistä vuonna 2016 (ks. HE 43/2016 vp). Ks. myös lapsiasiavaltuutetun lausunto eduskunnan hallintovalikunnalle hallituksen esityksestä koskien perheenyhdistämisen kriteerien tiukentamisesta 31.5.2016.

404 Ks. Sormunen 2017. Milka Sormunen nostaa artikkelissaan erityisesti vuoden 2016 aikana tehtyjen ulkomaalaislain muutosten vaikutukset lasten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen turvapaikanhakuprosessissa sekä perheenyhdistämisessä.

405 Ks. esim. EDAE 1487/2017, 2.6.2017 [mm. iänmäärityksen viivästyminen], KHO:2017:81 [lapsen kuuleminen turvapaikkapuhuttelussa].

406 Lapsiasiavaltuutettu on nostanut esiin lapsivaikutusten arvioinnin puuttumisen sekä monia muita ongelmia, kuten puutteet edustajatoiminnassa ja turvapaikanhakijalasten palveluiden saatavuudessa, esiin arviolausunnossa maahanmuuton ministeriyöryhmälle kesäkuussa 2016. Arviolausunto verkossa http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2016/06/LAPS_yksin_maahan_tulleet_16062016.pdf.

407 Ks. Turvapaikanhakijoiden sekä oleskeluluvan ja kuntapaikan saaneiden kunnalliset sote-palvelut. Kuntakyselyn tulokset. THL raportti 18/2016. STM:n ohjeet turvapaikan hakijoiden palveluista verkossa <http://stm.fi/turvapaikanhakijoiden-palvelut> luettu 15.9.2017.

408 Ks. tarkemmin STM 2/2017.

409 HE 343/2014 vp.

KIELI- JA KULTTUURIVÄHEMMISTÖT

Lapsen oikeuksien sopimus

Artikla 30: Oikeus omaan kulttuuriin, uskontoon ja kieleen

Artiklan 30 mukaan etnisiin, uskonnollisiin ja kielellisiin vähemmistöryhmiin tai alkuperäiskansoihin kuuluvalla lapselta ei saa kieltää oikeutta nauttia yhdessä ryhmän muiden jäsenten kanssa omasta kulttuuristaan, tunnustaa ja harjoittaa omaa uskontoaan tai käyttää omaa kieltään. Artiklaan liittyvät läheisesti muun muassa artikla 29, jossa määrätään, että ”lapsen koulutuksen tulee pyrkiä lapsen valmistamiseen vastuulliseen elämään vapaassa yhteiskunnassa ymmärryksen, rauhan, suvaitsevaisuuden, sukupuolten välisen tasa-arvon ja kaikkien kansakuntien, etnisten, kansallisten ja uskonnollisten ryhmien sekä alkuperäiskansoihin kuuluvien henkilöiden välisen ystävyyden hengessä” sekä artikla 17, jonka mukaan sopimusvaltiot ovat sitoutuneet muun muassa rohkaisemaan tiedotusvälineitä kiinnittämään erityistä huomiota vähemmistöryhmiin kuuluvien tai alkuperäiskansojen lasten kielellisiin tarpeisiin.

Lapsen oikeuksien komitean mukaan yleissopimuksen sisältämät nimenomaiset viittaukset alkuperäiskansojen lapsiin osoittavat sen tunnustamista, että he tarvitsevat erityisiä toimenpiteitä pystyäkseen nauttimaan oikeuksistaan täysimääräisesti. Komitean mukaan alkuperäiskansojen lapset kohtaavat merkittäviä haasteita oikeuksiensa käytössä.⁴¹⁰

Komitea on kehottanut Suomea seuraamaan ja arvioimaan romanilasten ja saamelaislasten oikeuksien huomioonottamista kansallisissa suunnitelmissa ja ohjelmissa. Romani- ja saamelaislapsilla tulisi olla oikeus kulttuuritekijät huomioiviin koulutus- ja terveydenhuoltopalveluihin omalla kielellään.⁴¹¹ Komitea on lisäksi kehottanut Suomea tehostamaan toimia, joilla torjutaan romanien etnistä syrjintää ja sosiaalista syrjäytymistä sekä varmistetaan kaikille romanilapsille riittävä elintaso.⁴¹² Opettajien tietoutta eri kulttuureista ja lasten kokemista ongelmista olisi lisättävä ja kouluihin olisi palkattava nykyistä enemmän romanitaustaisia ammattilaisia.⁴¹³

Kansallinen lainsäädäntö

Perustuslain 17 § 2 momentin mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamelaisien oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa säädetään lailla. Säännöksen tarkoituksena on turvata kielellisten ja kansallisten vähemmistöryhmien sekä näiden

ryhmien omaperäisen kulttuurin säilyminen. Säännös ei rajoittuisi pelkästään vähemmistöjen kielellisten oikeuksien turvaamiseen, vaan ulottuisi laajemmin turvaamaan vähemmistöjen kulttuurimuotoja.⁴¹⁴

Vähemmistöryhmiin kuuluvien lasten oikeuksia turvaa yleisellä tasolla yhdenvertaisuuslaki, jota on käsitelty edellä jo artiklan 2 yhteydessä. *Saamenkielilain (1086/2004)* tarkoituksena on turvata saamelaisten oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan (1 §). Varhaiskasvatuslain 11 § 2 momentin mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että lasten päivähoitoa voidaan antaa lapsen äidinkielenä olevalla suomen-, ruotsin- tai saamenkielellä.⁴¹⁵ Perusopetuslain 10 §:n mukaan opetuskielenä voi olla myös saame tai romani. Saamelaisten kotiseutualueella asuvien saamen kieltä osavien oppilaiden opetus tulee antaa pääosin saamen kielellä.

Lapsen äidinkieli ja kulttuuristausta on otettava huomioon sosiaali- ja terveydenhuollossa. Potilaslain 3 § 3 momentin mukaan potilaan äidinkieli, hänen yksilölliset tarpeensa ja kulttuurinsa on mahdollisuuksien mukaan otettava hänen hoidossaan ja kohtelussaan huomioon. Sosiaalihuoltolain 4 § 2 momentin mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on otettava huomioon asiakkaan toivomukset, mielipide, etu ja yksilölliset tarpeet sekä hänen äidinkielensä ja kulttuuri- taustansa.

Oikeutta harjoittaa omaa uskontoaan ja uskonnonope- tusta on käsitelty edellä artiklan 14 kohdalla.

Johtopäätökset

Vähemmistöryhmien lasten oikeudet omaan kieleen, uskontoon ja kulttuuriin on lainsäädännössä otettu huomioon melko hyvin. Käytännössä nämä oikeudet eivät toteudu riittävässä määrin. Erityisesti ongelmia on palveluiden saamisessa omalla kielellä. Esimerkiksi saamelaislapset eivät aina voi käyttää omaa kieltään sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa. Tämä vaarantaa lapsen oikeuden kehitykseen. Peruspalveluiden, kuten esimerkiksi neuvolan, kouluterveydenhuollon ja perusterveydenhuollon, saaminen omalla äidinkiellellä tulisi turvata lainsäädännöllä entistä vahvemmin.

Suuri osa saamenkielisistä lapsista asuu saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella. Kunnilla ei ole lakisäateistä velvoitetta järjestää saamenkielen opetusta kotiseutualueen ulkopuolella. Saamenkielisen varhaiskasvatuksen ja kouluopetuksen turvaaminen myös kotiseutualueen ulkopuolella olisi varmistettava lainsäädännön tasolla.⁴¹⁶

Romanilasten kohdalla ongelmat ovat usein käytännön tasolla. Muun muassa heidän koulunkäynnin tukeen ja kokemaan syrjintään sekä koulussa että sen ulkopuolella on kiinnitettävä erityistä huomiota.⁴¹⁷

410 CRC/C/GC/11, kohta 5.

411 CRC/C/FIN/CO/4*, kohta 63.

412 CRC/C/FIN/CO/4*, kohta 25.

413 CRC/C/FIN/CO/4*, kohta 25.

414 HE 309/1993 vp, s. 25 ja 65.

415 Tässä yhteydessä on tärkeää huomata, että 11 § 1 momentin mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että lasten päivähoitoa on saatavissa kunnan järjestämänä tai valvomana siinä laajuudessa ja sellaisin toimintamuodoin kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Päivähoitoa suunniteltaessa ja järjestettäessä on huomioitava lapsen etu.

416 Ks. lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2017, s. 40.

417 Ks. lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2016, s. 35-36.

LAPSEN OIKEUDET RIKOSOIKEUSJÄRJESTELMÄSSÄ

Lapsen oikeuksien sopimus

Artikla 37: Oikeus suojeluun kidutukselta, julmalta ja epäinhimilliseltä kohtelulta ja rangaistukselta sekä laittomalta tai mielivaltaiselta vapaudenriistolta

Artikla 40: Oikeus oikeudenmukaiseen kohteluun rikosprosessissa iän ja kehitystason mukaisesti

Artikla 37 takaa lapselle oikeuden tulla suojelluksi kidutukselta, julmalta ja epäinhimilliseltä kohtelulta ja rangaistukselta, kuolemanrangaistukselta, elinkautiselta vankeusrangaistukselta sekä laittomalta tai mielivaltaiselta vapaudenriistolta. Artiklassa säädetään ehdot lapsen pidättämiselle, vangitsemiselle ja vankeudelle sekä asetetaan vaatimuksia vapautensa menettäneiden lasten kohtelulle.

Lapsen oikeuksien komitea on käsitellyt 37 artiklaa yleiskommentissaan nro 8 lapsen oikeudesta suojeluun ruumiilliselta kuritukselta ja muilta julmilta tai halventavilta rankaisumuodoilta.⁴¹⁸ Komitean mukaan artiklaa täydentää artikla 19, jonka mukaan lasta on suojeltava kaikenlaiselta ruumiilliselta ja henkiseltä väkivallalta, vahingoittamiselta ja pahoinpitelyltä, laiminlyönniltä tai välinpitämättömältä tai huonolta kohtelulta tai hyväksikäytöltä. Ruumiillinen kuritus ja muut julmat tai halventavat rankaisumuodot ovat väkivallan muotoja, ja valtioiden on ryhdyttävä tarkoituksenmukaisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin, sosiaalisiin ja koulutuksellisiin toimiin niiden poistamiseksi. Komitea korostaa, että sopimusvaltioilla on välitön ja varaukseton velvollisuus poistaa lasten väkivaltaiset ja nöyryyttävät rangaistukset lainsäädäntöä uudistamalla ja muilla tarvittavilla toimenpiteillä.⁴¹⁹

Lasten pidättämiseen komitea on ottanut kantaa erityisesti turvapaikanhakijalasten kohdalla. Komitean mukaan lasta ei tulisi rangaista pelkästään laittomasta maahan-tulosta tai maassa oleskelusta. Jos vankeuteen joudutaan turvautumaan, olosuhteiden tulee olla lapsen edun mukaisia ja noudattaa täysin 37 artiklaa sekä muita kansainvälisiä velvoitteita. Lapsen majoituksen päämääränä tulee olla huolenpito lapsesta, ei vankeus. Lapselle tulee varmistaa muun muassa tarvittava hoito ja muu tuki, yhteydenpito muun muassa ystäviin ja perheeseen, mahdollisuus koulu-käyntiin, lepoon ja leikkiin. Lapselle tulee myös aina nimetä oikeudellinen edustaja.⁴²⁰

Artikla 40 käsittelee lapsia, joita epäillään tai syytetään rikoksesta tai on todettu syylliseksi rikokseen. Se koskee siten lapsen kohtelua rikosprosessin kaikissa vaiheissa alkaen jo siitä, kun syytös rikokseen tekemisestä tehdään.

Lapsen oikeuksien komitea on pitänyt tärkeänä, että sopimusvaltiot perustavat erityisen nuoriso-oikeusjärjestelmän. Lapsen oikeuksien sopimuksen yleisperiaatteiden mukaisesti komitea korostaa rikoksia tehneiden lasten yhdenvertaista kohtelua. Lapsen edun suojeleminen tarkoittaa

esimerkiksi sitä, että rikosoikeuden perinteisten tavoitteiden, kuten rankaisemisen, asemesta on painotettava kuntoutumiseen ja korjaavan oikeuden soveltamiseen tähtäviä tavoitteita. Vapaudenriistolla on hyvin kielteisiä seurauksia lapsen tasapainoiselle kehitykselle ja se haittaa vakavasti hänen sopeutumistaan yhteiskuntaan. Vapaudenriistoon tulisi turvautua siten vasta viimeisenä ja mahdollisimman lyhytaikaisena keinona, jotta voidaan taata täysimääräisesti lapsen oikeus kehittymiseen. Lisäksi lapsen oikeutta ilmaista vapaasti näkemyksensä kaikissa lasta koskevissa asioissa tulisi kunnioittaa täysimääräisesti, ja sen tulisi toteutua kaikissa nuoriso-oikeusprosessin vaiheissa.⁴²¹

Komitea kehotti Suomea vuonna 2011 varmistamaan, että turvapaikanhakijalapsia otetaan säilöön vasta viimesijaisena toimenpiteenä, mahdollisimman lyhyeksi ajaksi, kun muut vaihtoehtoiset toimet eivät ole mahdollisia.⁴²²

Kansallinen lainsäädäntö

Perustuslain 7 §:n mukaan ketään ei saa tuomita kuolemaan, kiduttaa eikä muutoinkaan kohdella ihmisarvoa loukkaavasti. Henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua eikä vapautta riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Rangaistuksen, joka sisältää vapaudenmenetyksen, määrää tuomioistuin. Muun vapaudenmenetyksen laillisuus voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Vapautensa menettäneen oikeudet on turvattava lailla.

Rikoslain 21 luvussa säädetään henkeen ja terveyteen kohdistuvista rikoksista. Kaikenlainen pahoinpityl on rangaistavaa. Perheen sisällä tapahtuva kurittaminen voidaan katsoa pahoinpitelyksi. Rikoslain säännöstä täydentää lapsenhuoltolain 1 §, jonka 3 momentin mukaan lasta ei saa alistaa, kurittaa ruumiillisesti eikä kohdella muulla tavoin loukkaavasti. Perheväkivaltaa ja kuritusväkivaltaa on käsitelty tarkemmin edellä kohdassa "Lasten suojelu heihin kohdistuvalta väkivallalta".

Esitutkintalaissa (805/2011) on lukuisia alaikäisiä koskevia säännöksiä. Lain uudistamista koskevassa hallituksen esityksessä⁴²³ tai myöhempien lakimuutosten yhteydessä ei lapsen oikeuksien sopimukseen kuitenkaan ole viitattu. Lain 3 luvussa säädetään esitutkinnan toimittamisen yleisistä säännöksistä. Kun alle 15-vuotiaan epäillään syyllistyneen rikolliseen tekoon, toimitetaan tarvittaessa esitutkintansa selvittämiseksi, onko 15 vuotta täyttänyt ollut osallisena teossa (3:5). Sen lisäksi säädetään erikseen tilanteista, joissa alle 15-vuotiaan tekemäksi epäillyn rikollisen teon johdosta toimitetaan lisäksi tarvittaessa esitutkinta. Lain 4 luvun 5 §:n mukaan alle 18-vuotiasta on kohdeltava esitutkinnassa hänen ikänsä ja kehitystasonsa edellyttämällä tavalla. Alle 18-vuotiaisiin kohdistuvat tutkintatoimenpiteet on mahdollisuuksien mukaan annettava tähän tehtävään erityisesti perehtyneille tutkijoille. Alaikäiselle voidaan myös määrätä tarvittaessa edunvalvoja (4:8). Alle 15-vuotiaana tehdystä rikollisesta teosta epäilty on erittäin painavista syistä velvolli-

418 CRC/C/GC/8.

419 Ibid. kohdat 18 ja 22.

420 CRC/C/2005/6, kohdat 61-63.

421 CRC/C/C/10, kohdat 3, 6 ja 9-12.

422 CRC/C/FIN/CO/4*, kohta 60.

423 HE 222/2010 vp.

nen olemaan läsnä esitutkinnassa kerrallaan yli 12 tuntia ja enintään 24 tuntia (6:5). Rikoksesta epäiltyä alle 18-vuotiasta ei saa kuulustella ilman todistajaa, paitsi jos kuulustelussa on läsnä hänen avustajansa tai laillinen edustajansa taikka sosiaaliviranomaisen edustaja (7:11). Lisäksi säädetään vajaavaltaisen edustajan läsnäolosta kuulusteluissa (7:14), yhteydenotosta lapsen edustajaan (7:15) ja sosiaaliviranomaisen kutsumisesta kuulusteluun (7:16).

Vankeuslain (767/2005) 5 luvun 2 §:n mukaan alle 18-vuotias vanki on pidettävä erillään aikuisista vangeista, jolle hänen etunsa muuta vaadi. Tässä kohdin lainvalmisteluasiakirjoissa viitattiin nimenomaisesti lapsen oikeuksien sopimuksen 37 artiklan c-kohtaan.⁴²⁴ Vastaava säännös on *tutkintavankeuslain (768/2005)* 3 luvun 1 §:ssä.

Aikaisempi nuorisorangaistuslaki on korvattu *laila yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta (400/2015)*, jonka 11 luvussa säädetään nuorisorangaistuksesta. Nuorisorangaistus on 15–17-vuotiaalle rikoksentehtyjälle tuomittu vähintään neljän kuukauden ja enintään yhden vuoden pituinen seuraamus, joka sisältää valvontaa ja siihen liitettyjä, erityisesti nuorille suunnattuja sosiaalista toimintakykyä edistäviä tehtäviä ja ohjelmia sekä niiden yhteydessä annettavaa tukea ja ohjausta (11:64). Lain valmisteluaineistossa ei ole viitattu lapsen oikeuksien sopimukseen.⁴²⁵

Ulkomaalaislain 122 §:n nojalla lapsi voidaan ottaa säilöön, kun muut maasta poistamisen turvaamistoimenpiteet on todettu toimimattomiksi ja säilöönotto on todettu viimeisijaisena keinona välttämättömäksi.⁴²⁶ Lapsi voidaan ottaa säilöön yhdessä vanhemman kanssa tai yksin maahan tullut lapsi myös yksin. Muuna turvaamistoimenpiteenä voi olla lapsen asumisvelvollisuus, joka voidaan määrätä 15 vuotta täyttäneelle kansainvälistä suojelua hakeneelle, yksin maahan tullee alaikäiselle, jota koskeva päätös maasta poistamisesta on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi (120 b §).

Laissa säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä (116/2002) säädetään säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta erityisesti tähän tarkoitukseen varatussa säilöönottoyksikössä. Alaikäisten huolenpidon järjestämisessä otetaan huomioon heidän elämäntilanteestaan johtuvat erityiset tarpeet sekä varmistetaan heidän tilanteensa säännöllinen seuranta ja riittävät tukitoimet (11 §). Perheenjäsenille tarjotaan mahdollisuus majoittua yhdessä ja heille järjestetään erilliset, riittävän yksityisyyden takaavat majoitustilat. Ilman huoltajaa oleva alaikäinen tulee majoittaa erillään täysi-ikäisistä säilöön otetuista. Lain 14 §:n mukaan lapselle järjestetään säilöönottoyksikön oloihin soveltuvaa ja hänen ikäänsä nähden sopivaa vapaa-ajantoimintaa. Lainvalmisteluasiakirjojen mukaan kyse on erilaisesta ohjatusta toiminnasta, kuten peleistä ja leikeistä, joihin lasten olisi helppo päästä mukaan heti yksikköön saavuttuaan. Lisäksi lapsia kannustettaisiin liikkumaan ja ulkoilemaan. Säilöön otetuille lapsille pyritäisiin turvaamaan mahdollisuus ulkoiluun vähintään kaksi kertaa päivässä. Säilöönottoyksikössä on tarkoitus tukea lasten omaehtoista opis-

kelua säilöönoton olosuhteet sekä lasten ikä ja tausta huomioiden. Lapsille tarjottaisiin heidän ikäänsä, kiinnostukseensa ja tilanteeseensa nähden sopivia tehtäviä, opetusmateriaalia ja tukea itseopiskeluun.⁴²⁷ Muita nimenomaisesti lapsia koskevia säännöksiä laissa ei ole.

Johtopäätökset

Kansallinen sääntely lapsen kohtelusta rikosprosessin eri vaiheissa vastaa hyvin lapsen oikeuksien sopimuksen vaatimuksia, vaikka sopimus ei juuri näy lainvalmisteluaineistossa. Suomessa ei enää ole erityistä nuorisooikeutta koskevaa lakia, mutta sääntely sinänsä on selkeästi omana lukunaan yhdyskuntaseuraamuksia koskevassa laissa.

Lasten säilöönotto on ongelmallinen turvapaikkaprosessissa. Tavoitteena on, että lapsia ei otettaisi säilöön lainkaan, mutta tähän tavoitteeseen ei ole päästy. Sääntely mahdollistaa lapsen lyhytaikaisen säilöönoton sekä perheensä kanssa että yksin maahan tulleiden lasten kohdalla. Yksittäisissä tilanteissa säilöönoton aika voi venyä pitkäksikin. On tärkeää muistaa, että lapsen aikakäsitys eroaa aikuisen käsityksestä. Jos säilössä on aikana lapsi ei pääse kouluun tai leikkimään vapaasti, ulkoilu on tiukasti valvottua ja tilat eivät ole lapsiystävällisiä, säilöönotto ei täytä lapsen oikeuksien sopimuksen vaatimuksia.

LAPSEN OIKEUS SUOJELUUN ASEELLISILTA SELKKAUKSILTA

Lapsen oikeuksien sopimus

Artikla 38: Oikeus suojeluun aseellisilta konflikteilta

Alun perin lapsen oikeuksien sopimuksessa kiellettiin alle 15-vuotiaiden osallistuminen vihollisuuksiin. Tätä muutettiin vuonna 2002 voimaan tulleella valinnaisella pöytäkirjalla, jossa pakollisen asevoimiin värväyksen ja vihollisuuksiin osallistumisen vähimmäisikä nostettiin 15 vuodesta 18 vuoteen. Pöytäkirja velvoittaa sopimusvaltiot muun muassa antamaan tarvittaessa asianmukaista apua pöytäkirjan vastaisen tekojen kohteeksi joutuneiden uhrien kuntouttamiseksi ja yhteiskuntaan uudelleen sopeuttamiseksi.

Artiklassa 38 sopimusvaltiot ovat myös sitoutuneet humanitäärisen oikeuden siviiliväestön suojelua koskevien veloitteiden mukaisesti ryhtymään kaikkiin mahdollisiin toimiin suojellakseen ja hoitaakseen lapsia, joihin aseellinen selkkaus vaikuttaa. Komitea painottaa, että valtioiden on pidättäydyttävä palauttamasta lasta millään tavoin sellaisen valtion rajoille, jossa on olemassa todellinen riski joutua värvätyksi alaikäisenä, mihin kuuluu taistelijaksi värväämisen lisäksi värvääminen tarjoamaan seksuaalisia palveluja sotilaille, tai jossa on todellinen riski joutua osallistumaan suoraan tai välillisesti vihollisuuksiin joko taistelijana tai muissa sotilaallisissa tehtävissä.⁴²⁸

424 HE 263/2004 vp, s. 88–89.

425 HE 215/2014 vp.

426 Lapsen säilöönottoon liittyy myös artikla 37.

427 HE 172/2014 vp, s.43.

428 CRC/GC/2005/6, kohta 24.

Kansallinen lainsäädäntö

Suomi on sitoutunut kansainvälisen humanitäarisen oikeuden sääntöihin ja Geneven sopimuksiin. Nämä sopimukset säätelevät muun muassa siviilihenkilöiden suojelua sodan aikana.⁴²⁹ Sopimuksiin viitataan lapsen oikeuksien sopimuksen 38 artiklan kohdassa 4.

Asevelvollisuuslaissa (1438/2007) säädetään maanpuolustusvelvollisuuden täyttämistä asevelvollisena puolustusvoimissa. Lain 2 §:n mukaan asevelvollisuus alkaa sen vuoden alusta, kun mies täyttää 18 vuotta. Vastaava ikäraja koskee kutsunnan alaisuutta (13 §). Käytännössä siten asepalvelus aloitetaan vasta, kun poika on täyttänyt 18 vuotta. Vastaavasti, mutta vielä täsmällisemmin, asia on ilmaistu laissa naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta (195/1995). Vapaaehtoisen asepalveluksen voi aloittaa vasta täytettyään 18 vuotta (1 §). Kummankin lain ikäraja nostettiin 17 vuodesta 18 vuoteen vuonna 1999 tehdyllä lakimuutoksella. Perusteluna oli nimenomaisesti se, että aseellisia selkkauksia koskeva valinnainen pöytäkirja oli valmisteilla.⁴³⁰

Ulkomaalaislainsäädännön valmisteluasiakirjoissa lapsen oikeuksien sopimus on otettu huomioon.⁴³¹ Edellä pakolaislapsia koskevan 22 artiklan yhteydessä käsitellyt ulkomaalaislain säännökset liittyvät myös lapsen suojeluun aseellisilta selkkauksilta. Kansainvälistä suojelua on annettava henkilölle, joka on vaarassa joutua vainotuksi lähtömaassaan (87 §). Vainotuksi katsottava teko voi olla esimerkiksi syytteen paneminen tai rankaiseminen sen johdosta, että henkilö kieltäytyy asepalveluksesta selkkauksessa, jossa asepalveluksen suorittaminen sisältäisi vakavia rikoksia (87 a §). Toissijaista suojelua on annettava, jos edellä mainitut vaatimukset eivät täyty, mutta on merkittäviä perusteita uskoa, että jos ulkomaalainen palautetaan kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa, hän joutuisi todelliseen vaaraan kärsiä vakavaa haittaa, ja hän on kykenemätön tai sellaisen vaaran vuoksi haluton turvautumaan sanotun maan suojeluun (88 §). Vakavalla haitalla tarkoitetaan muun muassa mielivaltaisesta väkivallasta kansainvälisen tai maan sisäisen aseellisen selkkauksen yhteydessä johtuvaa vakavaa ja henkilökohtaista vaaraa.

Lasten suojeluun aseellisten selkkausten vaikutuksilta liittyy muun muassa laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta. Edellä todetun mukaisesti lain soveltamisessa on kiinnitettävä erityistä huomiota lapsen edun toteutumiseen sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä. Vastaanotossa on otettava huomioon erityistarpeet, jotka johtuvat kansainvälistä suojelua hakevan, tilapäistä suojelua saavan ja ihmiskaupan uhrin haavoittuvasta asemasta,

kuten iästä taikka fyysisestä tai psyykkisestä tilasta (6 §). Aseelliseen selkkaukseen osallistunut hakijalapsi voidaan myös katsoa joissain tilanteissa ihmiskaupan uhriksi, jolloin häntä koskevat ihmiskaupan uhrin auttamisjärjestelmää koskevat säännökset (4 luku). Tässä laissa säädetään myös yksin maahan tulleelle alaikäiselle määrättävästä edustajasta (5 luku).

Johtopäätökset

Asevelvollisuutta koskevassa lainsäädännössä noudatetaan lapsen oikeuksien sopimuksen asettamia vaatimuksia. Vaikka asevelvollisuuslaki sinänsä mahdollistaa sen, että poika voi aloittaa asepalveluksen 17-vuotiaana, käytännössä palvelus alkaa pääsääntöisesti vasta, kun poika on täysi-ikäinen.⁴³²

Lainsäädännössä ei ole nimenomaisia säännöksiä aseellisten selkkausten uhriksi joutuneiden lasten auttamiseksi. Ulkomaalaislainsäädännön voidaan katsoa antavan turvaa lapselle myös näissä tilanteissa. Lapsen asema erityistä suojelua tarvitsemana henkilönä on huomioitu yleisillä säännöksillä lapsen edun huomioonottamisesta, lapsen mielipiteen selvittämisestä sekä lapsen hyvinvoinnin ja kehityksen turvaamisesta. Lainsäädäntö näyttäisi tukevan artiklassa 38 asetettuja vaatimuksia.

Ongelmat lapsen suojelussa aseellisilta selkkauksista ovat moninaisia. Tarvittavaa osaamista ongelman tunnistamiseksi ei ole riittävästi turvapaikanhakijoiden vastaanottojärjestelmässä. Suomeen tulee paljon alaikäisiä turvapaikanhakijoita maista, joissa lapsisotilaita käytetään tai joissa lapsi muuten joutuu kärsimään aseellisten selkkausten seurauksista.⁴³³ Myös tarvittavien mielenterveyspalveluiden ja muiden sosiaali- ja terveyspalveluiden saatavuudessa on ongelmia. Sotatraumoista kärsivän auttamiseen tarvitaan pitkäkestoista ja moniammatillista apua.

Sisäministeriön työryhmä on selvittänyt toimintamallia, miten viranomaisten yhteistyö tulisi järjestää, jotta Syyrian ja Irakin taistelualueilta palaajiin liittyviä turvallisuusriskejä vähennetään ja ne kyetään hallitsemaan. Toimintamallin tulisi toimia muissakin tilanteissa, joissa tiedetään lapsen tulevan Suomeen alueilta, joissa on aseellisia konflikteja tai hänen perheenjäsenensä ovat tai ovat olleet osallisena aseellisessa konfliktissa. Työryhmän ehdotuksessa on tunnistettu lapsen oikeuksien sopimuksen asettamat vaatimukset toimintamallille. Lasten asema haavoittuvaisena ja erityistä suojelua tarvitsevana edellyttää, että traumatisoituneiden lasten auttamiseksi on tarjolla riittävästi ammattitaitoisia resursseja, jotka tekevät moniammatillista yhteistyötä erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollossa, mutta kattaen myös kaikki lapsen arkeen liittyvät toiminnot, kuten varhaiskasvatus, koulu sekä harrastustoiminta.⁴³⁴

429 SopS 7-8/1955, SopS 81-82/1980, SopS 5/1987, SopS 23/1994, SopS 33/2009.

430 HE 187/1999 vp, s. 10.

431 Esim. HE 28/2003 vp ja HE 266/2010 vp.

432 Kutsuntoihin osallistutaan sinä vuonna, kun täyttää 18 vuotta. Asepalvelus on mahdollista aloittaa samana vuonna. Valtaosa aloittaneista on 19-vuotiaita. Ks. Kiuru ym., s. 7.

433 YK:n pääsihteeri julkaisee vuosittain raportin valtioista, joissa lapsisotilaita käytetään, verkossa <https://childrenandarmedconflict.un.org/virtual-library/#>. Tällaisia maita ovat mm. Syyria, Afganistan ja Somalia.

434 Lapsiasiavaltuutetun lausunto sisäministeriön työryhmälle 9.3.2017 verkossa http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2017/03/LAPS_lausunto_sm_viranomaisyhteistyosta_taistelualueelta_palaavat_09032017.pdf (käyntipäivä 5.6.2017).





LAPSEN OIKEUSTURVA

OIKEUSTURVA LAPSEN OIKEUKSIEN SOPIMUKSEN VALOSSA

Lapsen oikeuksien yleissopimus on tärkeä elementti lapsen oikeusturvan toteuttamisessa. Keskeinen säännös on sopimuksen 4 artikla, jolla sopimusvaltiot ovat sitoutuneet ryhtymään kaikkiin tarpeellisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin toimiin yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi.⁴³⁵ Lapsen oikeudet huomioiva lainsäädäntö on tärkeä ennakkollisen oikeusturvan varmistaja. Toisaalta riittävän tarkka lainsäädäntö on edellytys myös tehokkaan jälkikäteisen oikeusturvan toteutumiseksi. Lapsen oikeuksien komitea korostaa, että ”on olennaista, että oikeudet määritellään kansallisessa lainsäädännössä riittävän yksityiskohtaisesti, jotta oikeussuojakeinot sopimuksen noudattamatta jättämisestä koskevissa tilanteissa olisivat tehokkaita.”⁴³⁶

Lapsen oikeuksien komitean mukaan vaatimus tehokkaiden oikeusturvakeinojen saavutettavuudesta sisältyy epäsuorasti lapsen oikeuksien yleissopimukseen. Jotta oikeuksilla olisi merkitystä, niiden loukkausten hyvittämiseksi on oltava käytettävissä tehokkaat oikeussuojakeinot. Sopimusvaltioiden on kiinnitettävä erityishuomiota sen varmistamiseen, että lapsilla ja heidän edustajillaan on käytettävissä tehokkaita lapsilähtöisiä oikeussuojamenettelyitä. ”Lasten erityinen ja muista riippuvainen asema luo heille todellisia vaikeuksia käyttää oikeussuojakeinoja, jos heidän oikeuksiaan on loukattu.” Komitea korostaa myös sitä, että lapsille on tarjottava tietoa, neuvoa ja tukea oman asiansa ajamiseen. Saatavilla tulisi olla asianmukaisia korvauskeinoja, kuten hyvitykset, ja tarvittaessa toimenpiteitä, joilla edistetään ruumiillista ja henkistä toipumista, kuntoutumista ja yhteiskunnallista sopeutumista, kuten 39 artiklassa edellytetään.⁴³⁷ Oikeusturvakeinojen saavutettavuudessa on huomioitava myös erityisryhmät, kuten esimerkiksi vammaiset lapset, maahanmuuttajalapset tai saamenkieliset lapset.

Lapsen oikeuksien sopimuksen läpileikkaavat yleisperiaatteet on otettava huomioon aina sopimuksessa taattuja oikeuksia täytäntöön pantaessa, myös kaikissa lapsen oikeusturvakysymyksissä.⁴³⁸ Lapsen edun ensisijaisuuden yhtenä funktiona on toimia menettelysääntönä: lapsen edun huomioonottavassa päätöksenteossa on noudatettava tiettyjä menettelyitä, kuten esimerkiksi määrättävä tarvittaessa lapselle oikeudellinen edustaja sekä perusteltava päätös selkeästi. Erityisen tärkeänä menettelynä lapsen oikeuksien komitea on kiinnittänyt huomioita lapsen oikeuteen tulla

kuulluksi. Komitea edellyttää, että lailla säädetään valitusmenettelyistä ja muutoksenhakukeinosta, joiden perusteella lapsi voi vaatia oikeuttaan tulla kuulluksi sekä saadakseen näkemyksensä otetuksi asianmukaisesti huomioon, jos näitä oikeuksia on loukattu tai ne on sivuutettu. Lapsella tulisi olla mahdollisuus puhua suoraan päätöksen tekevän henkilön kanssa. Komitea painottaa, että lasten pitäisi tietää, kenelle he voivat valittaa oikeudenloukkauksista ja miten se käytännössä tapahtuu. Tämä koskee lasten arkielämää esimerkiksi päiväkodissa ja koulussa. Myös oikeudellisissa ja hallinnollisissa toimissa on oltava lasten käytettävissä lapsiystävällisiä valitus- ja kantelumenettelyitä.⁴³⁹

Lapsen oikeuksien sopimuksen valitusoikeutta koskevan pöytäkirjan mukaan sopimusvaltion lainkäyttövaltaan kuuluvilla lapsilla ja lapsiryhmillä on oikeus tehdä valituksia, jos nämä katsovat sopimusvaltion loukanneen heidän yleissopimuksella tai sen valinnaisilla pöytäkirjoilla tunnustettuja oikeuksiaan. Lapsen oikeuksien komitea antaa kannanottonsa ja tarvittaessa suosituksia tutkittavaksi ottamiensa valitusten perusteella.⁴⁴⁰

OIKEUSTURVA KANSALLISESSA SÄÄNTELYSSÄ

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Tämä oikeus kuuluu myös lapselle. Lähtökohtana kansallisessa lainsäädännössä on, että lapsen vanhemmat tai muu laillinen huoltaja huolehtii lapsen oikeusturvakeinojen käyttämisestä ja oikeusturvan toteutumisesta.

Lapsen oikeuksien sopimuksen lisäksi lapsen oikeusturvasta puhuttaessa on syytä huomata Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 18 ja 19/1990) 13 artikla, jonka mukaan jokaisella on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä siinäkin tapauksessa, että oikeuksien ja vapauksien loukkauksen ovat tehneet viranomainen toimuksessa olevat henkilöt. Vastaava sääntely sisältyy myös muun muassa KP-sopimuksen 2 artiklan 3 kohtaan.

Suomi on ratifioinut myös lasten oikeuksien käyttöä koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen (SopS 12/2010). Yleissopimuksen tavoitteena on vahvistaa lasten oikeuksia siltä osin kuin ne mahdollistavat lapsen osallistumisen

435 Jälkikäteisiin oikeusturvakeinoiniin viitataan sopimuksen artikloissa 9, 19 ja 40.

436 CRC/GC/2003/5, kohta 25. Lapsen oikeuksien komitean mukaan ”oikeuksien loukkausten hyvittämiseksi tulee olla tehokkaita oikeussuojakeinoja, jotta oikeuksilla olisi merkitystä” (kohta 24). Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään määritellyt tehokkaaksi oikeussuojakeinoksi sellaisen, joka on myös käytännössä tehokas. ”Oikeussuojakeinojen tulisi olla ensisijaisesti preventiivisiä, joilla voidaan estää oikeudenloukkaus tai sen jatkuminen, mutta myös reparatiivisia keinoja, joilla voidaan hyvittää jo tapahtunut loukkaus, saatetaan pitää tehokkaina.” Jääskeläinen 2011, s. 431.

437 CRC/GC/2003/5, kohta 24.

438 CRC/GC/2003/5, kohta 12.

439 CRC/C/GC/12, kohta 46 ja 47. Lapsen oikeuksien sopimuksen käsikirja 2011, s. 101. Menettelyllisistä oikeuksista ks. myös Toivonen 2017, s. 179-181.

440 Lisäksi pöytäkirjassa määrätään muun muassa valtiovalituksista, joissa sopimusvaltio väittää, ettei toinen sopimusvaltio täytä yleissopimuksen tai edellä mainittujen pöytäkirjojen mukaisia velvoitteitaan.

Lainkäyttöä olisi tärkeää kehittää siten, että myös lapsilla olisi aikuisten kanssa yhtäläiset mahdollisuudet vahingonkorvaukseen tai muuhun hyvitykseen, kun heihin on kohdistunut oikeudenloukkaus.

Viranomaistoiminta on harvoin sopeutettu lapsiystävälliseen muotoon. Parannusta tähän tilanteeseen toi eduskunnan oikeusasiamiehen lapsille suunnattu verkkosivusto, jossa on tietoa lapsen oikeuksista ja kantelusta oikeusasiamiehelle sekä lomake kantelun tekemiseksi.⁴⁴⁶ Tämä vastaa osaltaan lapsen oikeuksien komitean näkemykseen, jonka mukaan kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden tulisi olla maantieteellisesti ja fyysisesti kaikkien lasten käytettävissä.⁴⁴⁷ Euroopan neuvoston lapsiystävällisen oikeudenkäytön suuntaviivojen toimeenpano laajasti sekä lainsäädäntösolla että käytännön toiminnassa parantaisivat tilannetta selkeästi.

⁴⁴⁶ <https://www.oikeusasiamies.fi/web/lasten-ja-nuorten-sivut/>.

⁴⁴⁷ CRC/GC/2002/2, kohta 15.

LÄHTEET

VIRALLIS- JA VIRALLISLUONTOISET LÄHTEET

CRC/C/OPSC/2 Committee on the Rights of the Child: Revised guidelines regarding initial reports to be submitted by states parties under article 12, paragraph 1, of the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography.

CRC/C/OPAC/2 Committee on the Rights of the Child: Revised guidelines regarding initial reports to be submitted by states parties under article 8, paragraph 1, of the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child.

CRC/C/58/Rev.2 Committee on the Rights of the Child: Treaty-specific guidelines regarding the form and content of periodic reports to be submitted by States parties under article 44, paragraph 1 (b), of the Convention on the Rights of the Child.

HE 224/1982 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi lapsen huollossa ja tapaamisoikeudesta ja holhouslain muuttamisesta sekä niihin liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 236/1984 vp Hallituksen esitys eduskunnalle sukunimilainsäädännöksi.

HE 64/1988 vp Hallituksen esitys eduskunnalle yhdistyslaiksi sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 296/1990 vp Hallituksen esitys eduskunnalle lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen eräiden määräyksien hyväksymisestä.

HE 140/1990 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sukunimilain muuttamisesta.

HE 185/1991 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi potilaan asemasta ja oikeuksista.

HE 92/1992 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi mielenterveyslain 8 §:n muuttamisesta.

HE 309/1993 vp Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 214/1995 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lapseksiottamisesta annetun lain muuttamisesta.

HE 86/1997 vp Hallituksen esitys eduskunnalle koulutusta koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 145/1998 vp Hallituksen esitys eduskunnalle kokoontumislainsäädännöksi.

HE 137/1999 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta ja eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.

HE 187/1999 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi asevelvollisuuslain muuttamisesta ja naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.

HE 54/2002 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 170/2002 vp Hallituksen esitys eduskunnalle uskonnonvapauslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 28/2003 vp Hallituksen esitys eduskunnalle ulkomaalaislaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 144/2003 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lähestymiskielosta annetun lain muuttamisesta ja laiksi rikoslain 21 luvun 17 §:n kumoamisesta.

HE 34/2004 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikoslain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 263/2004 vp Hallituksen esitys eduskunnalle vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoa ja tutkintavankeuden toimeenpanoa koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 169/2005 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikoslain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 225/2009 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi lastensuojelu-

lain, vankeuslain 4 ja 20 luvun sekä tutkintavankeuslain 2 luvun 5 §:n muuttamisesta.

HE 60/2010 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta.

HE 78/2010 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikoslain 21 luvun 16 §:n muuttamisesta.

HE 164/2010 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ammatillisesta koulutuksesta annetun lain, ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain, ammattikorkeakoululain, yliopistolain sekä rikosrekisterilain 6 §:n muuttamisesta.

HE 222/2010 vp Hallituksen esitys eduskunnalle esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön uudistamisesta.

HE 266/2010 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kansainvälistä suojelua haakevan vastaanotosta ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 280/2010 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tuomareiden nimittämisestä annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 47/2011 vp Hallituksen esitys eduskunnalle adoptiota koskevan lainsäädännön uudistamiseksi sekä lasten adoptiota koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen hyväksymiseksi ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

HE 141/2011 vp Hallituksen esitys eduskunnalle lasten myynnistä, lapsiprostituutiosta ja lapsipornografiasta tehdyn lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan hyväksymisestä ja laiksi pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

HE 140/2012 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valvottua koepapuausta koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 19/2013 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rikoslain, pakkokeinolain 10 luvun 7 §:n ja poliisilain 5 luvun 9 §:n muuttamisesta.

HE 66/2013 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi perusopetuslain, lukiolain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain, ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 41 ja 45 §:n muuttamisesta.

HE 67/2013 vp Hallituksen esitys eduskunnalle oppilas- ja opiskelijahuoltolaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 70/2013 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi alkoholilain 33 ja 40 §:n muuttamisesta.

HE 130/2013 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lastensuojelulain 29 §:n muuttamisesta.

HE 186/2013 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi lapsen huollossa ja tapaamisoikeudesta annetun lain, riita-asioiden sovittelusta ja sovinnon vahvistamisesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain 5 ja 10 §:n sekä sosiaalihuoltolain 17 §:n muuttamisesta.

HE 216/2013 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikoslain 20 luvun muuttamisesta.

HE 19/2014 vp Hallituksen esitys eduskunnalle yhdenvertaisuuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 65/2014 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi todistajansuojeluohjelmasta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 108/2014 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaalihuollon asiakkaan ja potilaan itsemääräämisoikeuden vahvistamisesta ja rajoitustoimenpiteiden käytön edellytyksistä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 155/2014 vp Hallituksen esitys eduskunnalle naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen hyväksymisestä sekä laeiksi yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta, rikoslain 1 luvun 11 §:n muuttamisesta ja ulkomaalaislain 54 §:n muuttamisesta.

lan 1 kohdasta: Koulutuksen tavoitteet [CRC/GC/2001/1].

YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 2 [2002] kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden rooli [CRC/GC/2002/2].

YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 4 [2003] nuorten terveydestä ja kehityksestä lapsen oikeuksien yleissopimuksen yhteydessä [CRC/GC/2003/4].

YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 5 [2003] Lapsen oikeuksien sopimuksen yleiset täytäntöönpanotoimenpiteet [CRC/GC/2003/5].

YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 6 [2005] Ilman huoltajaa olevien ja perheestään eroon joutuneiden lasten kohtelu kotimaansa ulkopuolella [CRC/GC/2005/6].

YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 7 [2006] Lapsen oikeuksien täytäntöönpano varhaislapsuudessa [CRC/C/GC/7/Rev.1].

YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 8 [2006] Lapsen oikeus suojeluun ruumiilliselta kuritukselta ja muilta rankaisumuodoilta [CRC/C/GC/8].

YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 9 [2006] Vammaisten lasten oikeudet [CRC/C/GC/9].

YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 10 [2007] Lasten oikeudet nuoriso-oikeudessa [CRC/C/GC/10].

YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 11 [2009] Alkuperäiskansojen lapset ja heidän yleissopimuksen mukaiset oikeudet [CRC/C/GC/11].

YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 12 [2009] Lapsen oikeus tulla kuulluksi [CRC/C/GC/12].

YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 13 [2011] Lapsen oikeus olla joutumatta minkäänlaisen väkivallan kohteeksi [CRC/C/GC/13].

YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 14 [2013] lapsen oikeudesta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon [CRC/C/GC/14].

YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 15 [2013] lapsen oikeudesta nauttia parhaasta mahdollisesta terveydentilasta [CRC/C/GC/15].

YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 17 [2013] lapsen oikeudesta lepoon, vapaa-aikaan, leikkiin, virkistystoimintaan, kulttuurielämään ja taiteisiin (31 artikla) [CRC/C/GC/17].

YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 18 [2014] haitallisista käytännöistä [CRC/C/GC/18].

OIKEUSKÄYTÄNTÖ

EAOAE 1487/2017 Maahanmuuttoviraston menettely lapsen turvapaikkahakemuksen käsittelyssä. Oikeusasiamiehen ratkaisu 2.6.2017.

EAOAK 2758/2/2007 Lapsen sijoittaminen vankilaan vanhempansa kanssa. Oikeusasiamiehen ratkaisu 21.11.2008.

EAOAK 2765/2/2007 Vankeuden täytäntöönpanon tavoitteiden ja lapsen edun toteutuminen lapsensa kanssa vankilassa olevien vankien kohdalla. Oikeusasiamiehen ratkaisu 21.11.2008.

KHO:2004:121

KHO:2013:97

KHO:2014:50

KHO:2014:51

KHO:2015:26

KHO:2016:204

KHO:2017:81

KHO:2017:137

KKO:1996:151

KKO:2008:93

KKO:2012:95

KKO:2013:85

KKO:2016:24

KKO:2016:25

KKO:2017:51

