

Lapsiasiavaltuutetun kertomus eduskunnalle 2022



LAPSIASIAVALTUUTETTU
BARNOMBUDSMANNEN

Lapsiasiavaltuutetun kertomus eduskunnalle 2022

K 3/2022 vp



LAPSIASIAVALTUUTETTU
BARNOMBUDSMANNEN



Lapsiasiavaltuutetun kertomus eduskunnalle 2022

Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisuja 2022:1

ISBN (pdf): 978-952-259-979-7

ISBN (painettu): 978-952-259-975-9

ISSN (pdf): 1798-4009

ISSN (painettu): 1798-3991

Eduskuntatunnus: K 3/2022 vp

Visuaalinen suunnittelu: Hansaprint Oy / Suunnittelutoimisto Tammikuu Oy

Kuvat: Lapsiasiavaltuutetun toimisto

Painopaikka: Hansaprint Oy, Turenki 2022.



TIIVISTELMÄ

Lapsiasiavaltuutetun kertomus eduskunnalle 2022

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on varmistaa, että lapsen oikeudet ja asema otetaan huomioon lainsäädännössä ja yhteiskunnallisessa päätöksenteossa. Kerran neljässä vuodessa lapsiasiavaltuutettu luovuttaa eduskunnalle kertomuksen hallinnonalaltaan. Ensimmäisen kerran eduskuntakertomus julkaistiin vuonna 2018.

Käsillä olevan eduskuntakertomuksen tarkoituksena on antaa eduskunnalle katsaus lasten asemasta ja heidän oikeuksiensa toteutumisesta Suomessa vuosina 2018–2021. Kertomuksen tavoitteena on tukea eduskuntaa huomioimaan lapsen oikeudet päätöksenteossa, jotta se voisi edistää hyvää ja lapsioikeusperustaista lapsi-, nuoriso- ja perhepolitiikkaa.

Eduskuntakertomus sisältää kuusi lukua, joista ensimmäisessä kuvataan vuosien 2018–2021 lapsipolitiikkaa sekä siihen vaikuttaneita ilmiöitä ja yhteiskuntapoliittisia uudistuksia. Toisessa luvussa tarkastellaan suomalaista koulutuspolitiikkaa, sen uudistuksia, tietopohjaa ja resursseja. Kolmannessa luvussa pureudutaan tarkastelujaksolla ilmenneisiin erityiskysymyksiin, ja neljännessä luvussa luodaan katsaus lapsia koskevan kansallisen lainsäädännön kehitykseen lapsen oikeuksien sopimuksen näkökulmasta. Viidennessä luvussa kerrotaan

lasten ja nuorten kohtaamisista ja välitetään heiltä saatua tietoa. Kertomus päättyy epilogiin, jossa taustoitetaan ja arvioidaan tarkastelujaksolla laadittua kansallista lapsistrategiaa.

Eduskuntakertomus osoittaa, että tarkastelujaksolla lapsen oikeuksia ovat haastaneet koronapandemian, ilmastonmuutoksen ja syntyvyyden laskun kaltaiset ilmiöt. Yhteiskunnassa on toteutettu ja toteutumassa lukuisia laajoja uudistuksia, joiden yhteydessä lapsen oikeudet on huomioitu vaihtelevasti. Lapsen edun huomioon ottaminen on edennyt pienin askelin ja vaatii jatkuvaa muistuttamista. Samalla lapset ja nuoret itse haluavat osallistua ja vaikuttaa paitsi omaan elämäänsä myös yhteiskunnalliseen päätöksentekoon.

Kertomus sisältää kolme ehdotusta. Ensinnä lapsiasiavaltuutettu katsoo, että lapsen edun ensisijaisuus tulee tulevaisuudessa sisällyttää perustuslain (731/1999) perusoikeussäännöksiin. Toiseksi lapsiasiavaltuutettu toteaa, että Suomessa tulee käynnistää lastensuojelulain kokonaisuudistus. Kolmanneksi lapsiasiavaltuutettu esittää, että Suomen koulutuspolitiikan resurssit tulee jatkossa turvata yli hallituskausien sitoutumalla muiden Pohjoismaiden rahoitusta vastaavaan ja selkeästi määriteltyyn rahoitustasoon.

Asiasanat: lapsen oikeudet, lapsen etu, lapsipolitiikka, eduskunta, lapsiasiavaltuutettu, perusoikeudet, koulutuspolitiikka

SAMMANDRAG

Barnombudsmannens berättelse till riksdagen 2022

Barnombudsmannens uppgift är att trygga att barnets rättigheter och ställning beaktas i lagstiftningen och det samhällsliga beslutsfattandet. En gång vart fjärde år överlämnar barnombudsmannen en berättelse över sitt förvaltningsområde till riksdagen. Berättelsen till riksdagen publicerades första gången 2018.

Syftet med den här berättelsen till riksdagen är att ge riksdagen en översikt över barnens ställning och hur deras rättigheter förverkligats i Finland 2018–2021. Avsikten med berättelsen är att ge riksdagen stöd för beaktandet av barnets rättigheter i beslutsfattandet så att den ska kunna främja god och barnrättsbaserad barn-, ungdoms- och familjepolitik.

Berättelsen till riksdagen innehåller sex kapitel där det första beskriver barnpolitiken 2018–2021 och de fenomen och samhällspolitiska reformer som påverkat den. I det andra kapitlet ges en översikt över den finländska utbildningspolitiken, reformerna, faktagrunden och resurserna. I det tredje kapitlet går man in på specialfrågor som framkommit under den granskade perioden och i det fjärde kapitlet ges det en översikt över hur den nationella lagstiftningen utvecklats ur barnrättskonventionens perspektiv. I kapitel fem berättar barnombudsmannen om träffar med barn och ungdomar och samtidigt förmedlas information som de gett. Berättelsen

avslutas med en epilog med bakgrundsinformation till och en bedömning av den nationella barnstrategin, som upprättades under den granskade perioden.

Av berättelsen till riksdagen framgår det att det är fenomen av typ coronapandemin, klimatförändringarna och den sjunkande nativiteten som varit utmaningarna under den granskade perioden. I samhället har ett stort antal omfattande reformer genomförts och andra genomförs som bäst, där barnets rättigheter har beaktats i varierande utsträckning. Beaktandet av barnets bästa har framskridit med små steg och kräver ständiga påminnelser. Samtidigt vill barnen och ungdomarna själva delta och påverka inte bara på sitt eget liv utan också på beslutsfattandet i samhället.

Berättelsen innehåller tre förslag. För det första anser barnombudsmannen att det faktum att barnets bästa ska komma först i framtiden bör införas i de grundläggande rättigheterna i grundlagen (731/1999). För det andra konstaterar barnombudsmannen att en totalreform av barnskyddslagen bör inledas i Finland. För det tredje föreslår barnombudsmannen att resurserna för Finlands utbildningspolitik i fortsättningen bör tryggas över regeringsperioderna genom att man förbinder sig till en finansiering som ligger på nivå med övriga nordiska länderna och som är klart definierad.

ČOAHKKÁIGEASSU

Mánáidáittardeaddji muitalus riikkabeivviide 2022

Mánáidáittardeaddji doaibma lea sihkkarastit, ahte máná rievttit ja sajádat válde vuhtii lánkaásaheamis ja servodatlaš mearrádusdahkanamis. Oktii njealji jagis mánáidáittardeaddji luobaha riikkabeivviide muitalusas iežas hálddahuorggistis. Vuosttas gearde riikkabeimuitalus almmustahttui jagi 2018.

Dán riikkabeimuitalusa mihttomearrin lea addit riikkabeivviide geahčastaga mánáid sajádagas ja sin rivttiid ollašuvvamis Suomas jagiin 2018-2021. Muitalusa mihttomearrin lea doarjut riikkabeivviid válde vuhtii mánáid vuoigatvuođaid sin mearrádusdahkanamis, vai dat sáhtašii ovddidit buori ja mánávuođdosáš máná-, nuoraid- ja bearašpolitihka.

Riikkabeimuitalus sisttisoallá guhhta logu, main vuosttažis govvejit jagiid 2018-2021 mánápolitihka sihke dasa váikkuhan fenomenaid ja servodatpolitihkalaš ođastusaid. Nuppi logus guorahallat suomelaš skuvlenpolitihka, dan ođastusaid, diehtovuodu ja resurssaid. Goalmmát logus vuodjut guorahallanáigodagas ovdan boahtán sierragažaldagaide, ja njealját logus ovdanbuktit geahčastaga mánáid guoskevaš našuvnnalaš lánkaásaheami ovdáneami mánáid rivttiid soahpamuša geahččanguovllus. Viđát logus muitalat mánáid ja nuoraid deaivvademiin ja gaskkustit sis ožžojuvvon dieđu.

Muitalus nohká epiloggii, mas ovdanbuktit duogáža ja árvoštallat guorahallanáigodagas gárvvistuvvon našuvnnalaš mánástrategiija.

Riikkabeimuitalus čájeha, ahte guorahallanáigodagas máná rivttiid leat hástalan koronapandemiija, dálkkádatrivvdama ja riegeadeami njiedjama lágan fenomenat. Servodagas leat ollašuttán ja ollašuvvamin eatnatlohkosaš viiddis ođastusaid, maid oktavuodas máná rievttit leat váldejuvvon vuhtii molsašuddi lánkai. Máná ovddu vuhtiiváldin lea ovdánan smávva lánkkuiguin ja gáibida jeavddalaš muittuheami. Seammás mánát ja nuorat ieža háliidit oassálastit ja váikkuhit ii dušše iežas eallimii muhto maiddái servodatlaš mearrádusdahkanami.

Muitalus sisttisoallá golbma evttohusa. Vuosttažettiin mánáidáittardeaddji oaidná, ahte máná ovddu prioriseren galgá boahttevuodas biddjot sisa vuodđolága (731/1999) vuodđovuogitvuodanjuolggadusaide. Nubbin mánáidáittardeaddji gávnnaheami, ahte Suomas galgá álggahit mánáidsuodjalanlága oppalašođastusa. Goalmmádin mánáidáittardeaddji evttoha, ahte Suoma skuvlenpolitihka resurssaid galgá boahttevuodas dorvvastit ráđdehusbajiid badjel nu, ahte čatnasit earáid Davviriikkaid ruhtadeami dávistan ja čielgasit meroštallojuvvon ruhtadandássái.

ČUÁKÁNKIÄSU

Pärniäššiváldálie muštálus ovdáskoodán 2022

Pärniäššiváldálie pargon lii visásmittiđ, ete pärni vuoigádvuođah já sajattâh váldojeh vuotân lahâasâtmist já ohtsâškodálie meerridmist. Ohtii neelji ivveest pärniäššiváldáláš addel ovdáskoodán muštálus haldáttâhsyergistis. Vuossâmuu keerdi ovdásdeijeemuštálus almostui ive 2018.

Taan ovdáskoddemuštálus ulmen lii adeliđ ovdáskoodán kejâstuv paarnij sajattuvvâst já sii vuoigádvuođái olášuumist Suomâst iivij 2018–2021. Muštálus ulmen lii tuárjuđ ovdáskode váldiđ vuotân pärni vuoigádvuođaid meerridmist, ete tot puávtáččij ovdediđ šiev já pärnivuoigádvuođaid vuáduvvee pärni-, nuorâi- já perâpolitiik.

Ovdáskoddemuštálusâst láá kuttâ lovo, main vuossâmuust kuvvip iivij 2018–2021 pärnipolitiik sehe toos vaigutteijeid almonijd já ohtsâškoddepooliitlijd uđâsmitmijd. Nube lovvoost suogârdállâp syemmiláš škovlimpolitiik, ton uđâsmitmijd, tiätuvuáđu já resursijd. Kuálmád lovvoost vuáijup tarkkumpaajeest šoddâm eromâškoččâmâšâid, já niäljád lovvoost keččâp paarnijd kyeskee aalmugláš lahâasâtem ovdánmân paarnij vuoigádvuođái sopâmuš uáinust. Viidâd lovvoost mainâstep paarnij já nuorâi kuáhtámijd já sirdep sist finnejum

tiáđu. Muštálus nohá epiligin, mast tuávudep já árvuštállâp tarkkumpaajeest rahtum aalmugláš pärnistrategia.

Ovdáskoddemuštálus čáittá, ete tarkkumpaajeest pärni vuoigádvuođaid lii hástám koronapandemia, šonjâdâhnuvástume já šoddâm kiäppánem lágáneh almoneh. Ohtsâškodeest láá olášuttâm já olášutmin maangâid vijdes uđâsmitmijd, moi ohtâvuodâst pärni vuoigádvuođah láá valdum vuotân maht kuás-uv. Pärni hiáđu vuotân váldim lii ovdánâm kuuloid já váátá muštottem ubâ ääigi. Siämmâst pärnih já nuorah jieijah halideh uásálistiđ já vaiguttiđ jieijâs elimân já meiddei ohtsâškodálie meerridmân.

Muštálusâst láá kulmâ iävtuttâs. Vuossâmuštáá pärniäššiváldáláš uáiná, ete pärni hiáđu vuosâsajasâšvuodâ kalga puátteevuodâst siskálmittiđ vuáduvvee (731/1999) vuáduvuoigádvuotâravvuid. Nubben pärniäššiváldáláš pááhud, ete Suomâst kalga algáttiđ pärnisuojâlemlaavâ olesuđâsmittem. Kuálmádin pärniäššiváldáláš iävtut, ete Suomâ škovlimpolitiik resursijd kalga puátteevuodâst turviđ haldáttâspoojij paijeel čonâdâtmáin eres Taveenâmiij ruttâdmân västideijee já čielgâsávt miäruštállum ruttâdemtáásán.

Õ'HTTEKEÄSSMÕŠ

Päärnažä'sšvä'lddšee'kk mainâs ee'ttiĳ-kâdda 2022

Päärnažä'sšvä'lddšee'kk tuâjjan lij praavâd, što päärna vuõiggâdvuõdid da täävtõõzzid vä'ldde lokku lää'jjiõttummšest da õhttsaž-kââddlast tu'mmstõktuâjast. Õ'htešt neelljast ee'jjest päärnažä'sšvä'lddšek räâjj ee'ttiĳ-kâdda mainnâz vaaldâšmsue'rjstes. Vuõssmõs vuâra ee'ttiĳ-kâddmaainâs čõõdte ee'kken 2018.

Ķiõdâst âarraij ee'ttiĳ-kâddmainnâz õõlgtõssân lij u'vdded ee'ttiĳ-kâdda ĳiĳldõk päärnai sââ-jest da sij vuõiggâdvuõdi teâuddjumšest Lää'ddjânnmest ee'jjin 2018-2021. Mainnâz täävtõssân lij staañad ee'ttiĳ-kâ'dd huõmsted päärnai vuõiggâdvuõdid tu'mmstõktuâjstes, što tõt vuâitĳi ou'deed pue'r da päärnažvuõigâsvuâddlâž päärnaž-, nuõri- da piârrpolitiikk.

Ee'ttiĳ-kâddmaainâs sii'sĳkad kutt loogg, koin vuõssmõõzzâst čuõvte ee'jji 2018-2021 päärnažpolitiikk de tõõzz vaikktee'jid eettmõõžžid da õhttsažkâ'dd- poliittlaid oodumšid. Nuu'bbest looggâst ta'rĳstâ'lle lää'ddjânnam škooultempolitiikk, tõn oodumšid, teâttvuâdd da resuursid. Kuâlmad looggâst ĳinlmâ'tte ta'rĳstõõllâmpooddâst oĳntõõvvâm jeârбуž-kõõĳmõõžžid, da neelljad looggâst rä'jje ĳiĳldõk päärnaid kuõskki meersaž lää'jjiõtteem ou'dumšâ päärna vuõiggâdvuõdi suâppmõõžž vue'nnemkuu'lmet. Viidâd looggâst mainste päärnai da nuõri teivvmõõžžin da vâä'lte see'st

vuâžžum teâd. Maainâs poott epiloogla, ko'st tuâggâ'tte da arvvlâ'dde ta'rĳstõõllâmpooddâst rajjum meersaž päärnažstrategia.

Ee'ttiĳ-kâddmaainâs čuâ'jat, što ta'rĳstõõllâmpooddâst päärna vuõiggâdvuõdid liâ vä'žžlâsttam koronapandemia, äimm-muttâz da šõddeemvuõd lue'sttemnallšem eettmõõžž. Õhttsažkââ'ddest lij teâuddjam da liâ teâuddjõõvmen mäang vaiddâz oodummuž, kooi õhttvuõdâst päärna vuõiggâdvuõd liâ valddum lokku vaajtõõll'ânji. Päärna pue'rrvuõd vuâmmšâ vâlddmõš lij ouddnam uu'cces laau'ĳin da õõlĳat juâtkkjeei mošt'tummuš. Seamma äâi'j päärna da nuõr jiiĳ haa'lee vuäs-sõõttâd da vaikkted grââm-a jii'jes jie'llma še õhttsažkââddlõ'žže tu'mmstõktuõjju.

Maainâs sii'sĳkad kolmm e'tĳkõõzz. Vue'sšen päärnažä'sšvä'lddšek ĳeäĳĳ, što päärna pue'rrvuõd vuõss-sâjjsažvuõtt âlĳg puõ'ttiâi'jest sii'sĳkeed vuâddlâä'jj (731/1999) vuâddvuõiggâdvuõttšio'tlmid. Nu'bben päärnažä'sšvä'lddšek tuâtt, što Lää'ddjânnmest âlĳg jâ'tt'tâ'tted päärnaisuõjjeemlâä'jj ceâlaioodummuš. Kuâlmeen päärnažä'sšvä'lddšek e'tĳkad, što Lää'ddjânnam škooultempolitiikk resuurs â'lĳĳe juâtkast staañad pâ'jjel halltõspõõ'ji čõõnõõdee'l jee'res Tâ'vvjânnmi teâggtõõzz va'sttee'jid da ĳiõlĳg-sânji meâ'rtõllum teâggtemtâssa.

SUMMARY

Report to Parliament by the Ombudsman for Children 2022

The Ombudsman for Children is responsible for making sure that children's rights and status are taken into consideration in legislation and decision-making. Every four years, the Ombudsman for Children presents the Finnish Parliament with a report concerning matters related to the Ombudsman's area of responsibility. The Report to Parliament by the Ombudsman for Children was published for the first time in 2018.

The purpose of the current Report to Parliament is to provide the Parliament with an overview on the position of children and realisation of their rights in Finland in 2018 – 2021. The aim of the Report is to support the Parliament in taking the rights of the child into consideration in decision-making to promote good child, youth and family policy based on the rights of the child.

The Report to Parliament contains six chapters, the first of which describes child policy in Finland in the years 2018 – 2021, as well as phenomena and social policy reforms that have affected national child policy. The second chapter examines Finnish education policy and its reforms, basis of knowledge and resources. The third chapter focuses on special issues related to children's rights that emerged during the period of observation, and the fourth chapter takes a look at progress of national legislation from the perspective of the UN Convention on the Rights of the Child. The fifth chapter describes meetings with children and young people, and conveys information

received from them. The Report concludes with an epilogue that evaluates and provides background for the national child strategy prepared during the period of observation.

The Report to Parliament shows that the rights of children were challenged during the period of observation by phenomena such as the COVID-19 pandemic, climate change and declining birth rates. Numerous extensive reforms have been and will be carried out in our society, and the rights of children have been taken into consideration to a varying degree when preparing and implementing those reforms. Acknowledging of children's rights has progressed in small steps and requires constant reminders. At the same time, children and young people want to participate and make an impact on not only their own lives but also decisions made in society as a whole.

The Report contains three proposals. Firstly, the Ombudsman for Children finds that the best interests of the child being a primary consideration must be included under basic rights in the Constitution of Finland (731/1999). Secondly, the Ombudsman for Children finds that a full reform of the Child Welfare Act is needed in Finland. Thirdly, the Ombudsman for Children finds that the basis of knowledge and resources of Finland's education policy must be ensured across government terms by committing to a clearly defined level of funding that corresponds to the funding of other Nordic countries.

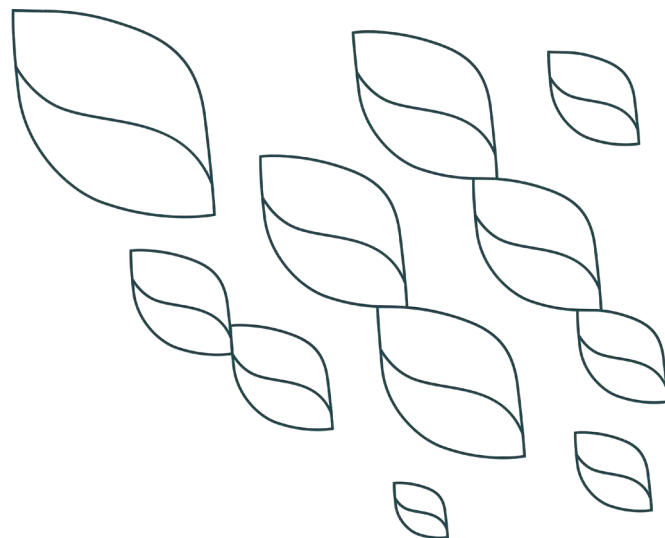


Sisältö

TIIVISTELMÄ	3
SAMMANDRAG /Tiivistelmä ruotsiksi	4
ČOAHKKÁIGEASSU /Tiivistelmä pohjoissaameksi	5
ČUÁKÁNKIÄSU /Tiivistelmä inarinsaameksi	6
Õ'HTTEĶEÄSSMÕŠ /Tiivistelmä koltansaameksi	7
SUMMARY /Tiivistelmä englanniksi	8
ESIPUHE	13
Lapsipolitiikka ja yhteiskunta 2017–2021	19
Heikki Hiilamo	
Lapsipolitiikka satavuotiaassa Suomessa	19
Juhlasta arkeen: sijaishuolto	21
Sote-uudistus	24
Lapsipolitiikka sosiaaliturvauudistuksessa	25
Perhevapaiden uudistaminen	26
Syntyvyyskeskustelu	27
Lapsipolitiikan poliittiset edellytykset	34
Lapset koronapandemian aikana	35
Ilmastoahdistus	37
Yhteenveto	39
Lähteet	40
Koulutuspolitiikan reformit ja resurssit 2017–2021	45
Hanna Virtanen & Hannu Karhunen	
Keskeisimmät koulutusreformit	46
Koulutusresurssien kehitys ja tasa-arvo	55
Johtopäätökset	61
Lähteet	63
Lapsen oikeuksien erityiskysymyksiä 2017–2021	69
Elina Pekkarinen	
Covid-19-pandemia ja lapsen oikeudet	69
Huoli lasten terveydestä	75
Lapsiin ja nuoriin kohdistuvat rikokset ja väkivalta	78
Al-Holin lapset	81
Lähteet	84

Kansallisen lainsäädännön kehitys 2018–2021 YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen täytäntöönpanon näkökulmasta	89
Merike Helander	
Seurantajakson 2018–2021 tarkastelun lähtökohdat	89
Yleiset täytäntöönpanotoimet	91
Katsaus lainsäädännön tilaan seurantajaksolla	95
Koulutus, vapaa-aika ja kulttuuri (artikkelit 28–31)	104
Terveydenhuolto ja sosiaaliturva (artikkelit 24, 33)	109
Lapsiin kohdistuva väkivalta (artikkelit 19, 34, 36, 37 (a), 38, 39)	111
Erityiset kysymykset (artikkelit 22, 30, 32, 33, 35, 36, 37 (b)–(d) ja 38–40)	116
Lapsen oikeusturvan tila	119
Lähteet	122
Mitä lapset ja nuoret ovat meille kertoneet?	131
Elina Pekkarinen, Anton Schalin & Merike Helander	
Yhteydenpito lapsiin on valtuutetun juridinen velvollisuus – lasten näkemysten huomiointi on kaikkien tehtävä	131
Nuoret neuvonantajat -toimintamalli	133
Nuoret neuvonantajat tiedon tuottajina	134
Lapsibarometri ja erillisselvitykset	137
Lopuksi	139
Lähteet	140
EPILOGI – Kohti kansallisen lapsistrategian viitoittamaa tulevaisuutta	141
Elina Pekkarinen	
YK:n lapsen oikeuksien komitean päätelmät kansallisen lapsistrategian suunnannäyttäjänä	141
Kansalliset toimijat lapsistrategian aloitteentekijöinä	143
Lapsen aika: Kohti kansallista lapsistrategiaa 2040	145
Kansallinen lapsistrategia parlamentaarisen komitean ponnistuksena	149
Kansallisen lapsistrategian toimeenpano ja tulevaisuus	153
Lähteet	156





ESIPUHE

K: Mitä lapsi tarvitsee, jotta hänen olisi hyvä olla?

V: Hmm. Nyt tulikin vaikea. Ainakin koti, ruokaa, vanhemmat.

(6-vuotias vastaaja, Lapsibarometri 2020)

Ruoka, leikki ja perhe. Nämä kolme perusasiaa nousivat lapsen hyvän elämän päätekijöiksi, kun kysyimme asiaa kuusivuotiailta lapsilta keväällä 2020. Koronavirus oli juuri tullut Suomeen, ja suuri osa esikoululaisista oli etäopetuksessa. Lasten vastauksissa poikkeusaika ei kuitenkaan vielä näkynyt kuin satunnaisina viittauksina ”tähän aikaan”, jolloin ei voinut tavata kavereita tai isovanhempia. Lapsibarometrissa lasten elämä vaikutti myönteiseltä ja iloiselta, sillä monen arkeen sisältyi herkkuja, leluja, perheenjäseniä ja kavereita. Varjoistakin kerrottiin: joitakin lapsia kiusattiin, he olivat yksinäisiä, eivätkä he saaneet koskaan kehuja.

Tämän eduskuntakertomuksen tarkoitus on antaa eduskunnalle katsaus lasten asemasta ja heidän oikeuksiensa toteutumisesta Suomessa vuosina 2018–2021. Kertomuksen tavoitteena on auttaa eduskuntaa huomioimaan lapsen oikeudet päätöksenteossa, jotta se voisi edistää hyvää ja lapsioikeusperustaista lapsi-, nuoriso- ja perhepolitiikkaa. Lapsiasiavaltuutetun edellisen, vuonna 2018 luovutetun eduskuntakertomuksen esipuhe sisälsi kaksi ehdotusta. Ensinnä eduskunnan tuli määritellä keskeiset Suomen lapsipolitiikan tavoitteet ja konkreettiset mittarit tavoitteiden seurannalle. Toisekseen eduskunnan tuli tehdä linjaus kansallisen lapsipolitiikan strategian valmistelusta perustanaan Yhdistyneiden kansakuntien lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59-60/1991, jäljempänä lapsen oikeuksien sopimus, LOS). Ehdotuksista jälkimmäiseen vastattiin, kun kansallisen lapsistrategian valmistelu aloitettiin keväällä 2018 ja lopullinen strategia julkaistiin helmikuussa 2021. Konkreettiset mittarit Suomen lapsipolitiikan tavoitteiden seurannalle puuttuvat kuitenkin edelleen.

Nyt käsillä oleva eduskuntakertomus välittää eduskunnalle kolme ehdotusta, jotka perustuvat teoksen kirjoituksiin, mutta ovat jäsentyneet lapsiasiavaltuutetun toimistossa. Ensimmäinen **lapsiasiavaltuutettu katsoo, että lapsen edun ensisijaisuus tulee tulevaisuudessa sisällyttää perustuslain (731/1999) perusoikeussäännöksiin.** Tällä hetkellä lapsen edun sirpaleinen sääntely ei tue lapsen edun toteutumista siten kuin lapsen oikeuksien yleissopimus edellyttäisi. ”Perustuslain tasoinen säännös varmistaisi sen, että lapsen etu otettaisiin huomioon kaikessa lapsiin suoraan tai välillisesti kohdistuvassa lainsäädännön täytäntöönpanossa eli myös silloin, kun substanssilaki ei siitä erikseen määrää. Lisäksi se ohjaisi entistä velvoittavammin sekä lainvalmistelijoita että muita lapsiin kohdistuvien päätösten tekijöitä huolehtimaan lapsiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnista”, kirjoittaa lakimies OTM Merike Helander. Lapsiasiavaltuutettu joutuu toistuvasti muistutamaan lasten huomioimisesta ja oikeuksista niin lainsäädäntötyössä, päätöksenteossa kuin julkisessa keskustelussa. Yhteiskunnan keskeisiä reformeja valottavassa analyysissään professori Heikki Hiilamo osoittaa, miten heikosti lapsen edun näkökulma on huomioitu esimerkiksi sosiaaliturvauudistuksessa, koronapandemiassa ja jopa perhevapaauudistuksessa. Perustuslain tasoinen säännös lapsen edusta kirkastaisi lapsen oikeuksien merkitystä ja lapsen oikeuksien sopimuksen velvoittavuutta koko yhteiskunnassa ja kaikissa päätöksentekotilanteissa, jotka suoraan tai välillisesti koskevat lapsia.

Toisekseen **lapsiasiavaltuutettu katsoo, että Suomessa tulee käynnistää lastensuojelulain kokonaisuudistus.** Lastensuojelu on 1990-luvulta asti ollut kriisiytyneessä tilassa, josta kärsivät etenkin lapset ja heidän läheisensä. Samalla kriisi tulee niin inhimillisten tragedioiden kuin talouden tasolla hyvin kalliiksi. Lastensuojelun piirissä olevien lasten ja nuorten määrä kasvoi aina 2010-luvulle, jonka jälkeen osa lastensuojelun avohuollon palveluista siirrettiin sosiaalihuollon puolelle. Samalla lasten sijoitukset kodin ulkopuolelle – niin kiireelliset sijoitukset kuin huostaanotot – ovat kuitenkin lisääntyneet. Erityisesti ovat lisääntyneet teini-ikäisten lasten sijoitukset. ”Suomesta on vaikea löytää yhtään pahoinvointia kuvaavaa indikaattoria, joka olisi kohonnut yhtä johdonmukaisesti ja yhtä kauan talouslamoista ja nousukaudesta, globalisaatiosta ja digitalisaatiosta, tutkimuksesta ja kehittämistyöstä huolimatta”, kirjoittaa professori Heikki Hiilamo. Samaan aikaan mielenterveyden ja päihdehuollon palvelujen kysyntä on lisääntynyt niin lasten, nuorten kuin aikuisten palveluissa. Moni perhe jää palloteltavaksi palvelujärjestelmän sisään palvelujen puuttuessa ja eri toimijoiden siirtäessä vastuuta toiselle. Vaikka lastensuojelulain kokonaisuudistus ei yksin ratkaise lastensuojelun viheliäistä ongelmia, toisi se selkeyttä lähes 30 kertaa muutettuun ja repaleiseen lakiin, jonka noudattaminen ja ymmärtäminen on jo asiantuntijoillekin vaikeaa. Samalla laki on yhteensovittettava sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen kanssa ja huomiota on kiinnitettävä etenkin mielenterveyden ja päihdehuollon palvelujen saatavuuteen.

Kolmanneksi **lapsiasiavaltuutettu katsoo, että Suomen koulutuspolitiikan tietopohja ja resurssit tulee jatkossa turvata yli hallituskausien sitoutumalla muiden Pohjoismaiden rahoitusta vastaavaan ja selkeästi määriteltyyn rahoitustasoon.** Laadukas varhaiskasvatus, perusopetus ja toisen asteen koulutus ovat keskeinen osa lapsen arkea. Oppimisen lisäksi ne toimivat lapsen sosiaalisena

kasvuympäristönä, jolla on kiinteä yhteys lapsen kokonaisvaltaiseen kasvuun ja kehitykseen. Suomessa on tarkasteluajanjaksolla toteutettu useita koulutuksen reformeja, joilla on uudistettu koulutuksen rakenteita lähes jokaisella koulutussektorilla. Samaan aikaan uudistusten valmistelun kanssa, vuoteen 2019 asti, on koulutuksen resursseja leikattu tuntuvasti. ”Opiskelijakohtaiset koulutusmenot laskivat vuosina 2012–2018 Suomen lisäksi ainoastaan Venäjällä, Kreikassa ja Sloveniassa. Useimmissa maissa koulutuspanostuksia lisättiin merkittävästi samalla aikavälillä. Suomi onkin tippunut jo monissa koulutukseen käytettyjen panosten vertailussa OECD-maiden keskiarvon alapuolelle”, kirjoittavat tutkuspäällikkö KTT Hanna Virtanen ja tutkimusohjaaja KTT Hannu Karhunen. Tehdyt korjaukset eivät ole riittäneet paikkaamaan syntynyttä vajetta. Suomi on saanut koulutuksen ongelmista toistuvasti huomautuksia niin YK:n lapsen oikeuksien komitealta kuin YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitealta.

Edellä mainitut ehdotukset perustuvat kuuteen lukuun, joista tämä eduskuntakertomus koostuu. Ensimmäisessä luvussa professori Heikki Hiilamo luo kokonaiskuvan suomalaisesta yhteiskunnasta ja sen lapsipolitiikasta vuosina 2017–2021. Kattavassa analyysissään hän kertoo, millaisessa maailmassa ja Suomessa lapset ovat maan satavuotisjuhlien jälkeen eläneet ja millaiset yhteiskunnalliset lainalaisuudet ja murtumat ovat haastaneet kulunutta jaksoa. Tarkastelun kohteena ovat lastensuojelu, sosiaali- ja terveydenhuollon, sosiaaliturvan sekä perhevapaajärjestelmän uudistukset, syntyvyys, koronapandemia ja ilmastonmuutos. Millainen on hyvinvointi- ja sosiaalipolitiikan ilmapiiri – huomioiko se lapset vai keskitymmekö muihin aiheisiin?



Kertomuksen toisessa luvussa tutkimuspäällikkö KTT Hanna Virtanen ja tutkimusohjaaja KTT Hannu Karhunen pureutuvat keskeisiin koulutuspoliittisiin uudistuksiin ja koulutukseen suunnattujen resurssien kehitykseen. Vuosina 2018–2021 Suomessa on toteutettu erilaisia uudistuksia lähes kaikilla koulutusasteilla varhaiskasvatuksesta ammatilliseen koulutukseen. Virtanen ja Karhunen arvioivat analyysissään keskeisten koulutusreformien vaikutuksia lasten mahdollisuuksiin ja hyvinvointiin. Samalla he tarkastelevat uudistusten taustalla ollutta tietopohjaa ja sitä, miten uudistusten vaikutuksia on jälkikäteen seurattu. Onko Suomi toteuttanut tutkittuun tietoon perustuvaa koulutuspolitiikkaa, joka perustelee maan mainetta sivistysmyönteisenä huippuosaajana? Vai onko kyseessä vain myytti, jota olemme murentamassa?

Eduskuntakertomuksen kolmannessa luvussa tarkastellaan erityiskysymyksiä, jotka yhteiskuntaa ovat herätelleet ja ravistelleet. Koronapandemiassa lasten oikeutta syrjimättömyyteen, lapsen edun ensisijaisuutta, lasten oikeutta elämään ja kehittymiseen sekä lasten oikeutta tulla kuulluksi koeltiin toistuvasti, ja esipuhetta kirjoittaessa vaikuttaa siltä, ettei koettelemus ole lähimainkaan loppunut. Samalla huoli lasten fyysisestä ja psyykkisestä terveydestä on kärjistynyt, psykiatrisen hoidon tarve on lisääntynyt ja nuorten kokema ahdistus kasvanut. Erityiskysymyksenä tarkastellaan myös lapsiin ja nuoriin kohdistuvaa rikollisuutta ja väkivaltaa, joka raaimmillaan johti koko yhteiskuntaa järkyttäneeseen nuoren pojan murhaan. Luvun päätteeksi muistutetaan Syyriassa al-Holin leirillä olevista lapsista, jotka ovat joutuneet maailmanpoliittisen ja oikeudellisen umpisolmun uhreiksi.

Eduskuntakertomuksen neljännessä luvussa lapsiasiavaltuutetun toimiston lakimies Merike Helander luo katsauksen lapsia koskevan kansallisen lainsäädännön kehitykseen vuosina 2018–2021 lapsen oikeuksien sopimuksen näkökulmasta. Tarkastelu pohjautuu lapsiasiavaltuutetun edelliseen eduskuntakertomukseen keskittyen nyt seurantajaksolla toteutettuihin, lapsen oikeuksiin liittyviin lainsäädäntötoimiin. Luvussa kuvataan keskeiset lainsäädännön edistysaskeleet ja nostetaan esiin lainsäädännön kehittämistarpeita. Lapsen edun ja lapsen oikeuksien huomioonottaminen lainvalmistelussa on edistynyt pienin askelin, joskin lapsen etu edelleen huomioidaan pääsääntöisesti vain perinteisissä lapsia koskevissa asioissa, kuten opetuksen ja lastensuojelun yhteydessä. Luvun lopuksi luodaan lyhyt katsaus lapsen oikeusturvan tilaan.

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on tavata lapsia ja nuoria sekä välittää heiltä saatua tietoa päätöksentekoon. Eduskuntakertomuksen viidennessä luvussa erikoistutkija (ma.) Anton Schalin, lakimies Merike Helander ja allekirjoittanut kertovat lapsiasiavaltuutetun toimistossa vuosina 2018–2021 toteutetuista Nuoret neuvonantajat -tapaamisista, Lapsibarometreistä ja erillisselvityksistä, joiden ansiosta lasten ja nuorten näkemyksiä on voitu hyödyntää lapsiasiavaltuutetun antamissa lausunnoissa ja kannanotoissa sekä muussa vaikuttamistyössä. Kokemuksemme on, että lasten kokemusten ja ajatusten selvittäminen on paitsi tärkeää myös laadukkaan päätöksenteon ja demokratian jatkuvuuden edellytys.

Kertomus päättyy epilogiin, jossa kuvataan kansallisen lapsistrategian taustaa ja etenemistä. YK:n lapsen oikeuksien komitean päätelmistä ehti kulua kymmenen vuotta ennen kuin sen edellyttämä lapsistrategia saatiin lopulta maaliin. Merkille pantavaa on, että strategia luotiin lopulta hyvin tiiviissä tahdissa ja poikkeuksellisessa maailmanajassa ja että sen laati ja allekirjoitti komitea, johon jokainen eduskuntapuolue osallistui. Epilogissa kuvataan ja arvioidaan, millaiselle pohjalle strategia rakentui, mitä vahvuuksia ja heikkouksia siinä voidaan jo havaita ja millaisin edellytyksin se voi ohjata tulevien päätöksentekijöiden luotsaamaa lapsi-, nuoriso- ja perhepolitiikkaa.

Haluan lämpimästi kiittää kaikkia edellä mainittuja kirjoittajia sekä lapsiasiavaltuutetun toimiston työntekijöitä – Annaleena Airaa, Merike Helanderia, Karri Kekkosta, Mari Laitista, Katja Mettistä, Pirkko-Liisa Rautiota, Anton Schalinia, Terhi Tuukkasta ja Sonja Vahteraa – upeasta työstä tämän eduskuntakertomuksen ja kaikkien muiden tehtävien äärellä. Jos pieni toimistomme olisi tehdas, sen piipusta tupruttaisi uurastuksen savupilvi ympäri vuoden.

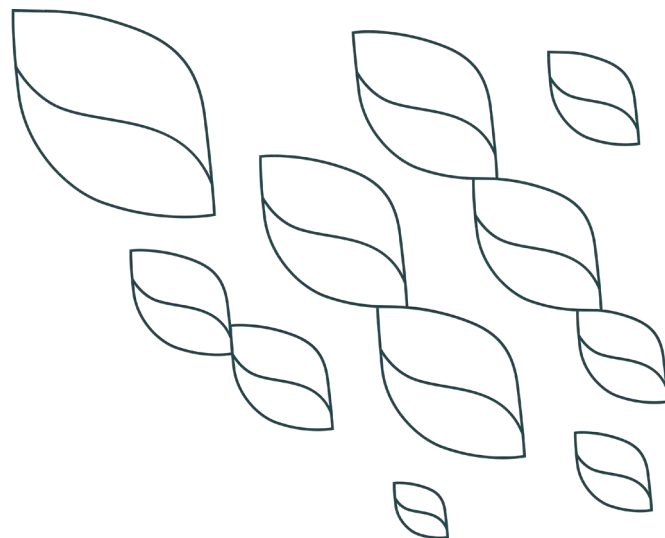
Esipuheen alkusitaatissa kuusivuotias vastaaja toteaa, että kysymys lapsen hyvästä elämästä on vaikea. Ja niinhän se toki onkin. Siitä huolimatta lapset nimesivät useita tekijöitä, joiden turvin elämästä voi tulla parempaa: ruoka, leikki, perhe, huolenpito, rakkaus, lepo ja kaverit toistuivat lasten vastauksissa. Samat tekijät ovat lapsen oikeuksien sopimukseen kirjattuja oikeuksia, jotka valtion tulee jokaiselle lapselle turvata. Nämä oikeudet edellyttävät perustakseen luotettavaa päätöksentekojärjestelmää, kestäväää kansantaloutta, turvallista elinympäristöä ja aktiivista osallisuutta. Ne edellyttävät yhteiskuntaa, jossa jokainen perhe voi kasvattaa lapsiaan varmana siitä, että he ovat tervetulleita, että heistä pidetään huolta ja että heidän arvonsa tunnustetaan kaikkialla. Sellainen on kaikkien lasten Suomi.

Jyväskylässä 29.11.2021

Elina Pekkarinen

Lapsiasiavaltuutettu





Lapsipolitiikka ja yhteiskunta 2017–2021

Heikki Hiilamo, professori, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos ja Helsingin yliopisto

Lapsipolitiikka satavuotiaassa Suomessa

Yhteiskunnallisessa keskustelussa esiintyvät usein käsitteet väestöpolitiikka, perhepolitiikka ja lapsipolitiikka. Väestöpolitiikka tarkoittaa pyrkimyksiä ja toimenpiteitä, joiden päämääränä on vaikuttaa syntyvyyteen, kuolevuuteen, avioituvuuteen ja muuttoliikkeeseen siten, että väestönkehitys on yhteiskunnan kehityksen kannalta suotuisa. Perhepolitiikassa on yksinkertaisimmillaan kysymys lapsen syntymään liittyvän taloudellisen riskin jakamisesta. Riskin jakamiseen osallistuvat paitsi julkiset toimijat – valtio ja kunnat – myös työnantajat, kansalaisjärjestöt ja tietenkin perheet itse. Sosiaali- ja terveysministeriön määritelmän mukaan perhepolitiikan tavoitteena on ”luoda lapsille turvallinen kasvuympäristö ja turvata vanhemmille aineelliset ja henkiset mahdollisuudet perheen perustamiseen ja lasten kasvattamiseen”¹.

Lapsipolitiikan tulokulma yhteiskunnalliseen keskusteluun on lapsen etu. Se kysyy, miltä maailma ja yhteiskunta näyttävät lapsen silmin ja miten ne vaikuttavat lapsen tulevaisuuteen. Lapsipolitiikan erottaa perhepolitiikasta se, että lapsipolitiikka keskittyy lasten hyvinvointiin ja lapsuuteen yhteiskunnallisena ilmiönä, kun taas perhepolitiikka on kiinnostunut lapsen aiheuttamista sosiaalisista hyödyistä ja riskeistä.

Lapsipolitiikassa olennaista on pohtia, miten yhteiskunta voi turvata jokaiselle lapselle turvalliset ja hyvät kasvuolosuhteet. Näkökulma kiteytyy YK:n lapsen oikeuksien yleissopimukseen

1 STM, 2013, 6

(SopS 59–61/1991), jonka kuudes artikla toteaa: ”Sopimusvaltiot tunnustavat, että jokaisella lapsella on synnynnäinen oikeus elämään. Sopimusvaltiot takaavat lapselle henkiinjäämisen ja kehittymisen edellytykset mahdollisimman täysimääräisesti.”

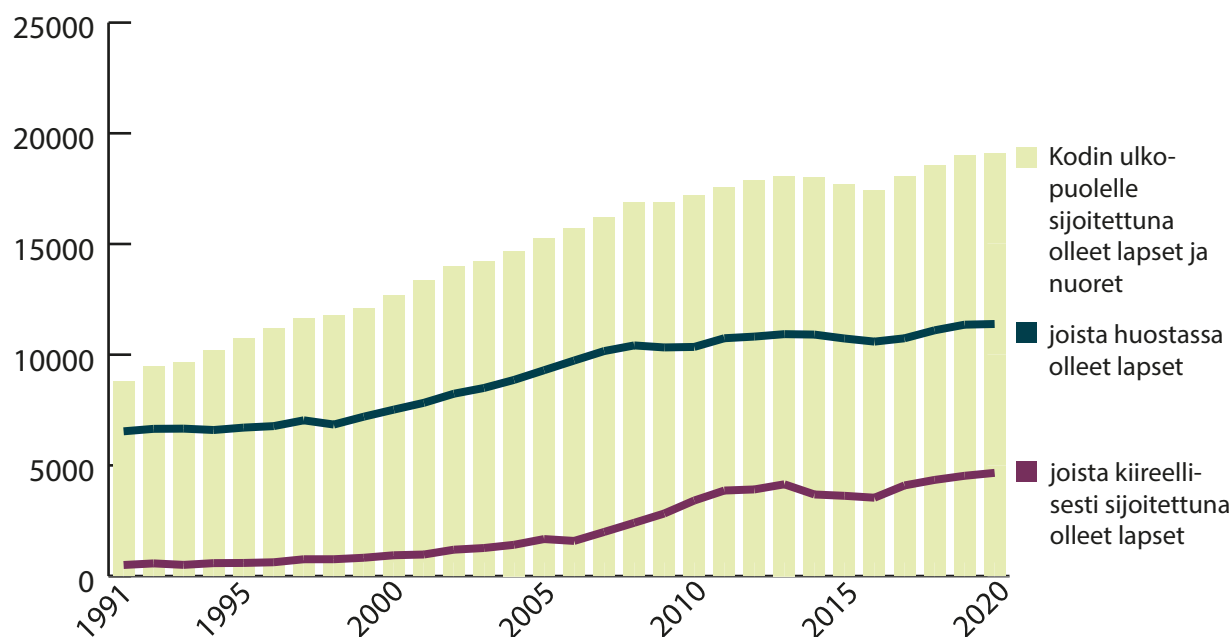
Lapsipolitiikka on toki läheisessä yhteydessä väestöpolitiikkaan ja perhepolitiikkaan. Lasten suojeleminen nousi yhteiskunnallisena kysymyksenä esiin jo 1800-luvun lopulla, kun turvattomien ja pahantapaisten lasten asemaa ryhdyttiin korjaamaan kuntien ja valtion toimesta. Kiinnostus väestökysymyksiin 1930-luvulla nosti ensimmäistä kertaa lasten aseman laajempaan yhteiskunnalliseen keskusteluun. Tämä tarkoitti lapsiköyhyyden torjumista muun muassa terveydenhoidon, koulun ja asumisen keinoin. Pienten lasten äitien tulo työmarkkinoille synnytti erityisesti Suomessa keskustelun ”avainkaulalasten ongelmasta” eli pienistä lapsista, jotka olivat yksin kotona molempien vanhempien käydessä töissä. 1980-luvulla korostui pienten lasten hoidon laatu ja tasa-arvo palvelun tarjonnassa. Kaikille alle kouluikäisille lapsille haluttiin tarjota paikka korkealaatuisessa päivähoitossa, joka oli yleensä julkinen päiväkotitoiminta. 2000-luvulla painotus muuttui varhaiskasvatukseen ja lapsen oikeuteen kehittyä.

Poliittisessa keskustelussa halu parantaa lasten asemaa yhdistää kaikkia puolueita. Lapset olivat näkyvässä roolissa myös Suomen 100-vuotisjuhlissa vuonna 2017. Juhlaistunnossaan eduskunta lahjoitti osakkeita yli 50 miljoonan euron arvosta Itsenäisyyden juhluvuoden lastensäätiölle. Yhteiskunnan tulevaisuus on lasten varassa, eikä lapsia voi asettaa vastuuseen pahoinvoinnistaan. Poliittisessa kamppailussa lasten asiat kilpailevat kuitenkin huomiosta monien muiden kysymysten kanssa. Näin tapahtui myös Suomen 100-vuotisjuhlien jälkeen.

Tarkastelen seuraavassa yhteiskunnallista keskustelua satavuotiaassa Suomessa lapsipolitiikan näkökulmasta. Pohdin, miten lasten näkökulma näkyi suurissa yhteiskunnallisissa uudistuksissa, millaisia lasten hyvinvointiin liittyviä avauksia tehtiin, miten matala syntyvyys muutti lasten asemaa ja lapsipolitiikka, miten koronapandemia muutti lasten asemaa ja miten lasten asiat otettiin huomioon pandemian alkaessa.

Lopuksi arvioin sitä, miten lapsipolitiikka kytkeytyi ja voisi kytkeytyä laajempaan yhteiskuntapolitiikkaan ja kestävyysteemoihin. Aloitan tarkastelun kuitenkin suomalaisen lapsipolitiikan kipupisteestä eli lastensuojelusta.

Juhlsta arkeen: sijaishuolto



Kuvio 1. Kodin ulkopuolelle sijoitettuna olleet lapset ja nuoret sekä heistä huostassa ja kiireellisesti sijoitettuna olleet lapset vuosina 1991–2020*.

Lähde: Lastensuojelu 2020 Tilastoraportti 19/2021, 7.6.2021 Suomen virallinen tilasto, Lastensuojelu. THL.

*) Sama lapsi voi sisältyä sekä kiireellisiin sijoituksiin että huostassa olleiden lukumääriin. Kodin ulkopuolelle sijoitettuna olleet lapset ja nuoret, joista huostassa olleet lapset, joista kiireellisesti sijoitettuna olleet lapset.

Yhdysvaltalainen aikakauslehti US News rankkasi keväällä 2021 maailman maat sen mukaan, missä maassa oli vuonna 2021 parasta kasvattaa lapsia.² Kriteereinä käytettiin ihmisoikeuksien kunnioittamista, perheystävällisyyttä, sukupuolten tasa-arvoa, onnellisuutta, tulojen tasaisuutta, turvallisuutta sekä korkeatasoista koulutus- ja terveydenhuoltojärjestelmää. Parhaat maat olivat Tanska, Ruotsi ja Norja. Sen jälkeen tulivat Hollanti, Kanada – ja Suomi.

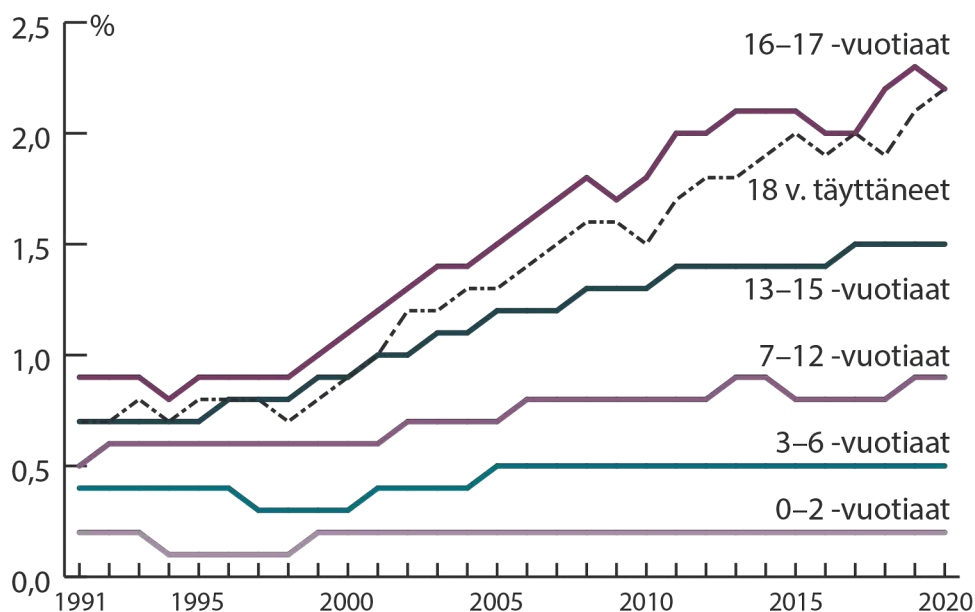
Lastensuojelu kohdistuu lapsiväestön marginaaliin. Sen luvut ovat niin pieniä, etteivät ne murena Suomen mainetta erilaisissa lasten ja nuorten hyvinvoinnin ja elämäntyytyväisyyden vertailuissa. Toisaalta ne ovat riittävän suuria kuvaamaan merkittävää lasten ja nuorten riskiryhmää. Siinä missä lapsipolitiikan ytimessä on lasten hyvinvointi, on olennaista kiinnittää huomiota juuri niihin lapsiin, joiden tilanne on haavoittuvaisin. Nämä lapset ovat usein lastensuojelun asiakkaita.

2 US News, 2021

Lastensuojelulain (417/2007) mukaan sijaishuollon tehtävänä on ryhtyä toimiin, ”jos puutteet lapsen huolenpidossa tai muut kasvuolosuhteet uhkaavat vakavasti vaarantaa lapsen terveyttä tai kehitystä; tai lapsi vaarantaa vakavasti terveyttään tai kehitystään käyttämällä päihteitä, tekemällä muun kuin vähäisenä pidettävän rikollisen teon tai muulla niihin rinnastettavalla käyttäytymisellään”.

Sijaishuoltoon voidaan turvautua vain silloin, kun muilla keinoilla – esimerkiksi avohuollon tukitoimilla – ei voida taata lapsen turvallisia kasvuedellytyksiä. Kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten osuus onkin käypä mittari lasten ja nuorten vakaville hyvinvointivajeille.

Sijaishuollon piirissä olevien lasten määrä on noussut trendinomaisesti jo 30 vuoden ajan (kuvio 1). Vuonna 1990 sijoitettuna oli noin 6 000 lasta ja nuorta, vuonna 2000 noin 10 500, vuonna 2010 noin 14 500 ja vuonna 2020 noin 16 500 lasta ja nuorta. Vuonna 2020 sijoitettuna oli 1,6 prosenttia lapsista. Sijoitukset eivät kestä koko lapsuusaikaa, mikä tarkoittaa sitä, että sijaishuollon kokemuksia on edellä mainittua prosenttiosuutta laajemmalla joukolla lapsia. Vuonna 1997 syntyneistä oli ollut jossain vaiheessa lapsuusaikanaan sijoitettuna 5,7 prosenttia. Luku on lähes kaksinkertainen verrattuna kymmenen vuotta aikaisemmin syntyneisiin. Teini-ikäisten huostaanotot ovat lisääntyneet erityisen voimakkaasti (kuvio 2).



Kuvio 2. Vuoden aikana huostassa olleet lapset (lapsen ikä 31.12.) suhteutettuna vastaavanikäiseen väestöön vuosina 1991–2020, %. Huostaanotto päättyy viimeistään silloin, kun nuori täyttää 18 vuotta.

Lähde: Lastensuojelu 2020 Tilastoraportti 19/2021, 7.6.2021 Suomen virallinen tilasto, Lastensuojelu. THL.

Antti Rinteen ja sittemmin Sanna Marinin hallitusohjelma kiinnitti huomiota lastensuojelun resurssien niukkuuteen. Ohjelma lupasi nostaa asteittain lastensuojelun vähimmäishenkilöstömitoitusta sekä kehittää jälkihuoltoa. Vuonna 2020 käynnistyi myös vaikuttavuusinvestointihanke,

jolla pyritään ehkäisemään lastensuojelun kustannuksia. Kunnat maksavat sijoitusrahastolle osan lastensuojelun kustannusten pienenemisestä saatavasta rahallisesta hyödystä. Mukana ovat Helsinki, Hämeenlinna, Kemiönsaari, Lohja ja Vantaa.

Lukuisat tutkimukset ovat osoittaneet, että lasten ja nuorten pahoinvointi paikallistuu juuri sijoitettuihin lapsiin.³ Monien ongelmat seuraavat mukana myös pitkälle aikuisuuteen. Toisin sanoen sijaishuolto ei onnistu turvaamaan sillä tavoin lasten ja nuorten turvallisia kasvuolosuhteita, että heidän myöhemmän elämänsä riskit suhteessa muihin nuoriin onnistuttaisiin välttämään. Paras tapa turvata lasten hyvinvointia olisi pyrkiä ehkäisemään ennalta sijaishuollon tarve.

Sijaishuolto on myös vakava talousongelma. Lastensuojelun avo- ja sijaishuollon kustannukset ovat nyt yhtä suuret kuin syövän hoidon kustannukset, noin 1,2 miljardia euroa vuodessa. Sijaishuoltoon liittyy myös merkittävää ylisukupolvista syrjäytymistä: sijoitettujen lapset päätyvät vanhempiansa tavoin sijoitetuiksi.

Lastensuojelussa on pyritty vuosikymmenten ajan siirtämään painopistettä raskaista ja hinnakkaista korjaavista palveluista kevyempiin ja edullisempiin ehkäiseviin palveluihin. Lukuisten kehittämisohjelmien ja järjestöhankkeiden tulokset ovat jääneet laihoiksi – eikä käännettä ole tapahtunut viimeisten vuosienkaan aikana. Suomesta on vaikea löytää yhtään pahoinvointia kuvaavaa indikaattoria, joka olisi kohonnut yhtä johdonmukaisesti ja yhtä kauan talouslamoista ja nousukausista, globalisaatiosta ja digitalisaatiosta, tutkimuksesta ja kehittämistyöstä huolimatta.

Laajemmin kysymys on sosiaalipalveluiden kehnosta tietopohjasta. Emme tiedä riittävällä tarkkuudella, millaiset palvelut ovat vaikuttavia. Sijaishuolto onnistuu erityisen huonosti käytöshäiriöiden vuoksi murrosikäisinä sijoitettujen auttamisessa, joita sijoitetuista suuri osa on – sijoitukset kun keskittyvät nimenomaan murrosikäisiin. Tilanne on kestävä, kuten tutkija Antti Kääriälä on huomauttanut: tiedämme hyvin tarkasti syöpähoitojen vaikuttavuudesta, mutta emme juuri lainkaan samanhintaisten lastensuojelupalveluiden vaikuttavuudesta. Keskeinen ongelma liittyy tiedonpuutteeseen: esimerkiksi sijaishuoltopaikoista ei ole yksilötason rekisteriä.⁴

Sijaishuollon tarpeen lisääntyminen on ollut esillä julkisessa keskustelussa, ja toimenpiteitä on tehty. Kansallista hätätilaa ei ole kuitenkaan julistettu, eikä merkittäviä satsauksia ole nähty. Sijaishuollossa olevien lasten ja nuorten määrän jatkuvaa kasvua voi pitää lapsipolitiikan suurimpana lähivuosien epäonnistumisena Suomessa.

3 Esim. Kääriälä, 2020

4 Kääriälä, 2021

Sote-uudistus

Sosiaali- ja terveystalvelujen (sote-palvelujen) uudistus (sote-uudistus) on viime vuosien ylivoimaisesti tärkein sosiaalipoliittinen uudistushanke. Sen valmistelu alkoi jo reilut kymmenen vuotta sitten ennen Suomen 100-vuotispäiviä. Tärkeä merkkipaalu saavutettiin kesäkuussa 2020, jolloin eduskunta hyväksyi lainsäädännön sote-palvelujen siirtämisestä 21 hyvinvointialueelle ja Helsingin kaupungille.

Vuodesta 2005 asti vireillä ollut sote-uudistus tarkoittaa sosiaali- ja terveystalvelujen hallinnon uudistamista. Kyseessä ei ole palvelujen sisällön uudistus. Uudistuksen jälkeenkin sote-järjestäjän on tarjottava asukkailleen ”tarpeen mukaisia palveluja”. Uudistuksen lähtökohtana on se, että Suomen kuntien asukasluku ja voimavarat poikkeavat – historiallisista syistä – runsaasti toisistaan. Tarpeiden ja voimavarojen ristiriita kärjistyy väestön ikääntyessä. Vanhusten kasvava palvelutarve ja sen rahoittaminen on alusta asti ollut sote-uudistuksen johtava teema.

Vaalikaudella 2015–2019 hallitus toteutti sosiaali- ja terveysministeriön sekä opetus- ja kulttuuriministeriön ohjauksessa lapsi- ja perhepalvelujen muutosohjelmaan (LAPE), joka oli yksi Juha Sipilän hallituksen (2015–2019) 26 kärkihankkeesta. Vuosina 2016–2018 toteutetun muutosohjelman tavoitteena oli uudistaa lasten, nuorten ja perheiden palvelut asiakaslähtöisesti integroiduksi palvelujen kokonaisuudeksi. Tämä tarkoitti ennen muuta lapsiperheiden palveluja verkottavan perhekeskusmallin edistämistä. Tavoitteena oli myös uudistaa lastensuojelua ”paremmin asiakkaiden tarpeisiin keskittyväksi” sekä samalla vähentää byrokratiaa.

Toisin sanoen LAPE-hanke pyrki toteuttamaan lapsiperhepalveluissa sote-uudistuksen keskeisen idean – sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämisen samassa yhteydessä –, jolla pyrittiin sote-uudistuksen kunnianhimoiseen tavoitteeseen säästää rahaa ja parantaa palveluja samanaikaisesti. LAPE-hanke pitikin lapsia esillä sote-uudistuksen valmistelussa. Tilanne oli kuitenkin sikäli ristiriitainen, että hallitus yritti sote-uudistuksen yhteydessä laajentaa radikaalisti asiakkaiden ja potilaiden valinnanvapautta erityisesti perustason sote-palveluissa. Tavoitteena oli edistää voimakkaasti yksityisten palveluntuottajien asemaa ja vapaata kilpailua asiakkaista. Tämä sopi heikosti yhteen alueen asukkaita ja järjestötoimijoita yhdistävän ja yhteisöllisyyden vahvistamiseen tähtäävän perhekeskusmallin kanssa.

Tavoitteiden ristiriitaisuus heijastui LAPE-hankkeen toteutukseen. Owl Groupin vuonna 2019 toteuttaman arvioinnin mukaan palvelujen LAPE-hankkeen integroituminen sote- ja maakunta-valmisteluun jäi heikoksi (nykyisin sote-maakuntia kutsutaan hyvinvointialueiksi). Hankkeessa ei ollut täysin selvää, mikä oli LAPE:n tavoittelema suhteessa maakuntiin eli miten lapsi- ja perhepalvelujen kokonaisuus olisi organisoitu osana maakuntien tulevaa johtamisrakennetta. Arvioinnin toinen kritiikki liittyi tavoitellun sote-uudistuksen ja LAPE-hankkeen keskinäiseen ristiriitaan: ”Uudistus pilkkoo voimakkaammin niitä palveluja, joiden integraatiota LAPE pyrkii edistämään”.

Perhekeskustoimintamallin kehittäminen eteni kuitenkin LAPE:n aikana, mitä pidettiin Owl Groupin arvioinnissa hankkeen tärkeimpänä saavutuksena. Perhekeskusmalli ei ollut enää mukana Antti Rinteen/Sanna Marinin hallitusohjelmassa. Lapsi- ja perhepalvelujen muutosohjelmaa jatkettiin kuitenkin vuosina 2020–2022. Nyt perhekeskuksia sekä lasten ja nuorten matalan kynnyksen mielenterveys- ja päihdepalveluja kehitetään osana Tulevaisuuden sosiaali- ja terveyskeskus-ohjelmaa.

Sote-uudistus on erityisen merkittävä muutos paljon palveluja käyttäville lapsille ja nuorille. Hyvinvointialueiden perustaminen on hallinnollinen askel, jonka jälkeen alkaa palvelujen sisällöllinen kehittäminen erityisesti niillä alueilla, joissa ei ole vielä käytössä niin kutsuttua integroitua kuntayhtymää. Palveluista vastaavat organisaatiot muuttuvat, mutta vasta uudistuksen toimeenpano ratkaisee sen, paranevatko vai heikenevätkö lasten ja nuorten palvelut.

Lapsipolitiikka sosiaaliturvauudistuksessa

Toinen vuosia tekeillä ollut merkittävä sosiaalipoliittinen uudistus koskee sosiaaliturvaa. Vuosina 2017–2019 toimi perusturvan ja toimeliaisuuden kokonaisuudistushanke eli Toimi-hanke, jonka tehtävänä oli valmistella työllisyyttä ja toimeliaisuutta parantavaa ja eriarvoisuutta vähentävää perusturvan kokonaisuudistusta. Hankkeen tavoitteena oli ennen muuta nostaa työllisyysastetta sekä kannustaa työn tekemiseen ja yrittäjyyteen. Lapset ja lapsiperheet eivät olleet esillä Toimi-hankkeessa.

Alkuvuodesta 2020 hallitus nimitti parlamentaarisen komitean valmistelemaan sosiaaliturvan kokonaisuudistusta. Komitean toimikausi päättyy 2027. Uudistuksen tavoitteeksi asetettiin työllisyysasteen nostaminen, työn tekemiseen ja yrittäjyyteen kannustaminen, eriarvoisuuden torjuminen ja vähentäminen, työn murrokseen sekä muuttuvaan perhe- ja kotitalousrakenteeseen vastaaminen sekä nykyistä selkeämpi ja yksinkertaisempi järjestelmä, jonka toteutuksessa hyödynnetään erityisesti digitalisaatiota.

Kesällä 2020 sosiaaliturvakomitea hahmotteli neljä keskeistä ongelmakokonaisuutta, joiden pohjalta komitean jaostot valmistelivat raportteja ja tutkimuskatsauksia. Nämä ovat

- » sosiaaliturvan monimutkaisuus
- » ansiotyön ja sosiaaliturvan yhteensovittaminen
- » viimesijainen turva, perusturva ja asuminen
- » palvelujen ja etuuksien yhteensovittaminen.

Keväällä 2021 komitea alkoi valmistella kannanottoja mainituista ongelmakokonaisuuksista. Lapsiperheiden etuudet eivät olleet esillä komitean ensimmäisen vuoden työskentelyn aikana, vaikka ne kuuluvat komitean mandaattiin.

Sosiaaliturvajärjestelmään kuuluu merkittäviä tulonsiirtoja – esimerkiksi lapsilisät – joiden tehtävänä on jakaa taloudellisia resursseja lapsille. Sosiaaliturvan uudistamisen lähtökohtana on kuitenkin niin kutsuttuun kestävyysvajeeseen perustuva ajattelu, jossa suurin huolenaihe on työllisyysasteen nostaminen eikä esimerkiksi lapsiköyhyyden poistaminen.

Perhevapaiden uudistaminen

Pohjoismaiden uskottiin saavuttaneen suhteellisen korkean syntyvyyden kehittämällä äitien mahdollisuuksia yhdistää työ- ja perhe-elämä, kun taas aikaisemmin keskieurooppalainen eli konservatiivinen perhepolitiikka vahvasti perinteistä työnjakoa puolisojen välillä. Tämä ei pätenyt enää 2000-luvun alussa⁵. Esimerkiksi Saksassa vuoden 2007 Elterngeld-reformi ja päivähoito-oikeuden laajentaminen merkitsivät vahvaa panostusta perhepolitiikkaan romuttaen perinteistä mieselättäjämallia.

Perhepolitiikassa toteutettiin vuosina 2008–2014 pienempiä uudistuksia, joiden tavoitteena oli helpottaa työn ja perhe-elämän yhteensovittamista, edistää sukupuolten välistä tasa-arvoa ja vahvistaa lapsiperheiden taloudellista asemaa⁶. Vuosina 2015–2018 perhepolitiikkaan kohdistettiin leikkauksia. Esimerkiksi lapsilisiä ja vanhempainetuksia pienennettiin, tosin vain vähän. Merkittävin perhepolitiikan leikkaus ja pitkä tasa-arvopoliittinen taka-askel oli subjektiivisen varhaiskasvatus- ja päivähoito-oikeuden rajoittaminen osa-aikaiseksi vuoden 2016 alusta⁷. Vaalilupauksen mukaisesti kesäkuussa 2019 aloittanut Antti Rinteen hallitus poisti rajauksen.

Perhevapaat ovat keskeinen lapsipolitiikan instrumentti. Viime kädessä kysymys on siitä, millaisen suhteen vanhempiinsa vastasyntynyt lapsi saa. Perhevapaaetuudet luovat yhdessä työehtosopimusten ja työpaikkakohtaisten käytäntöjen kanssa ne puitteet, joiden mukaan äidit ja isät ovat mukana vastasyntyneiden ja taaperoikäisten arjessa. Perhevapaat olivat Pohjoismaissa monilla mittareilla anteliaampia kuin muissa vauraissa maissa 1980- ja 1990-luvuilla.

Suomi alkoi 2000-luvulla jäädä jälkeen muista Pohjoismaista muun muassa isille tarkoitettujen perhevapaiden kehittämisessä. Isien etuudet ovat lasten näkökulmasta tärkeitä, koska niiden avulla myös isät voivat muodostaa läheisen suhteen lapsiinsa heti heidän syntymänsä jälkeen.

Isien perhe-etuuksien käyttö on Suomessakin lisääntynyt trendinomaisesti, mutta äitien ja isien etuuskäytössä on kuitenkin edelleen suuri ero. Tämä näkyy aivan erityisesti kotihoidon tuen käytössä.

5 Bradshaw ja Hatland, 2006

6 Nyby, 2020

7 Salmi & Närvi, 2017a

Suomessa vallitsi kuitenkin myyttinen käsitys siitä, että pienten lasten hoitotukienkorvaustaso olisi hyvällä tasolla ja että niitä voisi joustavasti jakaa isien ja äitien välillä⁸.

Vuosina 2011–2019 kahden perättäisen eduskuntakauden hallitukset epäonnistuivat luvatus perhe-tuki uudistuksen toteuttamisessa. Kataisen hallitus päätti vuonna 2013 rakennepoliittisessa ohjel-massaan jakaa kotihoidon tukikauden puoliksi äitien ja isien kesken. Uudistuksen ideana oli nostaa työllisyysastetta mutta toki myös edistää perhevapaiden tasa-arvoisempaa käyttöä⁹. Hallituspuolueet riitautuivat asiasta vuonna 2015, eikä esitystä annettu eduskunnalle. Myöhemminkin kysymys pien-ten lasten ”parhaasta” hoitopaikasta jakoi sekä poliitikkoja että tutkijoita¹⁰.

Sipilän hallitus yritti keväällä 2018 uudelleen toteuttaa perhevapaa uudistuksen. Keskusteluissa oli esillä malli, jossa vanhempainvapaista olisi kiintiöity äideille ja isille runsaat neljä kuukautta. Vapaasti jaettavaksi olisi jätetty vajaat viisi kuukautta. Samalla oli esillä kotihoidon tuen porrastus: tukea olisi leikattu 24 kuukauden kohdalta eli lapsen ollessa kaksivuotias. Hallitus ei löytänyt taas-kaan yksimielisyyttä mallista, ja uudistus kuopattiin¹¹.

Juuri ennen koronapandemiaa sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö julkaisi uudistusesityksen, jossa perheen päivärahapäivien kokonaismäärä kasvaisi 12,7 kuukaudesta reiluun 14 kuukauteen.¹² Helmikuussa 2020 esitetyn mallin mukaan molemmat vanhemmat saisivat yhtä suuren kiintiön eli 164 päivä-rahapäivää (noin 6,6 kuukautta). Omasta kiintiöstä voi luovuttaa toiselle vanhemmalle 69 päivää. Raskaana oleva vanhempi saisi ennen vanhempainrahan alkua noin kuukauden päivärahajakson, jota kutsutaan raskausrahaksi.

Syntyvyyskeskustelu

Syntyvyyttä voidaan lähestyä nationalistisesta, feministisestä, puolueintressi- ja lapsinäkökulmista. Pääministeri Matti Vanhanen vaati elokuussa 2003 Suomeen lisää lapsia. Vanhasen mukaan Suomi ei voi vain ”ukkoontua ja akkaantua”. SDP:n puheenjohtaja Antti Rinne kohahdutti puhumalla ”synny-tystalkoista” puolueensa eduskuntaryhmän kesäkokouksessa Kouvolaissa elokuussa 2017.

Vanhasen ja Rinteen puheet muistuttavat nationalistisesta suhtautumisesta syntyvyyteen. Tästä näkökulmasta korkeaa syntyvyyttä tarvitaan turvaamaan työvoiman uusintaminen ja hyvinvointi-valtion rahoitus. Syntyvyyskeskustelun keskeinen motivaatio liittyy kestävyysvajeeseen: miten on mahdollista rahoittaa vanhusten palveluja ja eläkkeitä, jos syntyvien ikäluokkien koko jatkuvasti pienenee.

8 Miettinen, 2017

9 Salmi & Närvi 2017b, 27–28

10 Erola, 2018

11 Kontula, 2018

12 STM, 2020

Väestöpolitiikka edustaa määritelmällisesti nationalistista suhtautumista syntyvyyteen. Vuoden 2020 väestöpoliittisessa raportissaan Väestöliitto yritti kuitenkin pehmentää vaikutelmaa: ”Jotkut pitävät sen [väestöpolitiikan] kaikua vanhanaikaisena, pahimmassa tapauksessa autoritaarisena tai kylmänä. Väestöpolitiikkaan liittyy liian helposti ajatus ylhäältä alaspäin virtaavista käskyistä ja väestöstä passiivisena politiikan kohteena.”¹³

Syntyvyyttä voidaan lähestyä myös puolueintressien näkökulmista eli siitä, miten syntyvyydellä voidaan vaikuttaa poliittisiin valtasuhteisiin. Suomessa esimerkiksi vasemmistopuolueet ovat halunneet tukea syntyvyyttä pienituloisissa työssäkäyvien perheissä. Keskusta (ent. Maalaisliitto) puolestaan on suosinut lasten hoitamista kotona esimerkiksi kotihoiton tuen avulla. Kokoomukselle on ollut tärkeää hyvätuloisten perheiden tukeminen esimerkiksi lapsiperheiden verovähennyksillä. Ajatuksena on ollut kiinnittää huomiota myös lasten ”laatuun”. Ajatus oli vahvasti esillä ennen toista maailmansotaa, mutta kokonaan se ei ole jäänyt historiaan.¹⁴ Vihreät ovat halunneet tukea syntyvyyttä opiskelijaperheissä.

Feministisestä näkökulmasta velvoittava syntyvyysspuhe näyttäytyy patriakaalisen järjestelmän jälki-kaikuna. Tässä näkökulmassa keskeistä on se, millaisia vastuita ja rooleja lapsen synnyttäminen luo naisille ja kuka määrittää niitä. Lasten saaminen vaikuttaa suuresti naisten palkattomaan työhön kotona ja osallistumiseen työmarkkinoille. Intersektionaalinen feminismi on kiinnostunut siitä, miten sukupuoli ja yhteiskunnallinen asema ovat yhteydessä syntyvyyteen. Onko esimerkiksi vähän koulutetuilla ja työttömillä miehillä mahdollisuus saada lapsia?

Lapsinäkökulma pohtii, miten yhteiskuntapolitiikka voi turvata jokaiselle lapselle turvalliset ja hyvät kasvuolosuhteet. Olennaista ei ole lasten määrä tai se, kuka saa lapsia, vaan se, millaiset edellytykset lapsilla on hyvään elämään. Matala syntyvyys voidaan hyväksyä, jos se tarkoittaa enemmän resursseja ja parempia kasvuedellytyksiä yhtä lasta ajatellen. Toisaalta lapsinäkökulma syntyvyyteen voi tarkoittaa myös lasten oikeutta elämään. Tämä ei kuitenkaan merkitse ulkopuolelta asetettua ehkäisy- tai aborttikieltoa, vaan jokaisen lapsen oikeutta syntyä rakastettuna ja toivottuna yksilönä.

Syntyvyyden laskukausi

Ennen vuotta 2010 kokonaishedelmällisyysluku vaihteli vain vähän liki neljän vuosikymmenen ajan. Suuri syntyvyyden lasku vuosina 2010–2019 tuli siksi yllätyksenä. Vuonna 2010 kokonaishedelmällisyysluku oli 1,87, kun se vuonna 2019 oli 1,35. Syntyvyys laski joka vuosi yhdeksän vuoden ajan.

Syntyvyyden lasku ei ollut vielä vahvasti esillä Suomen juhliessa satavuotispäiviään. Syntyvyyden lasku yhdistettiin tuolloin globaalin talouslaman jälkeiseen talouskriisiin. Syntyvyyden lasku kuitenkin jatkui, vaikka talouskriisi oli vihdoinkin selätetty vuonna 2017. Syntyvyys-termi esiintyi

13 Sorsa, 2020, 9

14 Yle Uutiset, 2012

suomalaisissa aikakauskirjoissa ja sanomalehdissä vuonna 2010 vain 62 sivulla, mutta vuonna 2018 osumia oli jo 4 016¹⁵.

Syntyvyyden väheneminen oli vuosina 2010–2019 suurinta Etelä-Karjalan ja Lapin maakunnissa, pienintä Keski-Pohjanmaan maakunnassa ja Ahvenanmaalla¹⁶. Syntyvyyden lasku paikallistui ennen muuta siihen, että ensimmäisiä lapsia syntyi vähemmän¹⁷. Syntyvyyden lasku päättyi ensimmäisenä koronavuonna 2020, jolloin syntyneitä oli reilut 800 enemmän kuin edellisenä vuonna. Kokonaishedelmällisyysluku oli 1,37, joka oli siis aavistuksen korkeampi kuin edellisenä vuonna, mutta edelleen historiallisen alhainen. Syntyvyyden nousu jatkui varovaisena myös vuoden 2021 alussa. Ennakkotietojen mukaan lokakuusta 2020 syyskuuhun 2021 ulottuvan jakson kokonaishedelmällisyysluku oli 1,44¹⁸.

Kokonaishedelmällisyysluku (*Total Fertility Rate, TFR*) kertoo, kuinka monta lasta nainen synnyttäisi laskennallisesti elämänsä aikana, jos ikäryhmittäiset hedelmällisyysluvut pysyisivät samoina kuin laskennan perusteena olevana vuonna.

Toteutunut hedelmällisyysluku (*Completed Fertility Rate, CFR*) kertoo kunkin ikäkohortin toteutuneesta syntyvyydestä.

Kokonaishedelmällisyysluku sopii hyvin osoittamaan hedelmällisyyden tason ja suunnan muutoksia maiden välillä tai maiden sisällä. Toteutunut hedelmällisyysluku on varmempi mittari kuvaamaan, miten paljon naiset keskimäärin saavat lapsia elämänsä aikana. Se on kuitenkin siinä mielessä hankala mittari, että se laahaa nuorempien ikäluokkien osalta pari vuosikymmentä perässä.

Syntyvyyden ajoituksen muutokset (tempo-vaikutukset) vaikuttavat kokonaishedelmällisyyslukuihin. Ne ovat liian matalia kuvaamaan pidemmän aikavälin trendiä, jos naiset lykkäävät lasten saamista, ja ne nousevat suhteettomasti, kun lapsia saadaan kiihtyvällä tahdilla. Toisin sanoen muutaman vuoden alhainen kokonaishedelmällisyysluku ei kerro lapsikadosta, sillä syntymättömien lasten määrä saatetaan kuroa umpeen seuraavina vuosina. Naiset ovat lopulta saaneet saman määrän lapsia kuin aikaisemmat sukupolvet. Lapset ovat vain syntyneet myöhemmin (kuvio 3)¹⁹. Näin oli myös 2000-luvun alussa.

15 Haettu termillä syntyvyvy* Tutkain-projektin digiarkistosta (<https://digi.kansalliskirjasto.fi/etusivu>), joka kattaa vuodet 1930–2018.

16 Gissler ja Klemetti, 2019

17 Comolli et al., 2020

18 Tilastokeskus, 2021

19 Kuviossa 3 kokonaishedelmällisyysluku esitetään samalle vuodelle kuin toteutunut hedelmällisyysluku. Toteutunut hedelmällisyysluku liittyy kuitenkin enemmän edeltävien vuosien kokonaishedelmällisyyslukuun.

Vuoden 2010 jälkeen kokonaishedelmällisyysluvulla mitattu syntyvyys laski Suomessa niin pitkään ja johdonmukaisesti, että myös toteutunut hedelmällisyysluku aleni. Julia Hellstrandin ja kumppaneiden arvion mukaan esimerkiksi vuonna 1980 syntyneiden naisten toteutunut lapsiluku jää noin 1,82:een, mikä on alhaisin luku vuonna 1924 syntyneiden naisten jälkeen (kuvio 3)²⁰. Tämä tarkoittaa sitä, että syntyvyyden laskun ajan ainakaan kaikkia ”syntymättä jääneitä lapsia” ei synny myöhemminkään. Tästä syystä vuonna 2010 alkanutta kokonaishedelmällisyyden laskujaksoa voi kuvata kolmanneksi syntyvyyden laskujaksoksi itsenäisen Suomen historiassa. Kaksi edellistä ajanjaksoa osuivat vuosille 1910–1933 sekä 1953–1973.



Kuvio 3. Kokonaishedelmällisyysluku (TFR) ja toteutunut hedelmällisyys 40-vuotiailla naisilla (CFR[40]) 2000-luvulla (lähde: Human Fertility Database).

Lapsipolitiikka ja syntyvyys

Syntyvyyden laskukaudet ovat aina johtaneet laajaan keskusteluun väestöpolitiikasta.

Syntyvyyden ja perhetukien yhteys on perhepoliittisen keskustelun kestoteema. Tutkimusten mukaan perhetuet eivät nosta pysyvästi syntyvyyttä; parhaimmillaan ne voivat vaikuttaa lasten saamisen ajoitukseen. Matala syntyvyys on kuitenkin vahvasti yhteydessä siihen kuinka paljon perhepolitiikka kiinnostaa poliitikkoja: perhepolitiikkaan satsataan vastauksena matalaan syntyvyyteen. Näin on menetelty viime vuosina esimerkiksi Saksassa, Venäjällä ja Virossa. Suomessa lapsikadosta kärsineet kunnat ovat alkaneet maksaa synnytyspalkkioita ja kehittäneet muita erityisetuja

²⁰ Hellstrand et al., 2020

lapsiperheille. Esimerkiksi jokainen luhankalainen perhe saa lapsen syntymän tai adoption johdosta vuosittain tuhat euroa kymmenen vuoden ajan. Lisäksi äiti saa raskauden aikana ja puoli vuotta raskauden jälkeen ilmaisen hammashoidon ja perhe ensimmäisen vuoden aikana lapsen syntymästä kotipalveluapua kuutena päivänä kuusi tuntia kerrallaan.

Syntyvyyskeskustelu korostaa lasten arvoa: vauvoista tulee niukka yhteiskunnallinen resurssi. Samaan aikaan lasten saama osuus yhteiskunnan resursseista pienenee: mitä vähemmän on lapsia, sitä vähemmän on lapsiin liittyviä julkisia menoja.

Esimerkiksi vanhempainpäivärahoja maksettiin vuonna 2019 reilut 190 miljoonaa euroa vähemmän kuin vuonna 2010 (kuvio 4). Lapsilisissä vastaava summa oli reilut 250 miljoonaa euroa. Vielä huomattavampia summia on säästetty varhaiskasvatuksen kustannuksista.

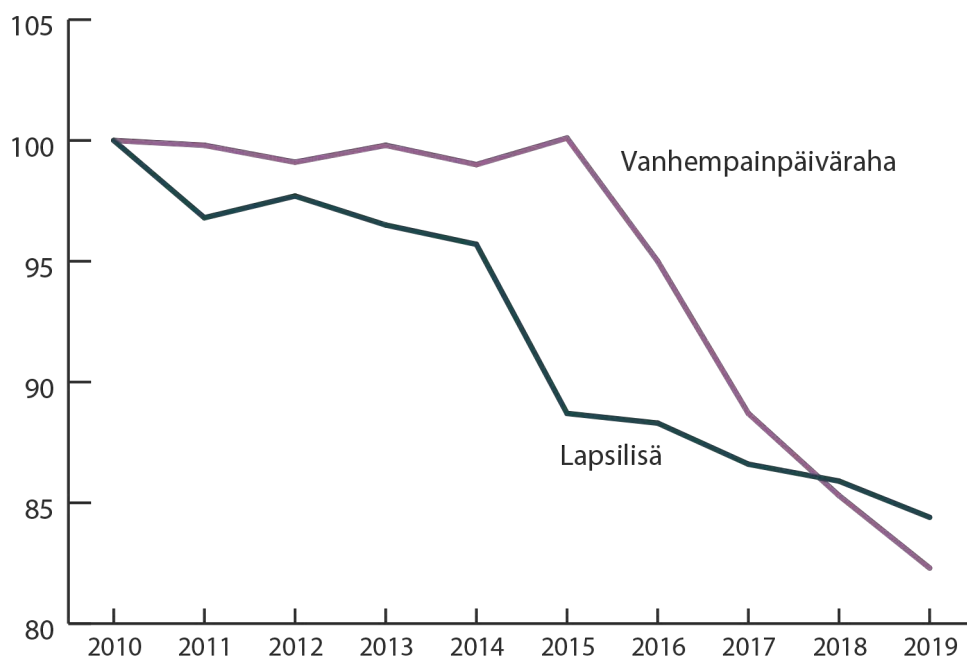
Hieman myöhemmin säästöjä tulee kouluista. Peruskoululuokalla on Suomessa keskimäärin vajaa 20 oppilasta. Vuonna 2026 peruskoulun aloittaa noin 870 ensimmäistä luokkaa vähemmän kuin vuonna 2017. Tämä tarkoittaa huomattavia säästöjä. Tosin on otettava huomioon, että monet opetuksen kulut ovat kiinteitä: esimerkiksi koulurakennuksia ei voi joka vuosi purkaa tai pystyttää sen mukaan, miten koulun aloittavien luokkien määrät vaihtelevat. Opetushallituksen selvityksen mukaan koulujen määrä vähenee jopa puolella vuodesta 2020 vuoteen 2040²¹.

Itsenäisyyden 100-vuotisjuhlan jälkeen Suomi on ottanut koulutuksessa kaksi suurta edistysaskelta: kaksivuotisen esiopetuksen kokeilu sekä oppivelvollisuuden laajentaminen (ks. Virtanen & Karhunen tässä teoksessa). Esiopetuksen kokeilu kestää elokuun 2021 alusta toukokuun 2024 loppuun, ja siihen osallistuu noin 10 000 vuosina 2016 tai 2017 syntyneitä lasta. Oppivelvollisuusikä korotetaan 18 ikävuoteen vuodesta 2021 alkaen. Lakia sovelletaan ensimmäisen kerran niihin oppivelvollisiin, jotka keväällä 2021 ovat perusopetuksen 9. luokalla (pääosin vuonna 2005 syntyneet). Samaan aikaan koulutus on kuitenkin ollut säästöjen kohteena ja etenkin toisella asteella on koettu suoranaista hätää. Samaan aikaan Suomen menestys peruskoulutuksen tilaa ja tuloksia mittavassa Pisa-tutkimuksessa on hiipunut. Kehitys haastaa kriittisesti käsityksen Suomesta sivistykseen panostavana valtiona.

Mikäli lapsiin ja perheisiin ei panosteta suhteessa aikaisempaa enemmän, lasten ja perheiden osuus sosiaalimenoissa laskee samaan aikaan kun vanhuuteen liittyvät menot kasvavat. Varsinaisesti säästö ei ole näkynyt valtion tai kuntien tilinpidossa, koska menot ovat vuoden 2008 talouskriisin jälkeen lähes aina ylittäneet tulot. Jos lapsille olisi korvamerkitty aina vähintään saman suuruinen osuus yhteisestä potista, esimerkiksi perhepoliittisia tulonsiirtoja olisi voinut korottaa tuntuvasti tai vastaavasti parantaa lapsiperheiden palveluja. Nyt näin ei ole menetelty, vaan lapsilähtöisten menojen pieneneminen on näkymättömästi muuttunut muiden menojen – ennen muuta vanhuuteen liittyvien menojen – kasvuksi.

21 Nyssölä & Kumpulainen, 2020

Suomessa syntyvyyden toipuminen keskellä pandemiaa saattoi viedä parhaimman terän vaatimuksilta lisätä panostuksia perhepolitiikkaan ja lapsipolitiikkaan. Toisin kuin monissa muissa pandemian runtelemissa maissa, Suomessa ei juuri kohdennettu erityisiä tukia lapsiperheille. Tästä huolimatta syntyvyys kääntyi hentoiseen nousuun, joka näytti jatkuvan pandemian toisenakin vuonna. Kehitys voidaan tulkita niin, että syntyvyys lähtee nousuun, vaikka perhetukia ei parannettaisikaan. Vaarana on myös se, että erittäin alhaiselta lähtötasolta tapahtuva positiivinen muutos ylitulkitaan ratkaisevaksi käänteeksi, jonka jälkeen asia voidaan taas unohtaa.



Kuvio 4. Lapsilisä- ja vanhempainrahamenojen reaalin muutos vuosina 2010–2019 (2010 = 100) (Lähde: Kela).

Kenen näkökulma hallitsi syntyvyyskeskustelua?

Juuri ennen pandemiaa alhainen syntyvyys oli yhteiskunnallisen keskustelun kestoteema. Media raportoi joka kuukausi syntyneiden lasten määrästä, jonka huomautettiin laskeneen alhaisemmaksi kuin nälkävuosina 1866–1868. Tutkijat joutuivat toistuvasti myöntämään, etteivät tienneet, miksi syntyvyys laskee. Tämä avasi pelikentän erilaisille ”sammakkoprofessoreille”, jolloin syntyvyyden laskun selittämisestä tuli eräänlainen kansanhuvi. Eri tahot alkoivat tarkastella syntyvyyttä omista näkökulmistaan.

Syyksi esitettiin muun muassa liian dominoivia naisia, älypuhelimia, hedonistisia nuoria, sateenkaari-ideologiaa, 1990-luvun alun lamaa ja lapsilisien leikkausta vuonna 2017 (leikkaus oli vain alle euron kuukaudessa lasta kohden).

Syntyvyyskeskustelussa korostui nationalistis-taloudellinen näkökulma. Alhainen syntyvyys tulkittiin ennen muuta ongelmaksi hyvinvointivaltion – erityisesti vanhuspalvelujen ja eläkkeiden – rahoitukselle. Keskustelussa oli toki esillä myös se, etteivät perheiden lapsitoiveet toteutuneet, sekä se, että erityisesti pienituloiset miehet jäävät usein ilman kumppania ja lapsia. Keskusteluun ei kuitenkaan liittynyt laajempaa pohdintaa siitä, mitä tarkoittaa se, että lapset jäävät usein ilman sisaruksia tai miten lasten asema yhteiskunnassa muuttuu sen vuoksi, että heidän määränsä vähenee.

Helmikuussa 2020 STTK julkaisi pamfletin *Mistä luovumme, jos luovumme lapsista*, joka tarjosi laajan kirjon näkökulmia syntyvyyteen.²² Eläketurvakeskus laati väestötieteellisiin ennusteisiin perustuvan raportin matalan syntyvyyden vaikutuksista eläkemaksuihin²³.

Alhainen syntyvyys on erityisen suuri ongelma kaikille eläkejärjestelmille kaikissa maissa, niin myös suomalaiselle eläkejärjestelmälle – varsinkin jos syntyvyys jää pysyvästi matalammalle tasolle. Suomessa on käytössä *pay as you go* -järjestelmä, jossa työssä olevilta perittävillä maksuilla kustannetaan suuri osa eläkkeellä olevien eläkkeistä. Eläkejärjestelmä lupaa tietyt etuudet, jotka maksetaan (pääosin) työssä olevien eläkemaksuista. Suomalaisessa järjestelmässä on kuitenkin myös eläkerahastoja, jotka auttavat jonkin verran sopeutumaan ikäluokkien kokoerojen vaikutuksiin. Järjestelmä toimii silloin, jos ikäluokkien ko'issa ei ole suuria eroja tai jos eläkeikäisten ikäluokkien koko on työikäisiä pienempiä. Kun järjestelmää luotiin, ei otettu huomioon muutoksia ikäluokkien koossa eikä eliniässä.

Eläkejärjestelmän rahoitusongelma on kuitenkin helposti tunnistettavissa etukäteen: vaikutus näkyy vasta pitkällä viiveellä. 2010-luvun matala syntyvyys aiheuttaa eläkemaksujen nousupaineita vasta 2050-luvulta eteenpäin. Tämä antaa aikaa reagoida tilanteeseen. Muutoin vaarana on se, että pienille ikäluokille sälytetään kohtuuton taakka suurempien ikäluokkien eläkkeiden maksamisesta.

Kasvattamalla rahastointia ja muuttamalla rahastoinnin sääntöjä voidaan korjata tilannetta. Tämä vaatii joko eläkemaksujen korotuksia nyt tai leikkauksia eläke-etuihin. Kansantalouden tasolla rahastoinnin lisäämistä perustelee se, että alentuneen syntyvyyden vuoksi elätettäviä lapsia ja nuoria on vähemmän, mikä lisää henkeä kohti laskettuja kulutusmahdollisuuksia. Rahastointi tarkoittaisi sitä, että osa kulutusmahdollisuuksien lisäyksestä siirrettäisiin tulevaisuuteen.

Taloustieteilijät Jukka Lassila ja Tarmo Valkonen esittivät jo vuonna 1999, että rahastoinnin määrässä otettaisiin huomioon tulevien ikäluokkien suuruus. ”Syntyvyysidonnainen rahastointi” reagoisi automaattisesti väestökehitykseen tasaamalla eläkemaksuja. Tuolloin syntyvyys oli korkealla tasolla, ja kirjoittajat kutsuivatkin ehdotustaan ”vakuutukseksi syntyvyyspävarmuuden varalle”²⁴.

22 Vallander & Haikonen, 2020

23 Nopola & Tikanmäki, 2020

24 Lassila & Valkonen, 1999, 90

Eläkkeiden lisäksi myös hoiva- ja hoitopalvelut perustuvat *pay as you go* -järjestelmään. Hoiva- ja hoitopalvelujen tarve lisääntyy iän myötä. Työikäiset eivät kuitenkaan säästä varoja odotettavissa olevia palvelumenojaan varten vaan luottavat siihen, että nuoremmat ikäluokat maksavat aikanaan veroja, joilla vanhempien tarvitsemien palvelujen menot katetaan.

Toukokuussa 2020 valtioneuvosto päätti käynnistää väestöpoliittisen selvityksen, jonka tehtävänä on käydä läpi syitä syntyvyyden laskulle ja tehdä politiikkasuosituksia kestävästä väestökehityksen turvaamiseksi. Syyskuussa 2020 Väestöliitto julkaisi väestöpoliittisen raportin otsikolla *Kestävän väestökehityksen Suomi*²⁵. Valtioneuvoston raportti otsikolla *Syntyvyyden toipuminen ja pitenevä elinikä – Linjauksia 2020-luvun väestöpolitiikalle* ilmestyi maaliskuussa 2021.

Lapsipolitiikan poliittiset edellytykset

Alhaisella syntyvyydellä on myös poliittisia vaikutuksia, jotka saattavat heijastua lapsipolitiikkaan. Kaikki poliittiset toimijat ovat ainakin jossain määrin sitoutuneita lasten oikeuksien edistämiseen. Kansallisen lapsistrategian jälkeen institutionaalisen lapsipolitiikan edellytykset ovat paremmat kuin ehkä koskaan aikaisemmin. Poliittinen logiikka voi kuitenkin heikentää lapsipolitiikan asemaa kamppailussa yhteiskunnan resursseista. Mitä alhaisempi syntyvyys, sitä nopeammin väestö ikääntyy ja ikääntyneiden osuus äänestäjistä kasvaa. Siinä missä puolueiden kannatus on yhteydessä ikärakenteeseen, matala syntyvyys muokkaa poliittista kenttää.

Poliittisessa keskustelussa ja päätöksenteossa korostuvat helposti suurimman kannattajakunnan eli ikääntyneiden asiat. Lasten, nuorten ja lapsiperheiden kysymyksillä on periaatteessa helppo hankkia poliittista kannatusta. Lapsia ei voi pitää missään olosuhteissa syyllisinä omaan avun tarpeeseensa. Pienenevä lapsi- ja lapsiperheväestö voi silti jäädä jalkoihin rahanjaossa – erityisesti, jos tämä tapahtuu suuren niukkuuden olosuhteissa. Taloustieteilijät Reino Hjerppe ja Kari Summanen ehdottivat jo vuonna 1990, että vanhemmat voisivat käyttää lastensa äänioikeutta, kunnes nämä tulevat täysi-ikäisiksi²⁶. Vaatimuksen on esittänyt myös ns. Demeny voting -liike, jonka juuret ulottuvat 1900-luvun alun Keski-Eurooppaan ja joka on 1980-luvulta alkaen edistänyt lasten äänioikeuden toteuttamista huoltajien äänestysoikeutta lisäämällä.

On myös mahdollista, että alhainen syntyvyys johtaa Viron ja Unkarin tavoin kansallismieliseen populismiin, jossa perhepolitiikka saa uudelleen väestöpoliittisia painotuksia. Kansallismieliseen populismiin kuuluu perinteisten arvojen korostaminen, mikä tarkoittaisi muun muassa kotiäitiyden korostamista luopumalla sukupuolten tasa-arvon tavoittelusta²⁷.

25 Sorsa, 2020

26 Hjerppe & Summanen, 1990

27 Bjurwald et al., 2011

Siinä missä alhainen syntyvyys johtaa harvaan asutun maaseudun tyhjenemiseen, jää tämän alueen ääni kuulumatta erityisesti valtakunnallisessa päätöksenteossa. Tyhjenevien alueiden äänillä ei ole mahdollista tulla valituksi eduskuntaan. Pienten äänestysalueiden korkea äänikynnys kärjistää ongelmaa.

Matalan syntyvyyden suurimmat poliittiset vaikutukset muodostuvat kuitenkin välillisesti. Matala syntyvyys lisää tarvetta maahanmuutolle. Suhtautumisesta maahanmuuttoon on tullut tärkeä poliittisen keskustelun jakolinja. Kansallismieliset populistiset puolueet suhtautuvat erittäin kriittisesti, jopa vihamielisesti maahanmuuttoon, mikä on kärjistänyt poliittista keskustelua myös Pohjoismaissa. Kansallismieliseen ideologiaan kuuluu pronatalismi, mutta se on valikoitua: vain kantaväestön syntyvyyttä halutaan lisätä²⁸. Sen sijaan maahanmuuttajia syyllistetään heidän korkeammasta syntyvyydestään ja väitetään – 1940-luvun äänenpanoin – perhetukien kannustavan maahanmuuttajia hankkimaan liian paljon lapsia. Toisaalla maahanmuutosta toivotaan ratkaisua vähenevän väestön ongelmaan.

Lapset koronapandemian aikana

Koronapandemia johti globaaliin kriisiin vuoden 2020 alussa. Vastaavaa pandemiaa ei ole koettu sitten espanjantaudin, joka riehui vuosina 1918–1920. Esimerkiksi Yhdysvalloissa espanjantauti johti syntyvyyden alentumiseen 13 prosentilla vuosina 1918–1919²⁹.

Toisin kuin espanjantaudissa, covid-19-virus iski vakavimmin vanhempaan väestöön. Lasten ja nuorten vakavat sairaustapaukset ovat olleen hyvin harvinaisia. Koronarajoitukset kohdistuivat kuitenkin rajusti juuri lapsiin ja nuoriin: varhaiskasvatusta suositeltiin vältettäväksi, koulut siirtyivät epäopetukseen, harrastustoiminta lakkasi ja yhteys vanhempaan väestöön katkaistiin. Tilanne oli vakavin keväällä 2020, jolloin koko maassa sovellettiin yhdenmukaisia rajoituksia tautitilanteesta riippumatta.

Huhtikuussa 2020 valtioneuvoston kanslia pyysi tiedeyhteisöä – tutkimuslaitosten yhteenliittymä Tulanetia, Suomen yliopistojen rehtorineuvosto Unifia sekä Suomalaista Tiedeakatemiaa – kokoomaan monitieteisen paneelin, joka kykenisi auttamaan valtiovarainministeriön kansliapäällikkö Martti Hetemäen johtamaa exit- ja jälleenrakennustyöryhmää covid-19-kriisin vaikutuksien arvioimisessa ja ennakoimisessa.

Tiedepaneeli kokosi muutamassa viikossa 115-sivuisen raportin, jossa kiteytettiin sen hetkisten tietojen pohjalta, mitä viruksesta, kriisistä ja sen vaikutuksista tiedetään, mihin yhteiskunnan resilienssi perustuu ja mitä kriisistä voidaan oppia. Tiedepaneelin raportti vaikutti muun muassa siihen, että

28 Ks. Bergenheim, 2020

29 Wilde et al., 2020

hallitus päätti toukokuussa 2020 avata koulut uudelleen kahdeksi viikoksi ennen kesälomaa, vaikka esimerkiksi Opetusalan Ammattijärjestö OAJ vastusti tätä voimakkaasti.

Päähuomio pandemian vaikutuksissa on ollut tautitapauksissa sekä talouden mittareissa. Lasten ja nuorten oppimis- ja palveluvajeet ovat jääneet keskustelussa vähäisemmälle huomiolle. Suomen ja 12 muun OECD-maan vertailussa lapsiperheille kohdennetut sosiaalipoliittiset toimet olivat toiseksi yleisimpiä työllisyyden edistämistoimien jälkeen vuonna 2020. Tyypillisiä toimia olivat etuusjaksojen pidennykset, tasokorotukset ja ylipäättään tulonmenetysten korvaaminen tilanteissa, joissa yksi tai molemmat vanhemmat hoitavat lapsiaan kotona pandemiatilanteen takia. Saksassa, Islannissa, Etelä-Koreassa ja Japanissa maksettiin kertaluontoisia tukia lapsiperheille. Suomen toimet olivat vaatimattomampia kuin monessa muussa maassa. Etelä-Koreassa ja Japanissa perhepolitiikka oli alun perin heikompaa kuin Suomessa, mutta samaa ei voi sanoa suoralta kädeltä Saksasta ja Islannista.

Aikaisemmat tutkimukset luonnonkatastrofien, kuten maanjäristysten ja hurrikaanien jälkeisestä tilanteesta kertovat syntyvyyden laskevan niitä seuraavan vuoden aikana mutta nousevan uudelleen 1–5 vuotta niiden jälkeen³⁰. Kehitystä selitetään halulla saada lapsia menetettyjen tilalle ja lasten parantuneella selviytymistodennäköisyydellä. Odottamattoman kuolleisuusshokin jälkeen lasten syntymä saa myös symbolisen merkityksen, jossa uusi elämä viestii paluusta katastrofia edeltäneeseen elämään.³¹

Alustavat tulokset muun muassa Italiasta, Ranskasta, Saksasta, Espanjasta ja Britannian osittavat koronapandemian vähentäneen nuorten aikuisten lastensaantiaikeita³². Suomessa vuodesta 2010 alkanut syntyvyyden lasku kuitenkin pysähtyi. Sama koettiin Norjassa.

Korona ei ollut yksinomaan kielteinen kokemus lapsille ja nuorille. Etätyöt, työmatkojen loppuminen ja harrastustoiminnan alasajo toivat perheille paljon yhteistä aikaa. Pandemia johtanee pidemmällä aikavälillä etätyön lisääntymiseen ja joustaviin työjärjestelyihin, mikä helpottaa yhteisen ajan löytämistä lapsille ja vanhemmille³³. Pandemia on muutoinkin saattanut vahvistaa perhekeskeisyyttä, mikä voi tukea lasten hyvinvointia tulevaisuudessa. On kuitenkin otettava huomioon, että pandemian vaikutukset jakautuivat hyvin epätasaisesti väestössä, mikä heijastuu myös lasten pandemiakokemuksiin.

30 Makarentseva, 2020

31 Aassve et al., 2020

32 Luppi et al., 2020

33 Makarentseva, 2020

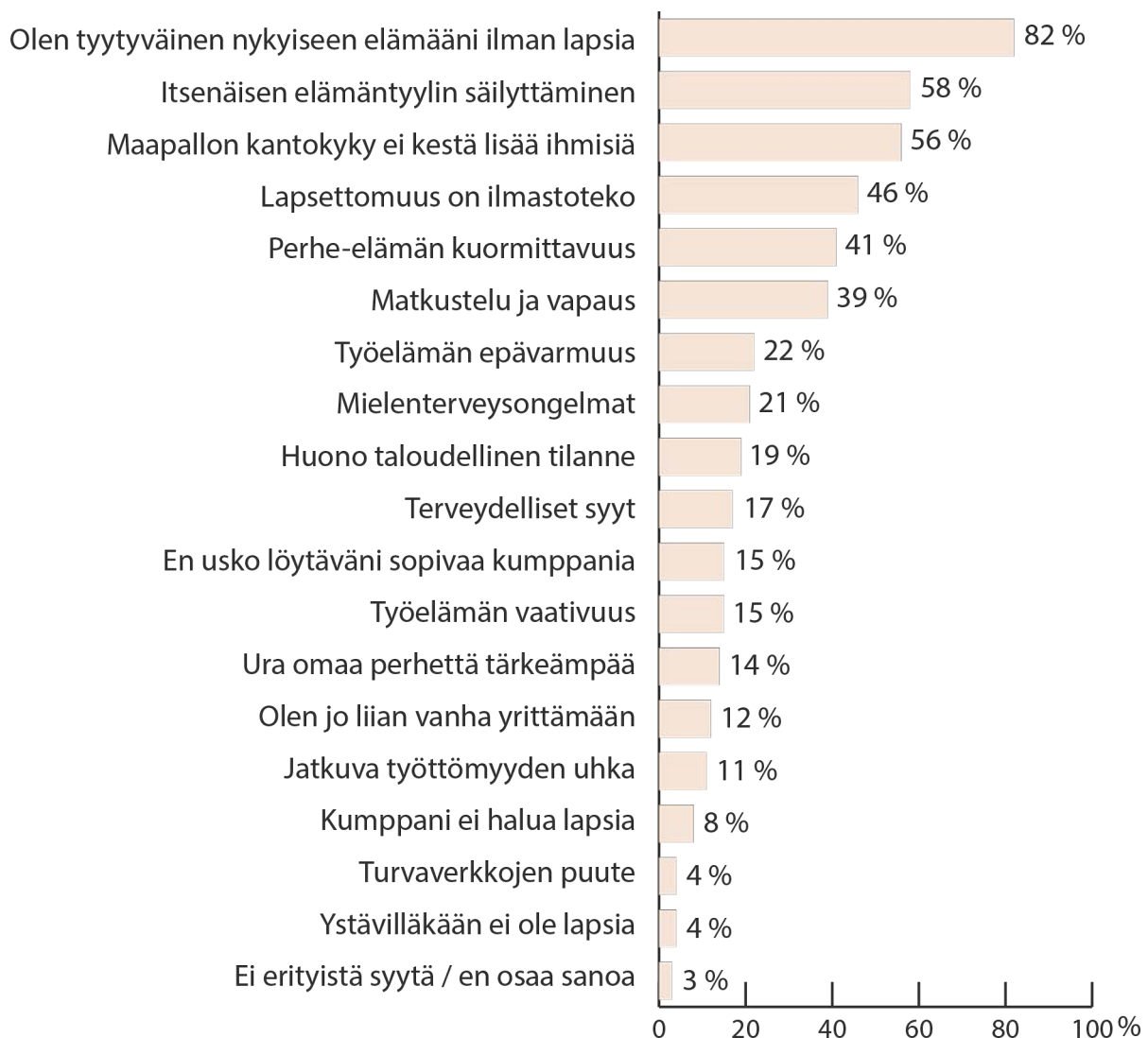
Ilmastoahdistus

Vuonna 2010 alkanut alentuneen syntyvyyden jakso toi uuden teeman lasten asemaa koskevaan keskusteluun, kun lasten hankkimista alettiin kritisoida ilmastolle haitalliseksi teoksi ja lapsettomuutta ympäristöteoksi.

Lääkeyhtiö Merckin Taloustutkimuksella kesäkuussa 2020 teettämä kysely 18–45-vuotiaille aikuisille osoitti, että ympäristösyöt todella ovat merkittävä tekijä selittämään sitä, miksi lapsia ei haluta. Noin viidesosa vastaajista (n = 208/1047) ilmoitti, ettei halua lapsia. Tärkeimmät syyt valintaan olivat tyytyväisyys nykyiseen elämäntapaan ilman lapsia (82 %) sekä itsenäisen elämäntyylin säilyttäminen (58 %). Kolmanneksi ja neljänneksi tärkeimpinä tekijöinä lapsettomuuteen mainittiin ilmastoon liittyvät syyt: ”maapallon kantokyky ei kestä lisää ihmisiä” (54 %) ja ”lapsettomuus on ilmastoteko” (46 %) (kuvio 5). Näillä kannoilla olivat erityisesti Etelä-Suomessa asuvat 25–35-vuotiaat.

Kuvio 5. Mitkä tekijät ovat vaikuttaneet siihen, että et halua lapsia (n = 209/384)?

Lähde: Taloustutkimus/Merck 2020.



Lasten torjuminen ympäristösyistä muistuttaa väestötieteen klassikotutkijan Thomas Malthusin (1766–1834) pessimistisiä väestönäkemyksiä. Malthus ennusti väestönkasvun johtavan lopulta nälkäkuolemiin, koska väestö kasvaa rajoittamattomana geometrisen sarjan mukaan (kuten 2, 4, 8, 16, 32, 64, 128...), kun taas ravintovarot kasvavat aritmeettisessä sarjassa (kuten 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7...). Malthus kehotti ihmisiä – erityisesti työläisiä ja köyhälistöä – rajoittamaan syntyvyyttä seksuaalisen pidättäytymisen ja myöhäisen avioitumisen avulla, jotta katastrofi voitaisiin estää (uskonnollisten syiden vuoksi Malthus vastusti ehkäisyvälineitä). Malthus vastusti myös köyhien taloudellista avustamista, koska hän uskoi sen johtavan ”liikaväestön” syntymiseen. Kuuluisassa sitaatissaan Malthus kirjoitti lapsista, joilla ei ole tilaa ”luonnon suuressa juhlassa”: ”Luonto käskää hänen mennä ja panee käskynsä nopeasti täytäntöön.”

Malthus erehtyi laskelmissaan, koska hän ei ottanut huomioon tuottavuuden kasvua maataloudessa. Tämän hetken arviot ilmastonmuutoksen ja lajikadon etenemisestä viittaavat siihen, ettei ainakaan kaikkia uhkakuvia kyetä estämään. Kiistaton tosiasia on, että ihmiset erityisesti rikkaissa maissa kuluttavat kestäättömällä tavalla ehtyviä luonnonvaroja. Ilmastoahdistus voi Suomessakin johtaa torjuvaan suhtautumiseen lapsiin ja lapsiperheisiin. Toisaalta jo 1970-luvulla väitettiin syntyvyyden laskun johtuvan siitä, että 1960-luvun kansainvälisen solidaarisuuden ja poliittisen nuorisoliikkeen leimaamat nuoret olivat kiinnostuneempia maailman asioista eivätkä halunneet synnyttää lapsia epävarmaan maailmaan³⁴. Myös 1970-luvun alun öljykriisin uskotaan aiheuttaneen notkahduksen syntyneiden määrässä vuonna 1973.

Vaikka lapsen syntymä ei olekaan kielteinen ilmastoteko, kysymykset ilmastonmuutoksesta ja lajikadosta ovat tulleet vuosi vuodelta tärkeämmiksi teemoiksi myös lapsipolitiikassa. Sitä mukaa kun tietomme ihmisen toiminnan pitkäaikaisvaikutuksista ympäristöön ovat täydentyneet, on tullut selväksi, että lapset voivat periä paljon nykyistä elinkelvottomamman maapallon. Myös korona-pandemia on vahvistanut pelkoja globaaleista katastrofeista. YK:n Agenda 2030:n mukaiset toimet kestävä hyvinvoinnin edistämiseksi ovat ennen muuta toimia nykyisten ja tulevien lasten hyväksi.

34 Lindgren, 1971

Yhteenveto

Suomen historian ensimmäiset sata vuotta olivat lapsipolitiikan menestystarina: lapsikuolleisuus aleni, koulutusmahdollisuudet paranivat, asuinolot kohenivat, perheiden lapsiluku pieneni ja jokainen lapsi sai keskimäärin osakseen enemmän rakkautta, huolenpitoa ja kunnioitusta. Suomessa on aina tunnettu lapsista samaan aikaan huolta ja ylpeyttä. Esimerkiksi 2000-luvun alussa yleistyi lähes paniikinomainen huoli lasten ja nuorten hyvinvoinnista³⁵.

Globaalin talouskriisin jälkeen kestävyysvaje ja työllisyysaste nousivat yhteiskunnallisen keskustelun pääteemoiksi Suomessa. Tämä jätti lasten asemaa koskevat kysymykset marginaaliin. Lasten ja nuorten kysymykset olivat sivuroolissa sote-uudistuksessa. Ne jäivät kokonaan puuttumaan sosiaaliturvauudistuksen valmistelusta. Samaan aikaan kerta toisensa jälkeen epäonnistuneet yritykset perhetuen uudistamiseksi viestittivät siitä, ettei poliitikoilla ole riittävästi tahtoa helpottaa uusilla perhepoliittisilla panostuksilla lapsiperheiden arkea. Perhetukien uudistaminen jäi poliittisten puolueiden kärhämöinnin ja työmarkkinajärjestöjen edunvalvonnan jalkoihin. Edellä sanottu kertoo siitä, että lapsipolitiikka on edelleen liian paljon vain korulauseita, todelliset teot jäävät puuttumaan. Miksei esimerkiksi sosiaaliturvakomitean tehtävänannossa ole otettu huomioon lapsia? Lasten näkökulma puuttui myös vanhempainvapaaudistuksesta. Pandemian aikana Suomi tuki lapsiperheitä vähemmän kuin monet muut rikkaat maat. Miksi syntyvyyden alenemisen vuoksi säästyneet perhepoliittiset menot ovat valuneet kaikessa hiljaisuudessa muiden hyväksi?

Avoin kysymys on myös se, kenelle maailmaa pelastetaan, jos meillä on aina vain vähemmän lapsia. Lasten leimaaminen ”ympäristöongelmaksi” ja lasten synnyttämisen luonnehtiminen vastuuttomaksi päästöjä kasvattavaksi teoksi synnyttivät kielteistä puhetta lapsista. Yhteiskunnan vakaus ja luottamus tulevaisuuteen tukevat myönteisiä viestejä siitä, että lapsen syntymä on ilo ja että kaikille lapsille on Suomessa tilaa. Ilmastoahdistusta kokeville olisi tärkeää tietää, että Suomi valtiona päättää toimia aktiivisesti ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi. Hyvä ilmastopolitiikka on siksi myös hyvää väestöpolitiikkaa.

Tilanne muuttui, kun vuonna 2010 alkanut syntyvyyden lasku ei päättynytäkään talouskasvun vahvistumisen alettua. Poliitikot ja muut päätöksentekijät alkoivat kiinnostua siitä, mistä syystä lapsia syntyi joka vuosi vähemmän. Mediassa kiivaana käynyt syntyvyyskeskustelu hiipui nopeasti pandemian alettua. Samaan aikaan syntyvyys kääntyi historiallisen alhaiselta tasolta orastavaan nousuun. Alhaista syntyvyyttä suurempi ongelma on se, miten mahdollisuudet lasten saamiseen jakautuvat eri väestöryhmien kesken eli kenen lapset saavat syntyä ja kenen lapset jäävät syntymättä.

Tulevaisuuden suuri ratkaisematon lapsipolitiikan kysymys koskee lastensuojelun ja erityisesti sijaishuollon roolin laajentumista. Milloin sijoitettujen lasten määrä onnistutaan vihdoinkin kääntämään laskuun?

35 Jallinoja, 2006

Lähteet

Aassve, A., Cavalli, N., Mencarini, L., Plach, S. & Livi Bacci, M. (2020). The COVID-19 pandemic and human fertility. *Science* 24, 370–371.

Bergenheim, S. (2020). *Yhteiskunnan, kansakunnan ja kansan asialla: Järjestöt, yhteiskuntapolitiikka ja asiantuntijuus Suomessa 1930–60-luvuilla*. Helsingin yliopisto. Valtiotieteellisen tiedekunnan julkaisuja 156/2020. <https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/318006/Yhteisku.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Bjurwald, L., Jungar, A.-C., Jupskås, A., Jutila, K. & Sundell, B. (2011). *Liikkeitä laidasta laitaan: Populismien nousu Euroopassa*. Vihreä Sivistysliitto, Ajatuspaja E2 ja Ajatushautomo Magma. <https://opintokeskusvisio.fi/wp-content/uploads/2020/09/Liikkeitä-laidasta-laitaan.pdf>

Bradshaw, J. & Hatland, A. (toim.) (2006). *Social policy, employment and family change in comparative perspective*. Edward Elgar.

Erola, J. (2018). Varhaisen päivähoidon pitkän aikavälin vaikutukset: Virheitä ja vahvistuneita havaintoja. *Yhteiskuntapolitiikka* 83(4), 448–451.

Gissler, M. & Klemetti, R. (2019). Virostako mallia Suomen hedelmällisyyden parantamiseksi? *Duodecim* 135(24), 2401–2407.

Hellstrand, J., Nisén, J. & Myrskylä, M. (2020). All-time low period fertility in Finland: Demographic drivers, tempo effects, and cohort implications. *Population Studies, a Journal of Demography* 74(3), 315–329.

Hjerpe, R. & Summanen, K. (1990). Väestönkehitys ja valtiontalous. *Teoksessa Suomalainen väestöruletti. Viisi näkökulmaa Suomen väestön tulevaisuuteen*. Väestöliiton Kolmikantasarja 12, 18–57.

Jallinoja, R. (2006). *Perheen vastaisku – familistista käännettä jäljittämässä*. Gaudeamus.

Kontula, O. (2018). *2020-luvun perhepolitiikkaa*. Väestöliitto, Katsauksia E52.

Kotomäki, M. (2020). Maahanmuutto – uhka vai mahdollisuus? Teoksessa T. Sorsa (toim.) *Kestävän väestökehityksen Suomi: Väestöliiton väestöpoliittinen raportti*. Väestöliitto, 119–156.

Kuivalainen, S., Järnefelt, N., Kuitto, K. & Ritola, S. (2019). *Naisten ja miesten eläke-erot: Katsaus tutkimukseen ja tilastoihin*. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 66.

Kääriälä, A. (2020). *Always a step behind? Educational and employment transitions among children in out-of-home care*. Helsingin yliopisto.

- Kääriälä, A. (2021, 21. tammikuuta). Emme tiedä mitä saamme miljardilla!
Palvelujen vaikuttavuudesta tarvitaan lisää tietoa. *Blogi: Sosiaalipolitiikka*. <https://sosiaalipoliittinenyhdistys.fi/julkaisutoiminta/blogi-sosiaalipolitiikka-2020/emme-tieda-mita-saamme-miljardilla-palveluiden-vaikuttavuudesta-tarvitaan-lisaa-tietoa/>
- Lassila J. & Valkonen T. (1999). *Eläkerahastot ja väestön ikääntyminen*. Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 1999:2.
- Lastensuojelulaki 417/2007.
- Lindgren, J. (1971). Finland's declining fertility. *Finnish Yearbook of Population Research* 12, 21–35. <https://doi.org/10.23979/fypr.44681>
- Luppi, F., Arpino, B. & Rosina, A. (2020). The impact of COVID-19 on fertility plans in Italy, Germany, France, Spain and UK. <https://osf.io/preprints/socarxiv/wr9jb/>
- Makarentseva, A. (2020). Desires for parenthood at the time of COVID-19 pandemic in Russia. Seminaariesitys, kesäkuu 2020. https://iiasa.ac.at/web/home/research/researchPrograms/WorldPopulation/Meetings/Makarentseva_Desires_for_parenthood_at_the_time_of_COVID-19_.pdf
- Miettinen, A. (2017). *Kolme myyttiä perhevapaista: Pohjoismaiden vanhempainvapaat vertailussa*. Agenda.
- Nopola T. & Tikanmäki H. (2020). *Syntyvyyskenaarioiden vaikutukset työeläkkeiden rahoitukseen*. Eläketurvakeskuksen raportteja 1/2020.
- Nyby, J. (2020). *Politicising Finnish family policy reform 2007–2017*. Åbo Akademi University, Vaasa.
- Närvi, J. (2018). *Isä hoitaa – vai hoitaako? Väestökyselyn ja haastattelujen tuloksia isien perhevapaiden käytöstä*. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Työpaperi 1/2018.
- Nyyssölä, K. & Kumpulainen, T. (2020). *Perusopetuksen ja kouluverkon tulevaisuudennäkymiä*: Opetushallitus, Raportit ja selvitykset 2020:25. https://www.oph.fi/sites/default/files/documents/Perusopetuksen_ja_kouluverkon_tulevaisuudennakymia.pdf
- Owal Group (2019). LAPE-kärkihankkeen arviointi: Loppuraportti 8.3.2019. https://stm.fi/documents/1271139/13111556/Loppuraportti+LAPE_arviointi+8.3.2019_final.pdf/3efbd6b7-c22f-ef66-b412-4b3b521d9512/Loppuraportti+LAPE_arviointi+8.3.2019_final.pdf
- Salmi, M. & Närvi, J. (toim.) (2017a). *Perhevapaat, talouskriisi ja sukupuolten tasa-arvo*. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 4/2017.
- Salmi, M. & Närvi J. (2017b). Johdanto. Teoksessa Salmi, M. & Närvi, J. (toim.) *Perhevapaat, talouskriisi ja sukupuolten tasa-arvo*, 8–35. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 4/2017.

Sorsa, T. (toim.) (2020). *Kestävän väestökehityksen Suomi: Väestöliiton väestöpoliittinen raportti 2020*. Väestöliitto.

STM (2013). *Lapsi- ja perhepolitiikka Suomessa*. Sosiaali ja terveystieteiden ministeriö, Esitteitä 9.

STM (2020, 5. helmikuuta). Perhevapaaudistus tähtää perheiden hyvinvointiin ja tasa-arvon lisäämiseen [tiedote]. <https://stm.fi/se/-/perhevapaaudistus-tahtaa-perheiden-hyvinvointiin-ja-tasa-arvon-lisaamiseen>

Tilastokeskus (2021). Syntyvyys noussut hieman viime vuodesta. https://tilastokeskus.fi/til/vamuu/2021/09/vamuu_2021_09_2021-10-21_tie_001_fi.html

US News (2021). Best countries for raising kids. <https://www.usnews.com/news/best-countries/best-countries-to-raise-a-family>

Vallander, T. & Haikonen, J. (toim.) (2020). *Mistä luovumme, jos luovumme lapsista?* STTK:n Pamflettisarja. https://www.sttk.fi/wp-content/uploads/sites/2/2020/02/STTK_Mista-luovumme-jos-luovumme-lapsista-1.pdf

Wilde, J., Chen, W. & Lohmann, S. (2020, 20 October). COVID-19 and the future of US fertility: What can we learn from Google? IZA Discussion Paper No. 13776. <https://www.iza.org/publications/dp/13776/covid-19-and-the-future-of-us-fertility-what-can-we-learn-from-google>

YK:n Agenda 2030. Kestävän kehityksen globaali toimintaohjelma Agenda2030. <https://kestavakehitys.fi/agenda-2030>

YK:n yleissopimus lapsen oikeuksista SopS 59–61/1991.

Yle Uutiset (2012, 2. marraskuuta). Kokoomusnuorten vpj: Lapsilisät poistettava – ”järjenvastaista tukea heikomman aineksen lisääntymistä”. <https://yle.fi/uutiset/3-6362497>

Blogikirjoituksia syntyvyydestä

Jalovaara, M. (2019, 29. syyskuuta). Poikkeuksellinen vauvakato vai hälyä tyhjistä? *NEFER – Falling Fertility and the Inequalities Involved*. <https://sites.utu.fi/nefer/neferblog01/>

Miettinen, A. (2020, 25. helmikuuta). Onko perhepolitiikalla mahdollista vaikuttaa syntyvyyteen? *STTK:n blogi*. <https://www.sttk.fi/2020/02/25/onko-perhepolitiikalla-mahdollista-vaikuttaa-syntyvyyteen/>

Närvi, J. (2016, 25. lokakuuta). Perhepolitiikan näköalattomuus näkyy syntyvyydessä. *THL:n blogi*. <https://blogi.thl.fi/perhepolitiikan-nakoalattomuus-nakyy-syntyvyydessa/>

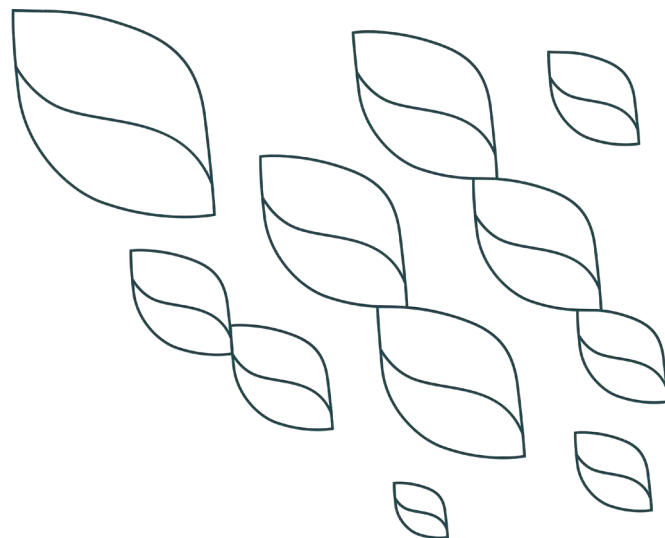
Seuri, A. (2018, 17. syyskuuta). Pitäisikö lasten hankkimisesta puhua enemmän, jotta ilmastonmuutosta voitaisiin torjua? *Harhala-blogi*. <http://harhala.blogspot.com/2018/09/pitaisiko-lasten-hankkimisesta-puhua.html>

Suoranta, K. (2019, 10. huhtikuuta). Voiko ilmastohuoli vaikuttaa syntyvyyteen? *Perheyhteiskunta-blogi*. <https://www.perheyhteiskunta.fi/2019/04/10/voiko-ilmastohuoli-vaikuttaa-syntyvyyteen/>

Stranius, L. (2020, 24. helmikuuta). Syntyvyys ilmastokriisin aikakaudella. *STTK:n blogi*. <https://www.sttk.fi/2020/02/24/syntyvyys-ilmastokriisin-aikakaudella/>

Vierailija (2019, 20. helmikuuta). *Suurin ilmastoteko on lapsettomuus, ei kasvissyönti* [keskustelun avaus Vauva.fi-keskustelupalstalla]. <https://www.vauva.fi/keskustelu/3396990/suurin-ilmastoteko-lapsettomuus-ei-kasvissyonti>





Koulutuspolitiikan reformit ja resurssit 2017–2021

Hanna Virtanen, KTT, tutkimuspäällikkö, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos
Hannu Karhunen, KTT, tutkimusohjaaja, Työn ja talouden tutkimus LABORE

Lapsen oikeus kehittymiseen on yksi YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen¹ yleisperiaatteista ja koulutus on tehokkain keino tämän oikeuden edistämiseksi. Koulutuksen avulla edesautetaan myös monia muita lapsen oikeuksia kuten parannetaan osallisuutta ja ehkäistään syrjäytymistä. Lisäksi erityisesti Suomen kaltaisessa maassa, jossa koulutus on suurelta osin maksutonta ja koulujen laatu-erot ovat pieniä, koulutuksella tuetaan sosiaalista liikkuvuutta ja vähennetään lasten välistä eriarvoisuutta. Koulutuspolitiikan päätöksillä on valtava merkitys lasten asemalle ja mahdollisuuksille.

Suomessa toteutettiin vuosien 2017 ja 2021 välillä lukuisia mittavia koulutuspolitiikan reformeja. Oppivelvollisuuden kesto on tehtiin merkittävä muutos ensimmäisen kerran sitten 1950-luvun, kun oppivelvollisuutta pidennettiin 18 ikävuoteen. Lisäksi toteutettiin uudistuksia lähes jokaisella koulutussektorilla. Koulutusreformien lisäksi lasten asemaan on vaikuttettu erilaisilla valtion rahoittamilla hankkeilla, opetussuunnitelmiin tehtävillä muutoksilla sekä tietysti myös koulutusresursseja koskevilla päätöksillä.

Käymme seuraavassa läpi koulutuspolitiikan muutoksia sekä koulutukseen suunnattujen resurssien kehitystä vuosilta 2017–2021. Kuvaamme analyysissä keskeisimpiä päätöksiä sekä arvioimme niiden vaikutuksia lasten mahdollisuuksiin ja hyvinvointiin. Lisäksi tarkastelemme uudistusten taustalla ollutta tietopohjaa sekä sitä, miten niiden vaikutuksia on seurattu jälkikäteen.

1 YK:n yleissopimus lapsen oikeuksista, SopS 59-60/1991

Keskeisimmät koulutusreformit

Oppivelvollisuuden laajentaminen

Viimeisten vuosien merkittävin koulutusreformi oli vuonna 2020 hyväksytty laajennus oppivelvollisuuteen.² Tämän myötä oppivelvollisuusikää korotettiin 18 ikävuoteen. Samalla toisesta asteesta tehtiin maksuton sen kalenterivuoden loppuun saakka, jolloin opiskelija täyttää 20 vuotta. Uudistuksen tavoitteena oli erityisesti osaamis- ja koulutustason nostaminen sekä eriarvoisuuden vähentäminen.

Reformi puuttui merkittävään koulutuspolitiikan haasteeseen. Nuoremmistakin ikäluokista edelleen aivan liian moni, noin 15 prosenttia, jää ilman peruskoulun jälkeistä tutkintoa³ ja on selvää, että yhdeksän vuotta peruskoulutusta on auttamatta liian vähän nyky-yhteiskunnassa pärjäämiseen. Ilman toisen asteen tutkintoa jäävillä lapsilla on merkittävä riski syrjäytyä työmarkkinoilta ja yhteiskunnasta yleisemminkin.⁴ Lisäksi heillä todetaan muuta väestöä enemmän mielenterveysongelmia.⁵

Kansainvälisen tutkimuksen mukaan oppivelvollisuuden laajentaminen on tehokas keino lasten koulutustason nostamiseen ja hyvinvoinnin edistämiseen.⁶ Tutkimusten mukaan oppivelvollisuuden nostaminen muun muassa lisää nuorten osallistumista koulutukseen, parantaa työllisyyttä sekä vähentää rikollisuutta ja köyhyyttä. Myös suomalaisilla aineistoilla tehdyt analyysit osoittavat varsin selkeästi, että koulutuksen keskeyttävät nuoret hyötyisivät siitä, että he jatkaisivat opintojaan pidempään.⁷

Oppivelvollisuuden laajentaminen voi vaikuttaa lapsiin monilla tavoin. Ensinnäkin uudistus velvoittaa lapset hankkimaan heille tarpeellisia taitoja ja osaamista. Nuoret voivat tutkitusti olla lyhytnäköisiä, minkä vuoksi he saattavat painottaa päätöksenteossa lyhyen aikavälin mukavuutta ja antaa vähemmän painoarvoa koulutuksesta pitkällä aikavälillä seuraaville hyödyille. Oppivelvollisuus on tärkeä signaali alle 18-vuotiaille lapsille siitä, että heidän paikkansa on edelleen koulutuksessa. Yhteiskunnan ei pidäkään laittaa nuoria tekemään päätöksiä, joita he eivät ole valmiita tekemään.

Uudistus tuo kunnille ja opetusviranomaisille uusia velvollisuuksia huolehtia siitä, että kaikilla nuorilla on paikka, jossa he voivat suorittaa velvollisuuttaan. Aiemmin vastuu koulutuspaikan etsimisestä on ollut enemmän nuoren harteilla. Tämä on voinut vaatia sellaista aloitteellisuutta, jota syrjäytymisvaarassa olevilla lapsilla ei välttämättä ole. Oppivelvollisuuden laajentaminen voi

2 Oppivelvollisuuslaki 1214/2020

3 Tilastokeskus, 2019

4 esim. Virtanen, 2016; Huttunen et al., 2019

5 Ansala et al., 2016

6 ks. katsaus Seuri et al., 2018

7 Seuri et al., 2018; Huttunen et al., 2019; Virtanen, 2016

parhaimmillaan edesauttaa sitä, että kukaan lapsi ei jäisi yksin koko järjestelmän ulkopuolelle. Toivottavaa on, että myös ne nuoret, joilla ei ole valmiuksia osallistua koulutukseen, saavat tarvitsemaansa tukea.

Toisen asteen maksuttomuus voi lisätä matalatuloisten perheiden lasten osallistumista koulutukseen ja siten parantaa eri taustoista tulevien nuorten välistä tasa-arvoa. Koulutuksen kustannusten kattamiseen on ollut aiemminkin mahdollista hakea tukea. Harkinnanvaraisen tuen hakeminen on voinut kuitenkin olla liian työlästä tai kiusallista joillekin nuorille. Lisäksi on tärkeää, että maksuttomuus on ulotettu uudistuksessa velvollisuutta pidemmälle eikä se lopu kesken toisen asteen suorittamisen. Muussa tapauksessa se voisi lisätä kynnystä jatkaa koulutuksessa valmistumiseen saakka.

Oppivelvollisuuden pidentäminen vaikutti vuonna 2021 käytännössä vasta niihin lapsiin, jotka olivat keväällä 2021 perusopetuksen 9. luokalla. Aika näyttää, miten uudistus lopulta vaikuttaa nuorten osaamiseen ja koulutustasoon. Suurin riski reformin onnistumisen kannalta liittyy uudistuksen rahoitukseen ja aikatauluun.

Oppivelvollisuuden pidentäminen aiheuttaa paljon työtä kouluissa ja kunnissa. Koulujen tilanne on vielä monilla tavoin vaikea koronapandemian jäljiltä, ja näin ison muutoksen toteuttaminen tiukalla aikataululla on aiheuttanut paljon vastustusta. Koulujen tilannetta sentään helpottaa hieman se, että muutos toteutetaan ikäluokka kerrallaan.

Myös resurssien riittävydestä on kannettu huolta siitäkin huolimatta, että hallitus on luvannut korvata reformin aiheuttamat kustannukset kunnille täysimääräisenä. On ehdottomasti toivottavaa, että uudistusta resursoidaan riittävästi eikä resursseja nipistetä jostakin muusta olennaisesta ja tarpeellisesta toiminnasta. Eniten keskustelua on käyty oppimateriaalien kustannuksista. Resursoinnissa olisi tärkeää ottaa huomioon kuitenkin myös se, että oppivelvollisuuden laajentaminen tuo onnistuessaan koulutuksen piiriin sellaisia nuoria, joilla on keskimääräistä enemmän haasteita ja erityistä tarvetta laadukkaille opetusresursseille ja monipuoliselle tuelle. Oppivelvollisuuden laajentaminen mahdollistaisi myös muiden tukitoimien kohdentamisen näihin nuoriin. Se miten nuoret lisääntyvästä opiskelusta hyötyvät, onkin myös pitkälti kiinni siitä, onko koulutuksessa käytettävissä riittävät resurssit.

Opetushallitus ja opetus- ja kulttuuriministeriö ovat laatineet oppivelvollisuus uudistuksen jälkiarviointia varten jo lainsäädäntövaiheessa jälkiarviointisuunnitelman.⁸ Jälkiarviointisuunnitelmassa selostetaan ansiokkaasti arvioitavat kokonaisuudet (ml. lasten näkökulmasta tärkeät muuttajat) ja itse suunnitelman toteutuksen aikataulutus. On hyvä, että näin mittavien uudistusten vaikutuksista kerätään kattavasti ja järjestelmällisesti tietoa.

8 OKM, 2021a

Ammatillisen koulutuksen reformi ja uusi lukiolaki

Lähes kaikki koulutussektorit, mukaan lukien ammatillinen ja lukiokoulutus, ovat kokeneet muutoksia viimeisten vuosien aikana. Isoimman myllerryksen kohteena on ollut ammatillinen koulutus, jossa vuoden 2018 reformi aiheutti uudistuksia jotakuinkin jokaisella koulutuksen osa-alueella.⁹ Uudistuksia tehtiin muun muassa tutkinto- ja järjestäjäarakenteissa sekä koulutuksen rahoituksessa ja ohjauksessa. Reformin seurauksia onkin niiden laajuuden vuoksi erittäin vaikea hahmottaa. Lisäksi vaikutusarviointia vaikeuttaa ammatilliseen koulutukseen samaan aikaan suunnatut mittavat menoleikkaukset.¹⁰

Uudistuksen keskeisimpiä tavoitteita oli parantaa ammatillisen koulutuksen työelämävastaavuutta ja lisätä työpaikoilla tapahtuvaa oppimista. Työpaikoilla tapahtuva käytännönläheinen oppiminen voikin sopia joillekin opiskelijoille oppilaitoksissa tapahtuvaa opetusta paremmin, ja näin erilaisten koulutusvaihtoehtojen tarjoaminen voi myös olla lapsen edun mukaista. Sekä Suomessa tehdyt että kansainväliset tutkimukset kuitenkin osoittavat, että työpaikoilla ei tavallisesti ole ajallisia eikä pedagogisia resursseja nuorten oppimisen tukemiseen ja nuorten ohjaus voi olla hyvinkin puutteellista.¹¹

Ammatillisen koulutuksen uudistuksessa lähtökohdaksi otettiin, että opettajat jalkautuisivat jatkossa entistä enemmän työpaikoille ohjaamaan oppimista ja opettajan työssä painottuisi ohjaava ja valmentava ote. Kun ammatillisessa koulutuksessa kuitenkin samaan aikaan tehtiin rajuja leikkauksia, on hyvin epätodennäköistä, että opetushenkilöstön resurssit ovat riittäneet ohjaamaan toimintaa koulujen ulkopuolella. Usein vielä alaikäisten opiskelijoiden kehityksen ja opintojen etenemisen kannalta on erittäin vahingollista jäädä yksin ilman tarvittavaa tukea ja ohjausta.

Työssä oppimisen lisääminen voi olla nuorten tulevaisuuden kannalta ongelmallista siinäkin tapauksessa, että toimintaa on resursoitu riittävästi ja laadukkaasti. Tämän näkökulman toi esille esimerkiksi talouspolitiikan arviointineuvosto vuoden 2017 raportissaan.¹² Taloustieteen tutkimuskirjallisuudessa on esitetty, että työpaikoilla tapahtuva käytännönläheinen oppiminen voi parantaa työllisyyttä lyhyellä aikavälillä mutta johtaa heikompaan suoritukseen pitkällä aikavälillä¹³. Ajatus perustuu oletukseen, että yleissivistävä ja teoreettinen osaaminen luo paremmat mahdollisuudet osaamisen kehittämiseen ja päivittämiseen myöhemmin työuralla.

Aiheen luotettava tutkimus on erittäin haastavaa erityisesti siitä syystä, että eri koulutusvaihtoehtoihin valikoituvat nuoret ovat lähtökohdiltaan varsin erilaisia esimerkiksi osaamiseltaan, motivaatioltaan ja mielenkiinnon kohteiltaan. Ryhmien väliset erot myöhemmin työmarkkinoilla voivatkin heijastella juuri näitä, jo koulutuspolun valintahetkellä esiintyviä eroja. Ammatillisen koulutuksen

9 Laki ammatillisesta koulutuksesta 531/2017

10 ks. seuraava luku

11 ks. Nokelainen et al., 2018

12 Talouspolitiikan arviointineuvoston raportti 2017

13 Hanushek et al., 2017

reformin taustalla saattoi ainakin osittain vaikuttaa myös tämä sama harha: koulutuksessa nähtiin isoja ongelmia, koska sieltä valmistuneet nuoret eivät pärjänneet myöhemmin yhtä hyvin kuin lukiosta valmistuneet. Tuore tutkimus kuitenkin osoittaa, että kun erot nuorten lähtötilanteessa kyetään ottamaan huomioon uskottavalla tavalla, reformia edeltänyt ammatillinen koulutus pärjasi itse asiassa varsin kilpailukykyisesti lukioon verrattuna¹⁴. Ammatilliseen koulutukseen vain hakeutuu enemmän sellaisia nuoria, joilla on enemmän koulunkäyntiin ja työmarkkinoilla menestymiseen liittyviä haasteita.

Ammatillisen koulutuksen reformilla pyrittiin myös muun muassa poistamaan päällekkäisyyksiä, tehostamaan toimintoja ja lisäämään yksilöllistettyä ja joustavaa oppimista. Monet näistä muutoksista voivat parhaimmillaan palvella nuoria hyvin. Jälleen suurimmaksi huoleksi kuitenkin muodostuu resurssien riittävyys. Opetusalan ammattijärjestö OAJ:n opettajille tekemän kyselyn perusteella lähiopetuksen määrä oli ammatillisessa koulutuksessa laskusuunnassa jo ennen vuoden 2018 reformia, ja sen arvioidaan vähentyneen merkittävästi reformin ja koulutusresurssien leikkausten seurauksena¹⁵. Ilman tarpeellisia opetuksen ja ohjauksen resursseja itseohjautuvuuden merkityksen kasvu on voinut entisestään lisätä eroja heikosti ja hyvin pärjäävien oppilasryhmien välillä.

Valtiontalouden tarkastusvirasto kiinnitti kertomuksessaan huomiota siihen, että reformi valmisteltiin kiireessä¹⁶. Ammatillinen koulutus on tyypillisin koulutusvaihtoehto erityisesti haavoittuvammassa asemassa oleville lapsille. Tämän sektorin uudistuksilla ja resurssien leikkauksilla voi näin ollen olla kauaskantoisia seurauksia lasten hyvinvoinnille ja tulevaisuuden työmarkkina-asemalle.

Ammatillisen koulutuksen lisäksi myös lukiota on uudistettu hiljattain. Eduskunnan hyväksymä uusi lukiolaki tuli voimaan elokuussa 2019, ja uuden lain mukaiset opetussuunnitelmat otettiin käyttöön syksyllä 2021¹⁷. Uudistuksella tavoiteltiin mm. opiskelijoiden hyvinvoinnin vahvistamista ja opintojen sekä korkea-asteelle siirtymisen sujuvoittamista. Lukioissa siirryttiin käyttämään kursien sijaan opintopisteitä, mutta tämä ei tuonut muutoksia opetuksen määrään.

Uuden lukiolain merkittävimpinä muutoksina voidaan pitää kirjauksia oppilaan oikeuksista opinto-ohjaukseen ja erityisopetukseen jokaisessa lukiossa. Tutkimuskirjallisuus tukee vahvasti näkemystä, että opinto-ohjauksen avulla voidaan vaikuttaa positiivisesti oppijaan ja hänen hyvinvointiinsa¹⁸. On kuitenkin epäselvää, kuinka kattavasti ja laadukkaasti ohjaus ja erityisopetus toteutuvat nykyisellään eri lukioissa. Tarkasteltavista lakisäätteisistä tehtävistä ei ole ainakaan vielä saatavilla luotettavia tilastoja tai tutkimuksia.

14 Sillimanin ja Virtasen (2022) tutkimuksessa näytetään, että ammatillinen koulutus johti lukiota parempaan menestykseen työmarkkinoilla ainakin vielä noin 35-vuotiaana. Tulos koski niitä nuoria, jotka hakivat molempiin koulutusvaihtoehtoihin ja joiden koulutusalan ratkaisivat lopulta käytetyt sisäänpääsyrajat.

15 OAJ, 2019

16 Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2021

17 Lukiolaki 714/2018

18 Nickow et al., 2020

Peruskoulun uudistaminen ja hankkeet

Peruskouluista on kantautunut huolestuttavia uutisia viimeisten vuosien aikana. Suomen tulokset ovat 15-vuotiaiden nuorten oppimistuloksia mittaavassa PISA-tutkimuksessa edelleen OECD-maiden parhaiden joukossa, mutta kansalliset tulokset ovat kuitenkin romahtaneet vuoden 2006 huipputuloksista¹⁹. Samalla perhetaustan merkitys lapsen menestymiselle on kasvanut ja heikosti pärjäävien oppilaiden osuus noussut. Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen (Karvin) viimeisin osaamisen pitkittäisarviointi kiinnittää huomiota siihen, että peruskoulujen väliset osaamiserot alkavat kasvamaan jo peruskoulun alussa²⁰.

Varmasti ainakin osin tämän kehityksen motivoimana peruskoulussa on toteutettu lukuisia uudistuksia ja hankkeita viimeisten vuosien aikana. Tutkimuskirjallisuuden valossa ei ole kuitenkaan lainkaan selvää, mistä Suomen aiempi loistava menestys johtui tai mikä on ollut heikon suuntauksen takana. Samoin on mahdotonta sanoa, miten toteutetut julkisen sektorin toimenpiteet ovat vaikuttaneet lasten hyvinvointiin ja missä määrin ne ovat onnistuneet kaventamaan oppimiseroja eri ryhmien välillä. Usein uudistusten ja hankkeiden vaikutuksia ei ole edes yritetty arvioida luotettavasti menetelmin lasten näkökulmasta.

Esimerkiksi Sipilän hallituksen Uusi peruskoulu -ohjelman (2015–2018) alla Suomessa toteutettiin useita toimenpidekokonaisuuksia, joilla voi olla merkittäviä vaikutuksia lapsiin. Näitä ovat mm. tutoropettajatoiminnan käynnistäminen valtaosassa kuntia, Liikkuva koulu -hanke ja Opetushallituksen kokeilukeskuksen koordinoimat lukuisat paikalliset kokeilut. Yhdestäkään näistä hankkeista tai kokeiluista ei ole tuotettu luotettavaa tietoa toimien vaikutuksista lapsiin tai nuoriin. Vaikutusarviointi on jäänyt pääosin hallinnollisiksi kuvauksiksi sekä rajallisten ja monin paikoin erittäin puutteellisten kyselyaineistojen esittelyksi.

Uusi peruskoulu -kärkihankkeen yksi merkittävimmistä kokonaisuuksista on edelleen toiminnassa oleva Opettajankoulutusfoorumi, joka koordinoi opettajien perus-, perehdyttämisen- ja täydennyskoulutusta. Tämän myötä ohjattiin merkittäviä resursseja mm. tutoropettajien koulutukseen ja toimintaan. Tutkimuskirjallisuuden perusteella tämä voi vaikuttaa positiivisesti lasten kehittymiseen. Ohjelmasta laadittu Opetushallituksen arviointiraportti ei kuitenkaan arvioinut tutoropettajuuden tukemisesta syntyneitä mahdollisia lapsivaikutuksia.²¹

Koulutusreformien lisäksi lasten oppimiseen pyritään vaikuttamaan Suomessa yhtenäisen ohjeistuksen keinoin. Eri vuositasoja koskevia opetussuunnitelmien perusteita päivitetään aika ajoin. Esimerkiksi vuosiluokkien 7–9 osalta uusimpien opetussuunnitelman perusteiden käyttöönotto tapahtui porrastetusti vuosina 2017–2019. Opetussuunnitelman perusteilla on tarkoitus luoda

19 Leino et al., 2019

20 Ukkola & Metsämuuronen, 2021

21 Pennanen et al., 2021

yhtenäinen pohja paikallisille opetussuunnitelmille ja näin vahvistaa koulutuksen tasa-arvoa. Vastuu paikallisista opetussuunnitelmista on kuitenkin lopulta paikallisilla toimijoilla eli pääsääntöisesti koulutuksen järjestäjillä ja opettajilla.²²

Opetussuunnitelman perusteet laaditaan Opetushallituksen johdolla usean työryhmän ja erittäin laajan asiantuntijajoukon toimesta. Lopullinen julkaistu tekstimuoto, joka annetaan paikallisille toimijoille, on työryhmien kompromissitulema. Opetussuunnitelman perusteiden kuvauksissa ja perusteluissa ei viitata lainkaan tutkimukseen. Lisäksi ohjauksen tekstimuoto on usein niin ympäripyöreä, että se jättää paljon tulkinnanvaraa. Karvi arvioi opetussuunnitelman perusteiden toimeenpanoa, mutta perusteiden toteutustapa ei nykyisellään mahdollista luotettavaa vaikutusarviointia.

Peruskoulua on uudistettu useilla tavoin viimeisten vuosien aikana ilman, että uudistusten tavoitteita ja syitä on avattu riittäväällä tavalla tai että niiden seurauksia on kartoitettu järjestelmällisesti. On myös aiheellista kysyä, millä tavoin hankemuotoinen rahoitus ja muun muassa siihen liittyvä työsuhteiden katkonaisuus vaikuttavat resurssien kohdentumiseen ja riittävyyteen. Kansainvälinen tutkimuskirjallisuus antaa viitteitä siitä, että opettajien pysyvyydellä on merkittävä vaikutus oppilastason tulemiin²³. Lisäksi erilaisten hankkeiden ja kokeilujen pyörittäminen vie todennäköisesti aikaa ja resursseja vakinaiselta opetushenkilöstöltä, joka voi puolestaan olla pois opetuksesta ja ohjauksesta. Hankemuotoisen rahoituksen vaikutuksista oppilaisiin ei ole vaikutusarvioita.

Varhaiskasvatuksen uudistukset

Lapsen oikeudesta varhaiskasvatukseen sekä sen tavoitteista säädetään varhaiskasvatuslaissa. Lain nimeä muutettiin vuonna 2015 toteutettujen uudistusten yhteydessä. Sitä ennen laki tunnettiin nimellä lasten päivähoidosta annettu laki. Varhaiskasvatukseen on ryhdytty suhtautumaan viimeisten vuosien aikana osana koulutusjärjestelmää, ja sen roolina nähdään yhä enemmän lasten osaamisen ja kehityksen tukeminen. Muutos on merkittävä. Tutkimuksen valossa lasten kehitykseen vaikutetaan eniten juuri varhaisilla investoinneilla²⁴. Erityisen tärkeitä nämä investoinnit ovat haastavammasta taustasta tuleville lapsille²⁵.

Viimeisten vuosien aikana tehdyt varhaiskasvatusta koskevat koulutuspolitiikan päätökset ovat lähinnä keskittyneet perumaan edellisiä vuonna 2015 uudistetun varhaiskasvatuslain päätöksiä²⁶. Tuolloin säädettyssä ja vuonna 2016 voimaan tulleessa laissa lasten subjektiivista oikeutta varhaiskasvatukseen rajoitettiin 20 tuntiin. Lisäksi ryhmäkokoja kasvatettiin niin, että kolme vuotta täytäneiden ryhmissä lapsia sai olla kahdeksan yhtä kasvattajaa kohden, kun aiempi mitoitus rajoitti

22 Opetushallitus, 2018

23 Henry & Redding, 2020

24 Cunha & Heckman, 2007; Heckman & Carneiro, 2003

25 Cornelissen et al., 2018; Datta Gupta, 2018

26 Varhaiskasvatuslaki 580/2015

lasten määrän enintään seitsemään. Uusin varhaiskasvatuslaki kumosi nämä molemmat lakiin tehdyt muutokset²⁷.

Vuoden 2015 uudistusten vaikutuksia on arvioitu erilaisilla varhaiskasvatuksen johtajille ja työntekijöille sekä lasten vanhemmille suunnatuilla kyselyillä²⁸. Selvityksissä todettiin, että muutokset ovat heikentäneet lasten yhdenvertaisuutta sekä kaventaneet lasten mahdollisuuksia yksilölliseen kasvuun ja kehitykseen. Huoli on ollut erityisesti kaikkein pienimmistä lapsista, erityistä tukea tarvitsevista lapsista sekä suomen kielen oppimiseen tukea tarvitsevista lapsista. Lisäksi uudistusten on katsottu johtaneen siihen, että lasten vaihtuvuus ryhmissä on lisääntynyt ja lasten kokonaisuusmäärä kasvanut. Lakimuutos ei johtanut toimenpiteisiin kaikissa kunnissa. Näin ollen eri kunnissa asuvat lapset olivat myös varsin eriarvoisessa asemassa varhaiskasvatuksen suhteen.²⁹

Vuoden 2018 lakimuutosta perusteltiin aiemman uudistuksen negatiivisilla vaikutuksilla lasten hyvinvointiin ja yhdenvertaisuuteen. Erityisesti subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden palauttaminen oli merkittävä positiivinen muutos lasten oikeuksiin ja lasten väliseen tasa-arvoon. Tämän myötä lapsen oikeus varhaiskasvatukseen ei riipu vanhempien elämäntilanteesta, kuten työttömyydestä. Lisäksi muutos varmistaa sen, että kaikkialla Suomessa asuvilla lapsilla on yhdenvertainen oikeus osallistua varhaiskasvatukseen.

Henkilökunnan mitoitusta koskevan muutoksen vaikutuksista on sen sijaan vaikeampi sanoa mitään. Pienemmän ryhmäkoon on kylläkin todettu tutkimuskirjallisuudessa edesauttavan lasten oppimista ja kehittymistä³⁰. Lakimuutoksen myönteisiä vaikutuksia rajoittaa kuitenkin hyvin todennäköisesti erityisesti pääkaupunkiseutua ja muita isoja kaupunkeja kroonisesti vaivaava henkilöstöpula.

Tilannetta vaikeuttaa jatkossa myös se, että uusi varhaiskasvatuslaki nosti henkilöstön pätevyysvaatimuksia. Laki edellyttää korkeakoulutetun henkilöstön määrän kasvua vuoteen 2030 mennessä. Monet kaupungit raportoivat kuitenkin jo nyt, että suuri osa niiden varhaiskasvatuksen henkilöstöstä ei täytä nykyiselläänkään kelpoisuusehtoja³¹. On selvää, että henkilökunnan suuri vaihtuvuus ja vajaa miehitys vaikuttavat lapsiin negatiivisesti.

Uuteen varhaiskasvatuslakiin sisältyi myös säännös uuden tietovarannon perustamisesta, mikä helpottaa henkilöstön määrän ja kelpoisuuden seuraamista jatkossa. Uuteen Varda-tietovarantoon³² tallennetaan muun muassa sellaisia varhaiskasvatuksen järjestäjiä, henkilöstöä, perhettä ja lasta

27 Varhaiskasvatuslaki 540/2018

28 esim. VakaVai-hanke, Puroila & Kinnunen, 2017

29 ks. esim. Puroila & Kinnunen, 2017

30 ks. katsaukset Rockoff, 2009; Öckert, 2021

31 Esimerkiksi Turun kaupunki kertoi tiedotteessaan (2021), että neljännes sen päiväkotien lastentarhanopettajista ei täytä kelpoisuusvaatimuksia. Helsingin Kasvatuksen ja koulutuksen apulaispormestari Nasima Razmyar puolestaan kertoi Helsingin Sanomien haastattelussa, että varhaiskasvatuksen työntekijäpula ja aliresursointi ovat tämän valtuustokauden pahin ongelma (Bäckgren, 2021).

32 Varda-palvelun tietosuojaseloste, 2021

koskevia tietoja, joita viranomaiset tarvitsevat toteuttaessaan lakisääteisiä viranomaistehtäviään. Tietovarannon kautta on tulevaisuudessa mahdollista tarkastella mm. varhaiskasvatuksen henkilöstöresurssien riittävyttä. On toivottavaa, että uuden tietokannan antamia mahdollisuuksia tullaan hyödyntämään viranomaisten raportoinnissa ja seurannassa. Tärkeää on sekin, että tutkijat voivat hyödyntää näitä tietoja tutkimuksissaan.

Tutkimusnäyttöön perustuva päätöksenteko otti hiljattain ison askelen eteenpäin, kun kaksivuotisen esiopetuksen laajennuksesta päätettiin järjestää kokeilu hyödyntäen luotettavaa tutkimusasetelmaa³³. Kokeiluun mukaan otettavat kunnat valittiin satunnaisotannalla eikä kuntien halukkuuden perusteella, kuten tavallisesti on tapana. Käytetyn koeasetelman ansiosta voidaan saada luotettavaa tietoa esiopetuksen vaikutuksista ja kustannuksista ennen kuin kaksivuotinen esiopetus mahdollisesti laajennetaan kaikkiin Suomen kuntiin. Samalla voidaan arvioida sitä, liittyykö reformiin sellaisia ennalta-arvaamattomia ominaisuuksia, jotka voisivat vaikuttaa lapsiin haitallisesti.

Esikoulun laajentamista puoltaa muun muassa se, että suomalaisten lasten varhaiskasvatukseen osallistuminen on kansainvälisesti verrattuna erittäin alhainen³⁴. Suomalaisista viisivuotiaista lapsista vain noin 78 prosenttia osallistuu varhaiskasvatukseen, kun vastaava osuudet ovat Norjassa 97 prosenttia ja Ruotsissa 98 prosenttia³⁵. Lisäksi maahanmuuttajien ja matalatuloisten perheiden lapset osallistuvat Suomessa harvemmin varhaiskasvatukseen, mikä voi osaltaan lisätä perheiden välistä epätasa-arvoa. Mikäli kaksivuotinen esiopetus onnistuisi lisäämään osallistumista kaikkein heikoimmassa asemassa olevien lasten keskuudessa, sillä voisi olla tärkeä merkitys lasten välisten oppimiserojen tasoittamisessa ja syrjäytymisen ehkäisemisessä.

Suomalaisen esiopetuksen vaikutuksista ei ole kuitenkaan saatavilla varsinaista tutkimusnäyttöä. Ei olekaan lainkaan selvää, miten esiopetuksen laajentaminen kaksivuotiseksi vaikuttaisi lasten kehitykseen ja oppimistuloksiin. Tästäkin näkökulmasta on erittäin tärkeää, että toimenpiteestä hankitaan luotettavaa tutkimustietoa ennen sen täysimittaista toteuttamista. Myös lapsiasiavaltuutettu on vaatinut, että kaksivuotisen esiopetuksen kokeilun seurannassa ja arvioinnissa tehdään jatkuvaa lapsivaikutusten arviointia, jonka perustana ovat lapsen oikeudet ja monipuolinen tutkimustieto³⁶.

Koulutusreformien tavoitteet, kokeilut ja jälkiarviointi

Lasten oikeuksien ja tasa-arvon toteutumisen näkökulmasta on tärkeää, että koulutusreformien tavoitteet ovat selkeästi määriteltyjä ja että tehtyjä uudistuksia arvioidaan etukäteisarvion lisäksi

33 Laki kaksivuotisen esiopetuksen kokeilusta 1046/2020

34 OECD, 2015

35 Ellingsæter, 2012

36 Lapsiasiavaltuutettu LAPS/55/2020

kattavasti jälkikäteen³⁷. Arviointien tulisi olla laadukkaita ja monipuolisia, ja niiden menetelmät ja tulokset tulisi altistaa tiedeyhteisön kritiikille.

Tutkimuskirjallisuudesta löytyy useita esimerkkejä siitä, että koulutusuudistukset tai tehdyt resurssi-muutokset voivat vahingoittaa etenkin heikoimmassa asemassa olevia lapsia. Ruotsissa osalle yläasteen oppilaista annettiin henkilökohtainen kannettava tietokone. Tutkimuksessa havaittiin, että tämä ei vaikuttanut keskimääräisiin oppimistuloksiin, mutta lisäsi kuitenkin merkittävästi perhe-taustan välisiä oppimiseroja.³⁸ Suomessa toteutettiin vuosina 1999–2001 ammatillisen koulutuksen uudistus tavoitteena mm. tutkintojen työmarkkinakelpoisuuden lisääminen ja opintojen keskeyttä-misen vähentäminen. Tutkimus kuitenkin osoitti, että reformi ei vaikuttanut nuorten työmarkkina-tulemiin ja että se pikemminkin lisäsi poikien opintojen keskeyttämistä.³⁹

Nämä yllä olevat esimerkit havainnollistavat sitä, miten vaikeaa koulutusuudistusten vaikutuksia on ennakoida. Koulutusreformien vaikutukset voivat olla yllättäviä, ja ne voivat vaikuttaa joihinkin ryhmiin positiivisesti ja toisiin negatiivisesti. Poliittikkatoimiin ja niiden implementointiin liittyviä riskejä voidaan kuitenkin vähentää vaiheittaisella toimeenpanolla ja kokeiluilla. Laadukkaat jälki-arvioinnit luovat vuorostaan tietoa korjaavien tai uusien toimenpiteiden pohjaksi. Systemaattinen tutkittuun tietoon pohjautuva lähestymistapa on erityisen tärkeää koulutuspolitiikan toimenpitei-den kohdalla, joiden kohteena ovat lapset ja nuoret.

Reformien vaikutuksien arviointi edellyttää kattavaa ja tarkkaa tiedonkeruuta muun muassa koulu-tusresursseista, henkilöstön muutoksista sekä lasten menestymisestä. Tilastotietojen kerääminen ja hyödynnettävyys ovat parantuneet merkittäväällä tavalla viimeisten vuosien aikana. Uuden varhais-kasvatusta koskevan tietovarannon lisäksi tietoa on ruvettu keräämään muun muassa opiskeli-joiden suorituksista. Vuonna 2018 perustettu KOSKI-tietovaranto sisältää tietoja perusopetuksen, lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen opintosuorituksista ja tutkinnoista. Tilastotiedoissa on tästä myönteisestä kehityksestä huolimatta vielä monenlaisia puutteita. Opetukseen käytettä-vistä resursseista kerätään tietoja pääsääntöisesti hyvin karkealla koulutuksen järjestäjän tasolla, eikä perusopetuksen ja toisen asteen opetushenkilöstöstä ole edelleenkään kattavia tilastotietoja.

Opetushallituksen valtakunnalliseen Opettajatiedonkeruuseen vastasi edellisellä kyselykierroksella vain noin 60 prosenttia opettajista. Kyselyn tietojen perusteella ei voida tehdä päätelmiä esimerkiksi kelpoisten opettajien osuudesta eri kunnissa varsinkin ilmeisen ei-satunnaisen vastauskadon takia. Tällä hetkellä ei ole siis mahdollista arvioida luotettavasti esimerkiksi sitä, kuinka tasa-arvoisesti perus- ja toisen asteen koulutus tapahtuu eri kunnissa lasten näkökulmasta.⁴⁰

37 Jälkiarvioinnin kehittämisen tarpeeseen on kiinnitetty viime aikoina paljon huomiota; esimerkiksi Rantala ym. (2021) käyvät tästä kattavaa keskustelua.

38 Hallin et al. (2021) tutkimuksessa todettiin, että eri taustasta tulevien lasten valmiudet hyödyntää tietokonetta poikkesivat toisistaan merkittävästi. Tuen ja ohjauksen tarve korostui.

39 Ollikainen & Karhunen, 2021

40 Hannula et al., 2021

Tietovarantoihin liittyvien puutteiden lisäksi jälkiarvioinnin suunnitteluun ja mahdollistamiseen ei aina ole kiinnitetty riittävästi huomiota lainsäädäntövaiheessa, ja reformien vaikutuksia lapsiin on ylipäätään seurattu huonosti.⁴¹ Kokonaisvaltaisen jälkiarvioinnin laatiminen kannustaa päätöksentekijöitä määrittelemään uudistuksen tavoitteita selkeästi niin, että niiden arvioiminen ja seuraaminen jälkepäin on mahdollista. Oppivelvollisuus on ollut yksi harvoista uudistuksista, jonka yhteydessä on laadittu selkeä jälkiarviointisuunnitelma jo lainsäädäntövaiheessa⁴². Tämänkaltaisten toimintatapojen toivoisi yleistyvän jatkossa.

Uudistuksen toteutustavalla on valtavasti merkitystä sille, voidaanko sen vaikutuksia myöhemmin arvioida luotettavasti. Kaksivuotisen esiovetuksen kokeilu on hieno esimerkki siitä, miten uudistuksia voidaan testata luotettavasti. Suomessa kokeilu-termiä käytetään kuitenkin yleensä tilanteissa, joissa resursseja jaetaan pienelle, valikoidulle joukolle sen sijaan, että toimenpide olisi tarjolla kaikille. Näistä toimista saadaan vain hyvin harvoin mitään luotettavaa ja hyödyllistä tietoa jatko-toimenpiteiden tueksi.

Aina satunnaistettujen kokeilujen toteuttaminen ei ole mahdollista muun muassa niiden kustannusten tai eettisten kysymysten vuoksi. Tällöinkin uudistuksen vaikutusten arviointia voidaan edesauttaa ottamalla jälkiarviointi huomioon reformin toteuttamistavassa. Vuosina 1999–2001 toteutettu ammatillisen koulutuksen reformi otettiin käyttöön vaiheittain, mikä mahdollisti uudistuksen vaikutusten arvioinnin⁴³. Tällaista vaiheistusta ei sen sijaan valitettavasti noudatettu vuoden 2018 ammatillisen koulutuksen reformissa, vaan se tuli voimaan kerralla kaikkialla. Esimerkiksi ikään tai alueeseen liittyvä vaiheittainen toimeenpano olisi luonut mahdollisuuksia arvioida reformin seurauksia luotettavammin.

Koulutusresurssien kehitys ja tasa-arvo

Koulutuksen resurssit vaikuttavat merkittäväällä tavalla koulutuspolitiikan mahdollisuuksiin ja toteuttamiseen. Suomi on yksi harvoista maista, joissa koulutuspanostuksien määrä on laskenut 2010-luvulla⁴⁴. Koulutusresurssien karsiminen voi olla myös tarkoituksenmukaista, mikäli se edistää koulutusjärjestelmän rakenteiden uudistamista ja tehostamista. Rajut, kireällä aikataululla toteutetut taloudellisten resurssien leikkaukset tekevät kuitenkin säästöjen aikaansaamisen koulutustoimintaa tehostamalla vaikeaksi⁴⁵.

41 Nokso-Koivisto, Sarvimäki ja Toivanen (2019) kirjoittavat vaikutusten arvioinnista ja jälkiarvioinnin mahdollistamista kattavasti.

42 OKM, 2021a

43 Ollikainen & Karhunen, 2021

44 OECD, 2021

45 Etlä arvioi vuonna 2016, että Sipilän hallituksen koulutukseen suunnattujen leikkausten kokonaismäärä (mukaan lukien opintotuen supistukset) oli lähes miljardi euroa. Laskelman mukaan tämä vastasi noin 6 prosenttia koulutusmenoista, kun vertailukohtana on vuoden 2019 menotaso ilman leikkauspäätöksiä.

Koulutusresurssien lisäykset ja vähennykset voivat tutkimuskirjallisuuden mukaan vaikuttaa lasten oppimistuloksiin ja myöhempään koulutukseen hakeutumiseen. Viimeisimmät laajat ja uusimpiin menetelmiin nojautuvat yhdysvaltalaiset tutkimustulokset tukevat vahvasti käsitystä, jonka mukaan koulutusresurssien muutokset vaikuttavat lapsiin monella eri tapaa⁴⁶. Esimerkiksi finanssikriisin takia tehdyt koulutusleikkaukset vaikuttivat negatiivisesti oppimistuloksiin ja jatkokouluttautumisen todennäköisyyteen⁴⁷. Koulujen tukitoimintoihin ja oppilaanohjaukseen osoitettujen uusien resurssien on puolestaan osoitettu parantavan oppimistuloksia etenkin niiden koulupiirien alueilla, jotka ovat käyttäneet aikaisemmin suhteellisen vähän resursseja näihin toimintamuotoihin⁴⁸.

Suomesta on vasta vähän näyttöä koulutusresurssien vaikutuksista oppimistuloksiin. Poikkeuksen muodostaa tuore väitöskirjan artikkelikäsitelmä, jossa tarkastellaan luokkakoon vaikutusta käytöshäiriöiden ilmentymiseen ja oppimistuloksiin osassa Itä-Suomen peruskouluja⁴⁹. Tutkimuksen mukaan suurempi luokkakoko aiheuttaa enemmän käytöshäiriöitä ja pienen mutta tilastollisesti merkitsevän oppimistulosten laskun. Lisäksi Suomessa on tarkasteltu 1990-luvulla lukioihin tehtyjen menoleikkausten vaikutusta ylioppilaskirjoitustuloksiin.⁵⁰ Tulosten perusteella näillä säästötoimilla ei ollut juurikaan vaikutusta nuorten ylioppilaskirjoitusten tuloksiin.

Koulutusresurssien kehitys

Tilastokeskuksen tilastojen mukaan koulutusmenojen määrä on laskenut lähes koko 2010-luvun. Kuviosta 1 nähdään, että vaikka koulutuksen käyttömenot kasvoivat vuonna 2019 reaalisesti 2,7 prosenttia edelliseen vuoteen verrattuna, ne eivät auttaneet paikkaamaan aiempina vuosina koulutusresursseihin tehtyjä menoleikkauksia. Koulutuksen käyttömenojen osuus bruttokansantuotteesta (BKT) on myös laskenut vuodesta 2010 alkaen. Vuonna 2019 koulutusmenojen osuus BKT:sta oli 5,1 prosenttia.

Koulutusresurssien kehityksessä Suomi muodostaa kansainvälisesti tarkasteltuna harvinaisen poikkeuksen. Opiskelijakohtaiset koulutusmenot laskivat vuosina 2012–2018 Suomen lisäksi ainoastaan Venäjällä, Kreikassa ja Sloveniassa. Useimmissa maissa koulutuspanostuksia lisättiin merkittävästi samalla aikavälillä. Suomi onkin tippunut jo monissa koulutukseen käytettyjen panosten vertailussa OECD-maiden keskiarvon alapuolelle.⁵¹ Suurimpien koulutusleikkausten kohteena on ollut ammatillinen koulutus. Etna arvioi vuonna 2017, että ammatillisen koulutuksen leikkaukset olivat tuolloin huimat 12 prosenttia, kun vertailukohtana oli vuoden 2019 menotaso ilman leikkauspäätöksiä. Säästöjä on haettu muun muassa keskittämällä koulutustarjontaa sekä vähentämällä lähiopetusta.⁵²

46 Jackson & Mackevicius, 2021; Jackson, 2020

47 Jackson et al., 2021

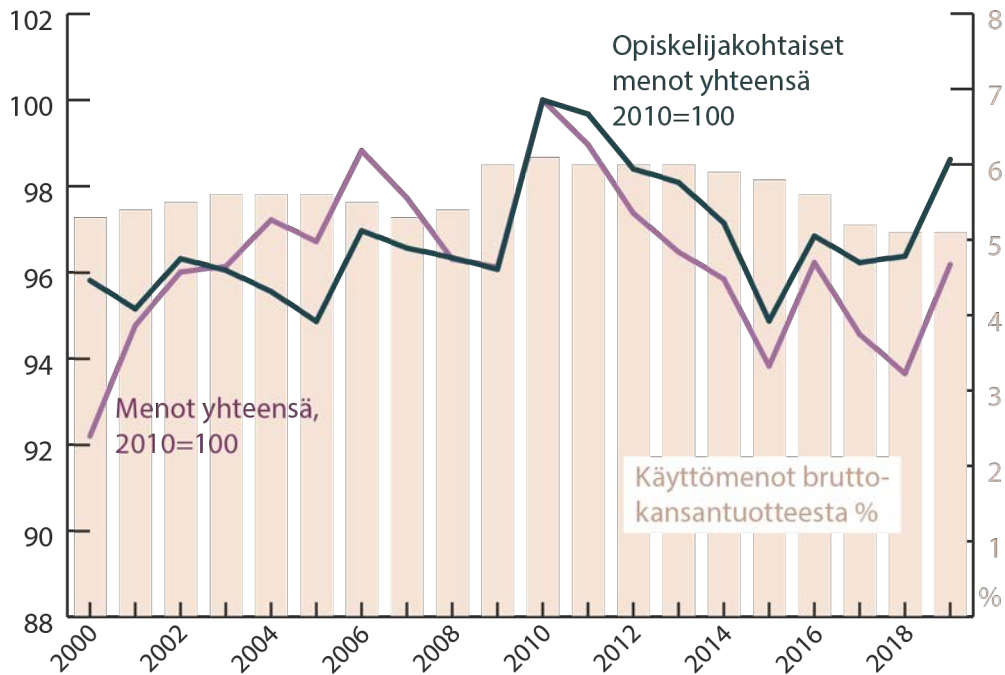
48 Abott et al., 2020

49 Syren et al., 2022

50 Häkkinen et al., 2003

51 OECD, 2021

52 OAJ, 2019



Kuvio 1. Koulutuksen käyttömenojen reaalikehitys vuosina 2000–2019. (Lähde: Suomen virallinen tilasto (SVT): Koulutuksen talous [verkkójulkaisu]).

Ammatillisen koulutuksen leikkaukset ovat erityisen huolestuttavia, koska ne kohdistuvat suuremmassa syrjäytymisriskissä oleviin nuoriin. Ammatillinen koulutus on tyypillisempi valinta esimerkiksi niiden lasten joukossa, jotka ovat menestyneet keskimääräistä heikommin aiemmissä opinnoissaan.⁵³ Koulutusresurssien karsiminen haavoittuvammassa asemassa olevilta nuorilta on lyhytnäköistä politiikkaa ja sillä voi olla merkittävä negatiivinen vaikutus lasten hyvinvointiin ja tulevaisuuteen.

Koronapandemia on entistäkin voimakkaammin korostanut tarvetta laadukkaille ja riittäville koulutusresursseille. Koko ajan kasvava tutkimusnäyttö osoittaa jo varsin vakuuttavasti, että sekä pandemialla että koulujen sulkemisilla on ollut merkittävä negatiivinen vaikutus lasten oppimistuloksiin, kehitykseen ja hyvinvointiin.⁵⁴ Koronapandemian haitat ovat tutkimuksen perusteella kohdistuneet erityisesti haastavammasta taustasta tuleviin lapsiin, mikä on kasvattanut eriarvoisuutta. Pandemian vahinkojen korjaaminen voikin vaatia merkittäviä lisäpanostuksia myös koulutussektorin puolella. Riittävien resurssien varmistaminen voi edellyttää lisätuen kohdentamista eniten tarvitseville eli ns. myönteistä erityiskohtelua. Kohdennuksella saavutettavista höydyistä on näyttöä esimerkiksi Helsingin kaupungin myönteisen erityiskohtelun rahoituksen osalta.⁵⁵

53 Silliman & Virtanen, 2022

54 ks. esim. Hanushek & Woessmann, 2020; Kuhfeld et al., 2020

55 Silliman, 2017

Koulutusresurssien tasa-arvo

Koulutuksen järjestämistä on Suomessa pääsääntöisesti alueilla eli kunnilla, joilla on hyvin erilaiset resurssit ja valmiudet järjestää lakisääteisiä ja ei-lakisääteisiä palveluita lapsille. On todennäköistä, että lapsen oikeuksien toteutuminen koulutuksessa vaihtelee kunnittain.⁵⁶

Havainnollistamme kuviossa 2 rahoitukseen liittyviä huolia käyttäen esimerkkinä lukiokoulutuksen rahoitusta. Lukiokoulutuksen nettokustannukset olivat 746 miljoonaa euroa vuonna 2019. Tämä rahoitettiin valtion rahoitusosuuksina (171 milj. euroa) ja kuntien osuudella yksikköhintarahoituksesta (429 milj. euroa) sekä kuntien paikkaavalla rahoituksella (146 milj. euroa). Kuntien paikkaava rahoitus kertoo siitä, että koulutuksen kustannukset ovat nousseet nopeammin kuin valtion ja kuntien yksikköhintainen rahoitusosuus. Tämän lisäksi kunnille myönnettiin hakemuksesta hankerahoitusta, mutta tämän kokonaismäärä jää vuosittain enimmillään muutamaan kymmeneen miljoonaan euroon.

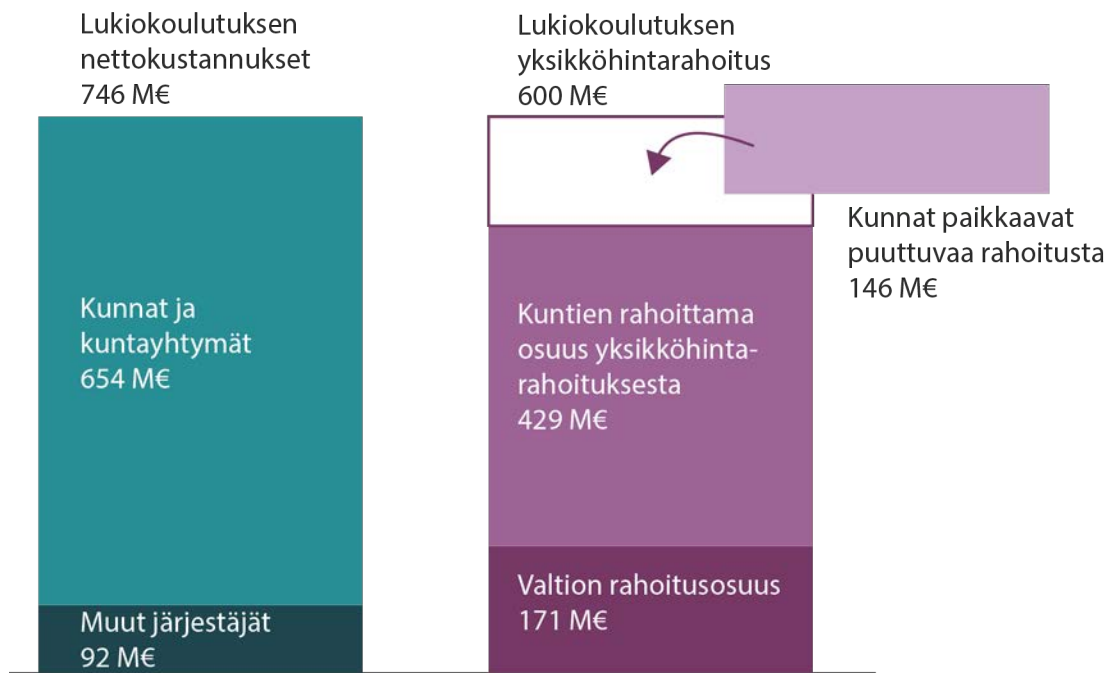
Valtion rahoitusosuus on siis vain noin 23 prosenttia. Valtaosa muusta rahoituksesta riippuu pitkälti kuntien itsensä määrittävistä asioista, joihin luonnollisesti voivat vaikuttaa monet ulkoiset tekijät, kuten väestörakenne ja kuntien taloudellinen tilanne. Toisin sanoen valtion rahoituksellinen ohjausvaikutus esimerkiksi lasten välisen tasa-arvon toteutumisen varmistamiseksi kuntien välillä on varsin pieni.

Lasten oikeuksien toteutuminen ei riipu pelkästään alueille tai koulutuksen järjestäjille myönnettystä rahamäärästä, vaan paljon riippuu myös resurssien käytön tehokkuudesta. Tärkeä kysymys on myös se, miten voidaan varmistaa, että annettavat resurssit kohdentuvat aidosti opetukseen eivätkä kunnan muihin toimintoihin. Norjan valtio myönsi vuonna 2015 kunnille merkittävän avustuksen pyrkimyksenään pienentää 1.–4. luokkien oppilaiden määrää yhtä opettajaa kohden. Tutkimus kuitenkin osoitti, että tämä ei johtanut pienempiin opetusryhmiin vaan uudet resurssit kanavoitui-
vat muualle⁵⁷.

Missä määrin myönnettävät resurssilisäykset kohdentuvat aidosti tarkoitettuun toimintaan, on avoin kysymys. Mikäli opetukseen osoitettu erillisrahoitus vain korvaa paikallisia resursseja tai käytetään muuhun toimintaan, lasten opetukseen käytetyt resurssit eivät lisäänty. Tämä on aiheellinen huoli Suomessa, kun otetaan huomioon kuntien hyvin erilainen taloudellinen asema. Lasten oikeudet eivät välttämättä toteudu tasa-arvoisesti, mikäli osa kunnista vain korvaa perusrahoitusta hanke-
rahoituksella tai priorisoi olemassa olevia toimintojaan, kun taas toinen taloudellisesti vahvempi kunta voi panostaa aikaisempaa enemmän esimerkiksi ohjauksen ja erityisopetuksen laatuun.

56 Mäntylä et al., 2021

57 Reiling et al., 2021

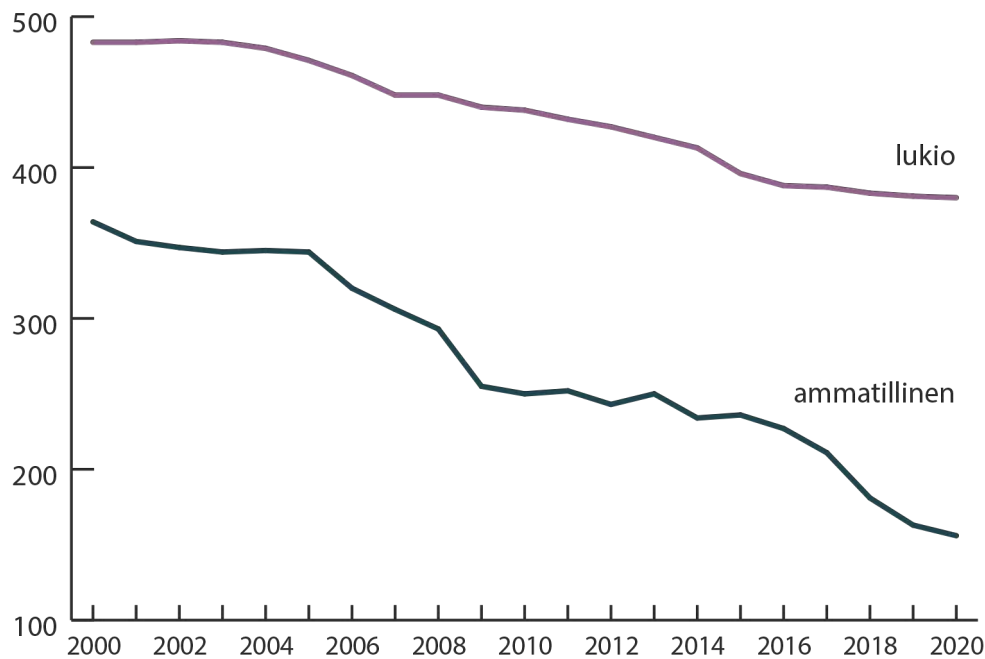


Kuvio 2. Lukiokoulutuksen kustannukset ja rahoitus 2019. (Lähde: Kuntaliitto)

On hyvin vaikeaa arvioida luotettavasti, kuinka hyvin ja tasa-arvoisesti lasten oikeudet toteutuvat eri kunnissa ja eri kouluissa pitkällä aikavälillä. Suomessa ei ole luotettavaa ja kattavaa tietoa esimerkiksi kelpoisten opettajien osuudesta, oppilaanohjaukseen käytetyistä resursseista tai erityisopetuksen resurssien riittävydestä. Nykyisellään ei edes kerätä systemaattisesti tietoa lähiopetuksen ja ohjauksen määrästä kaikilta koulutusasteilta.⁵⁸

Opetusresurssien lisäksi koulutuksen alueellinen saatavuus on tärkeässä roolissa eri alueilla asuvien lasten välisen tasa-arvon kannalta. Koulutuksen tarjontaa on pyritty tehostamaan koko 2000-luvun ajan keskittämällä koulutusta suurempiin yksiköihin ja lakkauttamalla pienempiä oppilaitoksia. Oppilaitosten määrän karsiminen on ollut merkittävää erityisesti peruskoulutuksessa sekä ammatillisessa koulutuksessa. Kuviossa 3 on esitetty lukioiden sekä ammatillisen koulutuksen oppilaitosten määrän kehitys vuosina 2000–2020. On hyvin todennäköistä, että näillä muutoksilla on suuria vaikutuksia koulutuksen alueelliseen saatavuuteen siinäkin tapauksessa, että koulutuksen järjestäjien ja oppilaitosten yhdistyminen ei aina tarkoita opetuspisteiden lakkauttamista.

58 OKM, 2021b



Kuvio 3. Toisen asteen oppilaitosten määrän kehitys vuosina 2000–2020. (Lähde: Vipunen, 2021.)

Vaikka koulutuksen keskittäminen suurempiin oppilaitoksiin voi tarjota houkuttelevan vaihtoehdon hillitä koulutuksesta aiheutuvia kustannuksia, sillä voi olla myös ei-toivottuja vaikutuksia niiden alueiden lasten hyvinvointiin sekä koulutus- ja urapolkuihin, joihin koulutuksen tarjonnan supistamiset kohdetuvat. Kasvanut etäisyys koulutukseen voi vaikuttaa mm. oppimistuloksiin, hyvinvointiin, koulutusvalintoihin ja lapsen kehitykseen nähden liian varhaiseen muuttoon pois lapsuudenkodista.

Koulutuksen keskittämisen vaikutuksia on tutkittu Suomessa sekä peruskoulun⁵⁹ että toisen asteen⁶⁰ osalta. Tutkimuksen perusteella peruskouluverkoston karsiminen ei ole vaikuttanut ainakaan oppimistuloksiin tai jatko-opintoihin sijoittumiseen⁶¹. Koulutuksen alueellisen saatavuuden heikentämisellä voikin olla erityisen suuri merkitys toisen asteen koulutuksessa, jossa nuoret valitsevat hyvin erilaisten koulutusalojen välillä. Lisäksi koulutuksen tarjonnan keskittäminen on voinut johtaa myös opintojen keskeyttämiseen erityisesti ennen oppivelvollisuusiän nostamista.

Toisen asteen koulutuksen karsimista tarkastelleessa tutkimuksessa osoitettiin, että lukiokoulutuksen alueellisen saatavuuden heikentäminen vaikuttaa ennen kaikkea alueen nuorten koulutusala-valintoihin, kun taas ammatillisen koulutuksen tarjonnan supistamisella näytti olevan merkitystä myös toisen asteen tutkinnon suorittamisen todennäköisyyteen sekä valmistumiseen käytettyyn

59 Izadi, 2015

60 Virtanen & Riukula, 2020

61 Maaseutupolitiikan neuvosto, saaristoasiain neuvottelukunta ja lapsiasiavaltuutetun toimisto käynnistivät syksyllä 2021 arviointitutkimuksen maaseutu- ja saaristoalueilla asuvien lasten sivistyksellisten ja sosiaalisten oikeuksien toteutumisesta peruskoulujen lakkautuksissa. Samalla tarkastellaan lakkautusten vaikutuksia alueiden elinvoimaan.

aikaan⁶². Tulokset viittaavat siihen, että koulutuksen tarjonnan vähentäminen saattaa vaikuttaa myös alueen nuorten menestykseen työmarkkinoilla. Nuorten urapoluissa nähdään tutkimuksessa selkeitä eroja ainakin vielä 21-vuotiaana.

Jatkossa ikäluokkien pieneneminen lisää entisestään painetta koulutusverkoston karsimiseen. On erittäin tärkeää, että näitä päätöksiä tehtäessä koulutuksen keskittämisen vaikutukset lapsiin otetaan huomioon aiempaa paremmin.

Johtopäätökset

Lasten asemaan ja oikeuksiin tulisi puuttua harkiten ja mahdollisimman luotettavan tiedon pohjalta. Suomessa toteutettiin vuosina 2017–2021 lukuisia mittavia koulutuksen reformeja, joilla mm. laajennettiin oppivelvollisuutta ja uudistettiin koulutuksen rakenteita lähes jokaisella koulutussektorilla. Uudistusten taustalla ollut tietopohja näyttäytyy osin heikkona, eikä reformien vaikutuksia ole seurattu ja arvioitu huolellisesti. Samaan aikaan koulutusresursseja on leikattu merkittävästi.

Kuluneella kaudella oppivelvollisuusikää nostettiin 18 vuoteen. Vastaavista velvollisuuden pidentyksen vaikutuksista lasten edellytyksiin ja tulevaisuuteen on paljon myönteistä näyttöä muualta maailmasta. Suurimpia hyötyjiä oppivelvollisuusiän nostamisesta on tyypillisesti se haavoittuvassa asemassa olevien nuorten joukko, joiden opintojen jatkamiseen uudistus vaikuttaa. Oppivelvollisuuden laajentamisen mahdollisia hyötyjä voi vaarantaa lähinnä se, jos uudistusta ei resursoida riittävästi. Sama huoli koskee myös muita viimeisten vuosien aikana tehtyjä reformeja. Vaikka monilla koulutuksen uudistuksilla on varsin hyvää tarkoittavia tavoitteita, niiden vaikutus lapsiin riippuu lopulta pitkälti koulutuksessa käytettävissä olevista resursseista.

Koulutuksen kokonaisresursseja on kylläkin lisätty viimeisen parin vuoden aikana, mutta nämä lisäykset eivät ole riittäneet paikkaamaan koulutukseen sitä ennen tehtyjä mittavia menoleikkauksia. Suomi on yksi harvoista maista, joissa koulutusresurssien määrä on laskenut viimeisen vuosikymmen aikana. Erityisen huolestuttava on ammatillisen koulutuksen resurssien tilanne. Ammatillinen koulutus on tyypillisin koulutusvaihtoehto erityisesti haavoittuvammassa asemassa oleville lapsille, ja näin näillä leikkauksilla voi olla kauaskantoisia haitallisia seurauksia. Koronapandemia on korostanut tarvetta laadukkaille ja riittäville koulutusresursseille.

Oppivelvollisuuden laajentaminen on yksi harvoista koulutuksen reformeista, jonka vaikutuksista on tarjolla kohtuullisen paljon tutkimusnäyttöä. Sen vaikutuksista laadittiin varsin kattava jälkiarviointisuunnitelma jo lainsäädäntövaiheessa. Koulutus kentällä on toteutettu useita muita mittavia reformeja ja lukuisia pienempiä hankkeita, jotka eivät vaikuttaneet pohjautuvan tutkittuun

62 Virtanen & Riukula, 2020

tietoon, joiden tavoitteita ei määritelty kovinkaan selkeästi ja joiden seurauksia ei kartoitettu järjestelmällisesti. Koulutuspolitiikan päätöksiin voi liittyä aina osin ennakoimattomiakin haitallisia eli kontraproduktiivisia vaikutuksia. Kontraproduktiivisten vaikutusten riskejä voitaisiin vähentää vaiheittaisella toimeenpanolla ja kokeiluilla. Laadukkaat jälkiarvioinnit tuottavat tietoa korjaavien tai uusien toimenpiteiden pohjaksi. Myös hankerahoitusta voitaisiin kohdentaa tehokkaammin, jos hankkeiden vaikutuksista lapsiin olisi saatavilla luotettavaa tietoa. Lisäksi vaaditaan rohkeutta korjata tai perua epäonnistuneiksi osoittautuneita uudistuksia. Systemaattinen tutkittuun tietoon pohjautuva lähestymistapa on erityisen tärkeää koulutuspolitiikan toimenpiteiden kohdalla, joiden kohteena ovat lapset ja nuoret.

Lähteet

Abott, C., Kogan, V., Lavertu, S., & Peskowitz, Z. (2020). School district operational spending and student outcomes: Evidence from tax elections in seven states. *Journal of Public Economics*, 183, 104142.

Ansala, A., Hämäläinen, U. & Sarvimäki, M. (2016). *Slipping through the cracks of a welfare state: Children of immigrants in Finland*. VATT Working Papers 72. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2018042619063>

Bäckgren, N. (2021, 14. lokakuuta). ”Tilanne uhkaa muuttua katastrofaaliseksi” – Apulaispormestari Razmyarilla on vakava viesti Helsingin päiväkotien tulevaisuudesta. *Helsingin Sanomat*. <https://www.hs.fi/kaupunki/art-2000008331736.html>

Cascio, E. U. (2015). The promises and pitfalls of universal early education. *IZA World of Labor* 2015:116.

Cornelissen, T., Dustmann, C., Raute, A. & Schönberg, U. (2018). Who benefits from universal child-care? Estimating marginal returns to early child care attendance. *Journal of Political Economy*, 126(6), 2356–2409.

Cunha, F. & Heckman, J. (2007). The technology of skill formation. *American Economic Review*, 97(2), 31–47.

Datta Gupta, N. (2018). Maternity leave versus early childcare – what are the long-term consequences for children? *IZA World of Labor* 2018, 438.

Ellingsæter, A. L. (2012). Cash for childcare. Experiences from Finland, Norway and Sweden. Friedrich-Ebert-Stiftung, Internat. Dialogue.

Hall, C., Lundin, M. & Sibbmark, K. (2021). A laptop for every child? The impact of technology on human capital formation. *Labour Economics*, 69, 101957.

Hannula, H., Karhunen, H. & Pursiainen, J. (2021). Selvitys opettajarekisteristä ja opettajatiedonkeruusta. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2021:54. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-778-9>

Hanushek, E. A, Schwerdt, G., Woessmann, L. & Zhang, L. (2017). General education, vocational education, and labor-market outcomes over the lifecycle. *Journal of Human Resources* 52(1), 48–87.

Hanushek, E. A. & Woessmann, L. (2020). The economic impacts of learning losses. OECD September 2020. Paris.

- Heckman, J. & Carneiro, P. (2003). *Human capital policy*. Technical report, National Bureau of Economic Research.
- Henry, G. T. & Redding, C. (2020). The consequences of leaving school early: The effects of within-year and end-of-year teacher turnover. *Education Finance and Policy*, 15(2), 332–356.
- Huttunen, K., Pekkarinen, T., Uusitalo, R. & Virtanen, H. (2019). *Lost boys: Access to secondary education and crime*. Etna Working Papers No 64.
- Häkkinen, I., Kirjavainen, T. & Uusitalo, R. (2003). School resources and student achievement revisited: new evidence from panel data. *Economics of Education Review*, 22(3), 329–335.
- Izadi, R. (2015). *The impact of school closures on student achievement*. VATT Working Papers 63.
- Jackson, C. K. (2020). Does school spending matter? The new literature on an old question. American Psychological Association.
- Jackson, C. K., Wigger, C. & Xiong, H. (2021). Do school spending cuts matter? Evidence from the great recession. *American Economic Journal: Economic Policy*, 13(2), 304–335.
- Kuhfeld, M., Soland, J., Tarasawa, B., Johnson, A., Ruzek, E. & Liu, J. (2020). Projecting the potential impact of COVID-19 school closures on academic achievement. *Educational Researcher*, 49(8), 549–565.
- Kuntaliitto. (2019.) *Lukiokoulutuksen rahoitus 2019*. Alkuperäinen aineisto saatavilla osoitteesta: <https://vos.oph.fi/rap/kust/v19/k06k7yo.html>
- Laki ammatillisesta koulutuksesta 531/2017.
- Laki kaksivuotisen esiopetuksen kokeilusta 1046/2020.
- Lapsiasiavaltuutettu LAPS/55/2020. Lapsiasiavaltuutetun lausunto 3.11.2020 eduskunnan sivistysvaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi kaksivuotisen esiopetuksen kokeilusta sekä varhaiskasvatustilain muuttamisesta. https://lapsiasia.fi/-/lausunnot-laps_lausunto_siv_he1492020vp_2vuotinen_esiopetus
- Leino, K., Ahonen, A. K., Heinonen, N., Hiltunen, J., Lintuvuori, M., Lähteinen, S., Lämsä, J., Nissinen, K., Nissinen, V., Puhakka, E., Pulkkinen, J., Rautopuro, J., Siren, M., Vainikainen, M-P. & Vettenranta, J. (2019). *Pisa 18 Ennakkotietoja*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2019:40.
- Lukiolaki 714/2018.

Maaseutupolitiikan neuvosto, saaristoasiain neuvottelukunta & lapsiasiavaltuutetun toimisto. (2021, 29. syyskuuta). *Toteutuvatko lapsen oikeudet peruskoulujen lakkautuksissa?* [tiedote]. <https://www.sttinfo.fi/tiedote/toteutuvatko-lapsen-oikeudet-peruskoulujen-lakkautuksissa?publisherId=17712812&releaseId=69920031>

Mäntylä, N., Karjalainen, V., Refors Legge, M. & Pernaa, H. (2021). *Pukki kaalimaan vartijana – kuka valvoo peruskouluja?* Kunnallisalan kehittämissäätiön tutkimuksia, nro 111.

Nickow, A., Oreopoulos, P. & Quan, V. (2020). The impressive effects of tutoring on prek-12 learning: A systematic review and meta-analysis of the experimental evidence. NBER Working paper, 27476.

Nokelainen, P., Rintala, H., Virtanen, H., Juujärvi, S. & Hytönen, K. (2017). *Oppimisen laadusta on huolehdittava, kun nuorten koulutusta siirtyy työpaikoille*. Strateginen tutkimus Osaavat työntekijät – Menestyvät työmarkkinat -ohjelma. Policy Brief 1/2017.

Nokso-Koivisto, O., Sarvimäki, M. & Toivanen, O. (2019). *Vaikutusarvioinnit osaksi päätöksentekoa – Miten varmistamme politiikassa, että teemme oikeita asioita?* Teollisuuden Palkansaaajat TP ry, Edistys 01. https://www.tpry.fi/media/edistys_raportti2_vaikutusarvioinnit_osaksi_paatoksentekoa.pdf

OAJ. (2019). Uudistus ilman resursseja. Selvitys opettajien kokemuksista ammatillisen reformin jälkeen. Opetusalan Ammattijärjestö OAJ. <https://www.oaj.fi/contentassets/f82267bcbdb-949858fe33524ee3d2b57/uudistus-ilman-resursseja.pdf>

OECD. (2015). *Education at a Glance 2015: OECD Indicators*. OECD Publishing.

OECD. (2021). *Education at a Glance 2021: OECD Indicators*. OECD Publishing.

OKM. (2021a). *Oppivelvollisuuden laajentamisen toimeenpano: seurantasuunnitelma 2021–2024*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2021:45. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-886-1>

OKM. (2021b). Ehdotus ammatillisesta koulutuksesta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta, Liite 1. Opetus- ja kulttuuriministeriön muistio (23.6.2021)

Ollikainen, J. P. & Karhunen, H. (2021). A tale of two trade-offs: Effects of opening pathways from vocational to higher education. *Economics Letters*, 109945.

Opetushallitus. (2018, marraskuu). *Mitä opetussuunnitelman perusteissa sanotaan itseohjautuvuudesta, digitalisaatiosta ja ilmiöoppimisesta?* <https://www.opph.fi/fi/uutiset/2018/mita-opetussuunnitelman-perusteissa-sanotaan-itseohjautuvuudesta-digitalisaatiosta-ja>

Oppivelvollisuuslaki 1214/2020.

Pennanen, M., Taajamo, M., Risku, M., Rautopuro, J. & Häkkinen, P. (2021). *Tutkimus perusopetuksen tutoropettajatoiminnasta ja sen vaikutuksista*. Opetushallitus. Raportit ja selvitykset, 2021:7.

Puroila, A.-M. & Kinnunen, S. (2017). *Selvitys varhaiskasvatuksen lainsäädännön muutosten vaikutuksista*. Valtioneuvoston kanslia 18.12.2017

Rantala, K., Järvikangas, I., Pitzén, S., Kautto, P., Ahonen, P., Uusikylä, P., Jaakkola, S., Saarela, S.-R., Aaltonen, O.-P. & Carling, C. (2021). *Lakien toimivuuden seuranta ja jälkiarviointi: Nykytilan kuvauksesta kehittämisehdotuksiin*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:28. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-342-5>

Reiling, R. B., Salvanes, K. V., Sandsør, A. M. J. & Strøm, B. (2021). The effect of central government grants on local educational policy. *European Journal of Political Economy*, 102006.

Rockoff, J. (2009). Field experiments in class size from the early twentieth century. *Journal of Economic Perspectives*, 23(4), 211–230.

Seuri, A., Uusitalo, R. & Virtanen, H. (2018). Pitäisikö oppivelvollisuusikä nostaa 18 vuoteen? Taustaraportti Talouspolitiikan arviointineuvostolle.

Silliman, M. & Virtanen, H. (2022). *Labor market returns to vocational secondary education*. *American Economic Journal: Applied Economics*, 14(1), 197-224.

Silliman, M. (2017). *Targeted funding, immigrant background, and educational outcomes: evidence from Helsinki's "Positive discrimination" policy*. VATT Working Papers 91.

Suomen virallinen tilasto (SVT): *Koulutuksen talous [verkkojulkaisu]*. Tilastokeskus. <http://www.stat.fi/til/kotal/index.html>

Syren, S.M., Uusitalo, R., Malinen, O. & Närhi, V. (2022). Effects of class size on discipline problems and academic achievement. (julkaisematon)

Tilastokeskus (2019). *Väestön koulutusrakennetilasto 2019*. Tilastokeskus. http://www.stat.fi/til/vkour/2019/vkour_2019_2020-11-05_tie_001_fi.html

Turun kaupunki. (2021, 28. lokakuuta). *Varhaiskasvatuksessa pinnistellään tiukentuneiden velvoitteiden täyttämiseksi* [tiedote]. https://www.turku.fi/uutinen/2021-10-28_varhaiskasvatuksessa-pinnistellaan-tiukentuneiden-velvoitteiden-tayttamiseksi

Ukkola, A. & Metsämuuronen, J. (2021). *Matematiikan ja äidinkielen ja kirjallisuuden osaaminen kolmannen luokan alussa*. Kansallinen koulutuksen arviointikeskuksen julkaisuja, 2021/20.

Varhaiskasvatuslaki 580/2015.

Varhaiskasvatustilaki 540/2018.

Valtiontalouden tarkastusvirasto. (2021). *Ammatillisen koulutuksen reformi 2021*. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 2/2021. <https://www.vtv.fi/app/uploads/2021/03/VTV-Tarkastus-2-2021-Ammatillisen-koulutuksen-reformi.pdf>

Varda-palvelun tietosuojaseloste. (2021). <https://opintopolku.fi/wp/tietosuojaseloste/varda-palvelun-tietosuojaseloste/>

Vettenranta, J., Hiltunen, J., Kotila, J., Lehtola, P., Nissinen, K., Puhakka, E., Pulkkinen, J. & Ström, A. (2020). *Perustaidoista vauhtia koulutielle. Neljännen luokan oppilaiden matematiikan ja luonnontieteiden osaaminen. Kansainvälinen TIMSS-tutkimus Suomessa*. Jyväskylän yliopisto. Koulutuksen tutkimuslaitos.

Vipunen. (2021). Opetushallinnon tilastopalvelu. <https://vipunen.fi/fi-fi/>

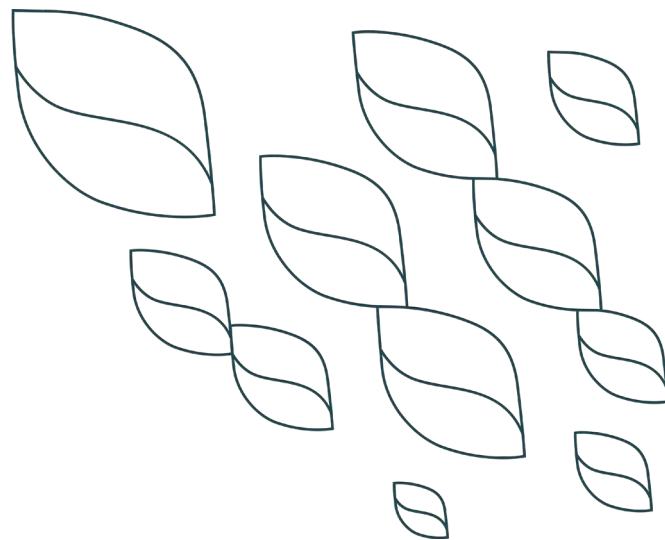
Virtanen, H. (2016). *Essays on post-compulsory education attainment in Finland*. Aalto University publication series, Doctoral dissertations 2016:87. Elinkeinoelämän tutkimuslaitos, A:49.

Virtanen, H. & Riukula, K. (2021) *The effect of access to post-compulsory education: Evidence from structural breaks in school supply*. ETLA Working Papers 85.

YK:n yleissopimus lapsen oikeuksista SopS 59–60/1991.

Öckert, B. (2021). School absenteeism during the COVID-19 pandemic - How will student performance be affected? In A. Sjögren (Ed.), *Swedish children and youth during the covid-19 pandemic*. IFAU Working Paper 2021:3.





Lapsen oikeuksien erityiskysymyksiä 2017–2021

Elina Pekkarinen, lapsiasiavaltuutettu

Covid-19-pandemia ja lapsen oikeudet

Tammikuussa 2020 Kiinasta kantautui uutisia uudesta SARS-CoV-2-viruksesta, jonka nimeksi suomessa vakiintui koronavirus. Virus oli alkanut levitä Wuhanin kaupungista, ja se aiheutti covid-19-sairauden. Suomen ensimmäinen covid-19-tartunta todettiin jo 29. tammikuuta Lapissa matkailleella kiinalaisturistilla. Suomen kansalaisella ensimmäinen tartunta todettiin 26. helmikuuta osana Keski-Euroopasta alkanutta tartunta-aaltoa. Vain kahden viikon kuluttua, 11. maaliskuuta, Maailman terveysjärjestö WHO julisti covid-19-sairauden aiheuttaneen globaalin pandemian. Jo samalla viikolla Suomen hallitus suositteli välttämään matkustamista ja yleisötilaisuuksia. 16. maaliskuuta 2020 hallitus totesi yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa Suomen olevan poikkeusoloissa koronavirustilanteen vuoksi¹.

Lasten ja nuorten arjessa poikkeusolojen toteaminen merkitsi lukuisia rajoituksia, jotka annettiin ”linjausten” ja ”suositusten” muodossa. Ne vaikuttivat lasten varhaiskasvatukseen, peruskouluun, toisen asteen opintoihin, perheiden talouteen, vanhempien ja nuorten työssäkäyntiin sekä myös asumiseen, sosiaali- ja terveydenhuoltoon, turvallisuuteen, vapaa-aikaan, harrastuksiin, osallistumiseen ja sosiaalisiin suhteisiin. Vaikka poikkeusoloista sittemmin luovuttiin, epidemia on aalloittanut ja erilaisia rajoituksia ja suosituksia on asetettu ja purettu nopeassa tahdissa tämän teoksen kirjoittamisajankohtaan asti. Lapsiasiavaltuutettu ja useat muut toimijat, kuten kansallisen lapsistrategian

1 Valtioneuvosto, 2020a

koronatyöryhmä, ovat kuvanneet näiden toimenpiteiden vaikutuksia useissa julkaisuissa.² Tässä eduskuntakertomuksessa keskitytäänkin YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen yleisperiaatteiden – syrjimättömyyden, lapsen edun, henkiinjäämisen ja kehittymisen sekä lapsen oikeuden tulla kuuluksi ja näkemysten huomioon ottamisen – kautta siihen, miten covid-19-pandemian aika on tehnyt näkyväksi lapsen oikeuksien kipupisteitä, joista monet ovat olleet olemassa jo ennen poikkeuksellista ajanjaksoa ja vahvistuneet tämän lähes kahden vuoden ajanjakson aikana.

Syrjimättömyys ja pandemia

Syrjimättömyys on yksi YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen yleisperiaatteista. Se tarkoittaa, että lapselle on taattava kaikki sopimuksen oikeudet ilman minkäänlaista hänestä tai hänen taustastaan johtuvaa syrjintää. Lapsen oikeuksien komitea on kehottanut sopimusvaltioita kiinnittämään syrjimättömyyteen huomiota tehdessään erilaisia lapsia koskevia toimenpidesuunnitelmia ja -strategioita.³ Covid-19-pandemiaa koskevissa käytännöissä ja strategioissa tämän yleisperiaatteen noudattamisessa haparoitiin.

Covid-19-pandemian aikana ikään perustuvaa syrjintää on kohdistunut koko lapsiväestöön, koska lähes kaikki asetetut rajoitukset, velvoitteet ja suositukset kohdistuivat suoraan tai välillisesti alaikäisiin. Varhaiskasvatuksen rajaaminen ja etäopetusjärjestelyt, kokoontumisten välttäminen, harrastusten sulkeminen ja leikkipaikkojen sekä yleisten tilojen sulkeminen kohdistuivat kaikki kumuloituvasti lapsiin. Rajoitustoimenpiteiden tarkoitus oli hyväksyttävä, sillä niillä pyrittiin yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseen. Lapsiin kohdistuvina rajoitustoimet kertaantuvat ja ne olivat järeitä ottaen huomioon, että virus vain harvoin aiheuttaa lapsissa vakavaa tautimuotoa eikä virus senhetkisen tiedon mukaan ennen vuotta 2021 juurikaan levinnyt lasten keskuudessa. Rajoituksia perusteltiin muiden väestöryhmien suojelulla.

Vaikka rajoitustoimenpiteet kohdistuivat koko lapsiväestöön, niiden kielteiset seuraukset olivat joidenkin lapsiryhmien kohdalla vakavampia. Kevästä 2020 asti kasvatusalan ammattilaiset viestivät opetuksesta jälkeenjäävistä tai kokonaan pois putoavista lapsista, poliisit lisääntyvistä kotihäilytyksistä, lastensuojelun sosiaalityöntekijät uupuvista perheistä ja terveydenhuollon ammattilaiset väliin jääneistä neuvola- ja kouluterveydenhuollon käynneistä. Harrastustoiminnassa koettiin osallistujakato. Perheissä, joissa vanhemmat eivät pystyneet tukemaan etäopetuksessa, lapset jäivät opetuksen erityisjärjestelyissä eriarvoiseen asemaan. Lähisuhdeväkivalta ja lapsiin kohdistunut väkivalta lisääntyivät niin poliisien tilastoissa kuin Kouluterveyskyselyssä. Vamman kanssa elävät perheet kokivat palvelujen alasajon erityisen raskaana. Voikin perustellusti todeta, että pandemia syvensi lasten välistä eriarvoisuutta eikä yhteiskunta pystynyt tätä kehitystä estämään.

2 Lapsiasiavaltuutetun covid-19-lausunnot ja -kannanotot kootusti <https://lapsiasia.fi/covid-19-lausunnot>; valtioneuvosto 2020b; 2021

3 CRC/GC/2003/5

Rajoitustoimenpiteet asettivat lapset myös alueellisesti eriarvoiseen asemaan. Pääkaupunkiseudulla ja Varsinais-Suomessa rajoitukset kestivät kuukausia ja toisen asteen oppilaat ja korkeakouluopiskelijat olivat lähes jatkuvasti etäopetuksessa. Myös yläkouluikäisillä oli pitkiä etäopetusjaksoja. Harrastukset ja kokoontumisrajoitukset jatkuivat. Sen sijaan useilla paikkakunnilla elämä jatkui lähes normaalisti, ja näiden alueiden lapset saivat etulyöntiaseman esimerkiksi ylioppilaskirjoitukseen. Alueellinen eriarvoisuus on ilmennyt myös pääkaupunkiseudun ja Varsinais-Suomen lasten ja nuorten mielenterveyden erikoissairaanhoidon kuormittumisena.

Yhteenvedona voidaan todeta, että pandemian aikana Suomessa ei kyetty estämään lapsiväestöön ja eri lapsiryhmiin sekä yksilöihin kohdistuvaa rakenteellista syrjintää. Heikki Hiilamon katsaus tässä kertomuksessa osoittaa, että Suomen panokset pandemian aiheuttamien haittojen vähentämiseksi kohdistuivat lapsiperheisiin muita maita vähäisemmin.

Lapsen etu ja pandemia

Pandemian suurin ongelma kiteytyy lapsen edun ensisijaisuuden periaatteen ohittamiseen. Lapsen erityinen asema ja oikeudet eivät saaneet osakseen sitä huomiota, jonka ne kansainvälisten sopimusten nojalla vaativat. Ongelma oli havaittavissa niin kansallisella kuin paikallisella tasolla.

Esimerkkinä voidaan analysoida covid-19-pandemiasta laadittuja kansallisia strategioita. Pandemian alkuvaiheen strategioista mainintaa lapsen edun ensisijaisuudesta ei löytynyt lainkaan⁴⁵, vaikka asiasta muistutettiin eri tahojen dokumenteissa, kuten perustuslakivaliokunnan lausunnossa⁶, valtiovarainministeriön Exit- ja jälleenrakennustyöryhmän 1. vaiheen raportissa⁷, riippumattoman tiedepaneelin raportissa⁸, lapsiasiavaltuutetun avoimissa kirjeissä ja lausunnoissa⁹ sekä kansallisen lapsistrategian koronatyöryhmän työssä¹⁰. Tammikuussa 2021 todettiin, että eri toimenpiteiden tavoitteena on epidemian hillinnästä aiheutuvat mahdollisimman vähäiset pitkäaikaiset haitat ihmisille (erityisesti nuorille ja lapsille) ja yhteiskunnalle kokonaisuutena¹¹. Samaan aikaan lapsen edun periaatteen idea ilmaantui sivulauseeseen: ”kuitenkin huomioiden erityisesti lapsiin ja nuoriin kohdistuvien toimenpiteiden viimesijaisuus suhteessa muihin toimenpiteisiin”.¹² Lapsen edun ensisijaisuuden sisäistämisen haparointia kuvaa, että tammikuussa 2021 käytettiin dokumenteissa myös ”aikuiset ensin” -periaatteen käsitettä, jolla perusteltiin rajoitustoimien kohdentamista ensisijaisesti aikuisiin. ”Ennen lapsia ja nuoria koskevia rajoituksia, esimerkiksi ennen ryhmäharrastustoiminnan

4 VNK/2020/57

5 STM/2020/192

6 PeVM 14/2020 vp

7 Valtioneuvosto, 2020c

8 Laatikainen et al., 2020

9 Lapsiasiavaltuutetun covid-19-lausunnot ja -kannanotot kootusti <https://lapsiasia.fi/covid-19-lausunnot>

10 Valtioneuvosto, 2020b

11 Voipio-Pulkki & Pohjola, 2021, s. 8

12 STM/2021/32

keskeytystä, tulisi päättää tartuntatautilainsäädännön mukaisista muista toimista (”aikuiset ensin” -periaate).”¹³

Elokuussa 2021 sosiaali- ja terveysministeriö lähetti alueille ohjauskirjeen, jossa viitattiin YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen periaatteeseen lapsen edun huomioon ottamisesta ja korostettiin covid-19-pandemian hallinnassa ”lapset ja nuoret ensin” -periaatetta:

”Sosiaali- ja terveysministeriö korostaa lapset ja nuoret ensin -periaatetta ja sen konkretisointia rajoitustoimien käytössä ja rajoitustoimien oikeasuhtaisuus- ja välttämättömyysharkinnassa siten, että lapsiin ja nuoriin kohdistuvia rajoitustoimia pyritään välttämään ja niitä käytetään viimesijaisesti vasta, jos se on aivan välttämätöntä. Rajoitustoimia tulisi arvioida myös lapsen edun ja sen ensisijaisuuden näkökulmasta ja sitoa tämä pohdinta välttämättömyyshedellytyksen ja oikeasuhtaisuuden arviointiin.”¹⁴

Tämän jälkeen lapsen edun ensisijaisuuden periaate asettui osaksi kansallista covid-19-pandemian strategiaa, jossa todettiin, että ”(p)äätöksenteossa huomioidaan edelleen lapsen edun ensisijaisuuden periaate.”¹⁵ Käytännössä lapsen edun arviointi siirrettiin samassa strategiassa alueiden viranomaisten arvioitavaksi, eikä kansallisia linjauksia lasten asemasta tätä raporttia kirjoitettaessa ole tehty. Tilannetta voi kuvata vaikeaksi ja lapsen edun toteutumisen kannalta ongelmalliseksi. Seuraavassa tarkastellaankin, miten covid-19-pandemiaa tulisi tarkastella suhteessa tähän lapsen oikeuksien yleissopimuksen yleisperiaatteeseen koskien lapsen oikeutta elämään, henkiinjäämiseen ja kehittymiseen.

Lapsen oikeus elämään, henkiinjäämiseen ja kehittymiseen sekä pandemia

Syyskuun 2021 hybridistrategian toimintasuunnitelmassa rajoitustoimenpiteistä päättäminen siirrettiin ravintolarajoituksia lukuun ottamatta paikallisviranomaisille. Strategiassa rajoituksista luopuminen sidottiin 80 prosentin rokotuskattavuuteen. Testausstrategiaa muutettiin ja alueilla supistettiin etenkin lasten testaamista.

Ennen kuin 80 prosentin rokotuskattavuutta lokakuussa 2021 oli saavutettu, valtioneuvosto, Terveystieteiden tutkimuskeskus ja alueviranomaiset purkivat nopeassa tahdissa mm. etäisyys- ja maskisuositukset, kansallisen etätyösuosituksen ja kokoontumisrajoitukset. Osassa alueista luovuttiin myös koulujen karanteenikäytännöistä. Vaikka samalla poistettiin lapsille haitallisia rajoitustoimenpiteitä, aikuisiin kohdistuvien rajoitusten purkamisen tahti oli harkitsematon, sillä samalla pandemia alkoi levitä erityisen hanakasti lasten keskuudessa. Heistä kaikki alle 12-vuotiaat olivat vailla rokotuksen antamaa suojaa, ja vähemmistö 12–15-vuotiaista oli ehtinyt saada molemmat

13 STM/2021/32, s. 12.

14 STM 2021, s. 1.

15 Voipio-Pulkki et al., 2021, s. 9.

rokoteannokset. Nyt he jäivät myös vaille rajoitus- ja suojaustoimien turvaa. Tilanne oli erityisen kuormittava riskiryhmiin kuuluville lapsille ja lasten riskiryhmiin kuuluville omaisille. Vaikka covid-19-sairauden vakavat muodot ovat lapsilla edelleen harvinaisia, pitää lapsiasiavaltuutettu tilannetta lapsen edun kannalta hyvin ongelmallisena. Pitkäaikaisvaikutuksiltaan tuntematon virus leviää nyt lasten keskuudessa lähes ilman suojaustoimenpiteitä. Erityisen ongelmallista on, että asiassa ei ole tehty strategista päätöstä, vaan kansallisessa strategiassa korostetaan yhtä pandemian hillitsemisen pyrkimystä. Lapsen oikeuksien kannalta tilanne näyttää vastuun pakoiluna, eikä lasten asemaa ole valtakunnan politiikassa juurikaan käsitelty.

Tilanne ei ole ongelmallinen vain yksittäisten lasten tai lapsiryhmien edun kannalta, vaan nykytilanteessa koko lapsiväestön etu on vaarassa. Vastoin aiempaa tutkimustietoa syksyllä 2021 eri tutkimuksissa havaittiin, että lapset ovat uuden deltavariantin tehokkaita levittäjiä. Tuoreiden tutkimusten huolestuttava havainto on, että myös oireettomilla lapsilla saattaa olla suuri viruskuorma.¹⁶ Vaikka sairaus olisi lapsille verrattain vaaraton, on vaarana, että lapsiväestöön aletaan kohdistaa syrjintää, sillä rokottamattomina viruksen ”vektoreina” he muodostavat riskin muille väestöryhmille. Lapsiasiavaltuutettu kannatti ns. koronapassin edellyttämistä myös 12–15-vuotiailta, koska sen avulla olisi mahdollistettu terveysturvallinen harrastaminen ja tilaisuudet tämän ikäisille alueilla, joilla on voimassa rajoituksia. Hallituksen esitystä muutettiin eduskunnassa siten, että koronapassi ei koske alle 16-vuotiaita lapsia, koska sen käyttöönottoon liittyi liikaa käytännön ongelmia. Lapsiasiavaltuutettukin edellytti, että alaikäisten on saatava koronatodistus käyttöönsä ilman huoltajien apua tai verkkopankkitunnuksia. Käytännössä tilanne on kuitenkin nyt se, että lasten tilaisuuksia, kuten tanssiaisia ja muita juhlia on terveysturvallisuuden vuoksi alettu perua. Marraskuussa 2021 Yhdysvalloissa annettiin suositus 5–11-vuotiaiden rokottamisesta lasten Pfizer/BioNTech -rokotteella¹⁷. Tätä kirjoitettaessa Suomessa on aloitettu lasten rokottamisen tarpeellisuuden arviointi.

Lapsen oikeus tulla kuulluksi ja pandemia

Lapsen oikeuksien yleissopimuksen läpileikkaava periaate koskee lapsen oikeutta ilmaista mielipiteensä, tulla kuulluksi ja saada näkemyksensä huomioon otetuiksi. Tämä periaate korostaa lapsen asemaa aktiivisena toimijana ja oikeussubjektina. Jotta lapsen oikeus tulla kuulluksi ja saada näkemyksensä huomioon otetuiksi toteutuisivat, tulee lapsille tarjota riittävästi tietoa kulloinkin käsiteltävästä asiasta.

Lapsiasiavaltuutettu on covid-19-pandemian kuluessa toistuvasti esittänyt, että lapsille kohdistuvaa viestintää tulee lisätä niin valtionhallinnossa kuin kunnissa. Toistaiseksi lapsille suunnattuja tiedotustilaisuuksia on valtioneuvoston toimesta järjestetty kahdesti, ja kuntien verkkosivuilla tiedotusta

16 Kootusti tutkimustietoa <https://www.health.harvard.edu/diseases-and-conditions/coronavirus-outbreak-and-kids>

17 <https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/vaccines/recommendations/children-teens.html>

lapsille ja nuorille on vaihtelevasti. Pandemian jatkuessa Yleisradio on julkaissut sosiaalisessa mediassa kiitettävästi lapsille suunnattua viestintää ja myös Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen asiantuntijat ovat tuottaneet yleistietoa sosiaalisen median alustoilla. Osa sairaanhoitopiireistä on liittännyt sivuilleen linkkejä näihin julkaisuihin.

Samalla kun viestintään on panostettu, valtionhallinnossa on ponnisteltu lasten ja nuorten mielipiteen selvittämiseksi. Pandemian alkuvaiheessa lainsäädäntöä valmisteltaessa lapsivaikutusten arviointia ei kiireeseen vedoten tehty, mutta pandemian jatkuessa pyrkimykset vaikutusten arviointiin ja lasten ja nuorten näkemysten selvittämiseen ovat lisääntyneet. Erinomaisena esimerkkinä lasten kuulemisesta on laki perusopetuslain ja Helsingin eurooppalaisesta koulusta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta (HE 218/2020), jota valmistellessaan opetus- ja kulttuuriministeriö toteutti lapsille suunnatun valtakunnallisen verkkokyselyn, jossa selvitettiin perusopetuksen oppilaiden kokemuksia kevään ja alkusyksyn 2020 ajalta. Kyselyyn vastasi yli 58 000 oppilasta, mikä rohkaisee toteamaan, että melko lyhyelläkin aikataululla voidaan toteuttaa tämän tyyppisiä kyselyjä ja saada erittäin arvokasta tietoa lainsäädännön tueksi.

Mitä lähemmäs lasten arkea mennään, sitä sattumanvaraisempia huolelliset lapsivaikutusten arvioinnit ovat. Koko pandemian ajan lapsiasiavaltuutetun toimistoon on tullut yhteydenottoja päätöksistä, joita kunnissa tai eri organisaatioissa on tehty ilman, että lapsen etua tai toimenpiteen lapsivaikutuksia olisi arvioitu huolellisesti. Ratkaisut ovat koskeneet niin rajoitustoimien asettamista, niiden purkamista, erilaisia suojaus- ja varotoimenpiteitä, kuten hengityssuojaimiin sekä ryhmien kokoonpanoon tai tilajärjestelyihin liittyviä asioita. Suojaus- ja varotoimenpiteitä on niin vaadittu kuin kritisoitu. Vain harvoin lapsiasiavaltuutetun tietoon on tullut, että lasten ja nuorten mielipiteitä olisi kuultu erilaisista toimenpiteistä päätettäessä. Lapsiasiavaltuutetun toimistossa lasten ja nuorten koronakokemuksia tiedusteltiin syys–lokakuussa 2020 ja tuloksena julkaistiin teos, jota esitellään myös tässä eduskuntakertomuksessa. Teos alleviivaa lasten ja nuorten näkemysten kuulemisen merkitystä paitsi normaalioloissa myös eritoten silloin, kun yhteiskunta on kriisissä, joka vaikuttaa kouriintuntuvasti lasten ja nuorten elämään.¹⁸

18 Kekkonen, 2021

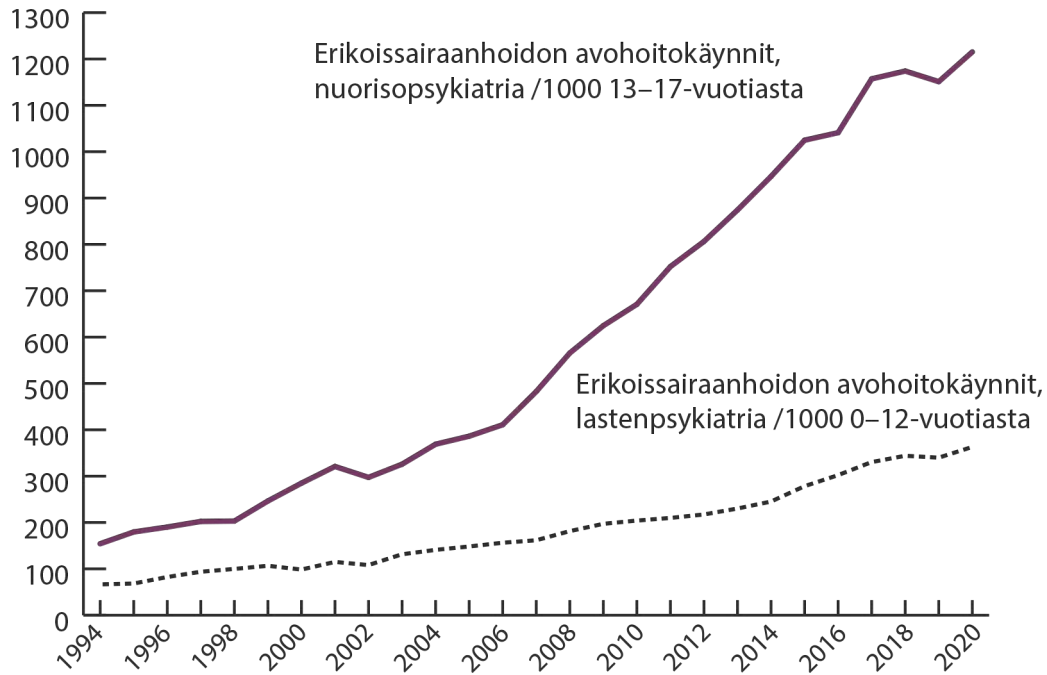
Huoli lasten terveydestä

Usein kuulee kerrottavan, että Suomessa on maailman terveimmät lapset. Koottua tilastotietoa lasten terveydentilasta on kuitenkin saatavilla verrattain heikosti. Vuonna 2010 julkaistussa LATE-tutkimuksessa koottiin lasten terveydentilasta valtakunnallisesti merkittävä aineisto. Tutkimuksessa todettiin, että lasten terveydenedistämistyössä on edelleen merkittäviä haasteita. Nämä liittyivät esimerkiksi ylipainoon ja epäterveelliseen ravintoon. Noin 25 prosentilla tutkimukseen osallistuneista tytöistä ja 31 prosentilla pojista oli jokin lääkärin toteama sairaus, vamma tai kehitysviive. Säännöllistä lääkitystä sai noin joka kymmenes tutkimukseen osallistunut alle kouluikäinen lapsi ja 13 prosenttia kouluikäisistä lapsista. Antibioottikuurit olivat yleisiä, ja lapsilla oli paljon erilaisia oireita, kuten päänsärkyä, levottomuutta ja keskittymisvaikeuksia. Noin 95 prosenttia lapsista oli rokotettu suositusten mukaisesti. Tutkimuksessa todettiin, että edellisten havaintojen lisäksi tulisi lasten uneen, liikuntatottumuksiin, viihdemedian käyttöön, suun ja hampaiden hoitoon sekä nuorten päihteiden käytön ja tapaturmien ehkäisyyn kiinnittää aiempaa enemmän huomiota.¹⁹ Suomalaisella kansanterveystyöllä on edelleen paljon tehtävää.

2000-luvulla fyysistä ja somaattista terveyttäkin enemmän ovat käsittelyssä olleet lasten ja nuorten mielenterveyden ongelmat. Kouluterveyskyselyssä lasten ja nuorten koetut ahdistuneisuus- ja masennusoireet sekä huoli omasta mielialasta ovat lisääntyneet vuosi vuodelta. Erityisen synkkä oli vuosi 2021, etenkin tyttöjen osalta, kun peräti 30 prosenttia Kouluterveyskyselyyn vastanneista tytöistä – opintoasteesta riippumatta – kertoi kohtalaisesta tai vaikeasta ahdistuneisuudesta kahden viime viikon aikana. Pojista keskimäärin 7,5 prosenttia raportoiti ahdistuneisuudesta.

Lasten ja nuorten mielenterveyden ongelmien esiintyminen on yleistynyt myös terveydenhuollossa, jossa se on kanavoitunut lähetteiksi erikoissairaanhoidon. Erityisen voimakkaasti ovat kasvaneet 13–17-vuotiaiden erikoissairaanhoidon avohoitokäynnit (kuvio 1) ja psykiatrian laitoshoidon osastojaksot (kuvio 2). Alle 13-vuotiaiden lasten määrän kasvu psykiatrian laitoshoidon osastojaksoissa on vähentynyt, mutta avohoitokäyntien osalta heidänkin asiakasmääränsä ovat moninkertaistuneet 1990-luvulta alkaen. Huomion arvoista on, että samalla psykiatrian laitoshoidon hoitopäivät ovat kuitenkin vähentyneet, mikä tarkoittaa, että 13–17-vuotiaat käyvät osastohoidossa yhä useammin, mutta yhä lyhyempiä jaksoja (kuvio 3).

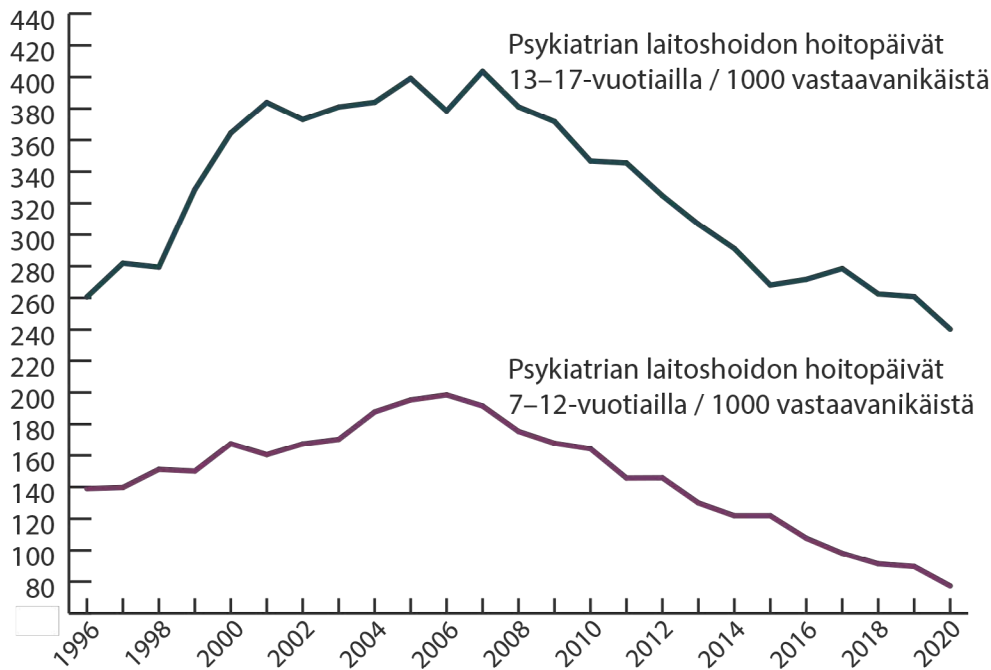
19 Mäki et al., 2010



Kuvio 1. Lastenpsykiatrian ja nuorisopsykiatrian erikoissairaanhoidon avohoitokäynnit tuhatta 0–12-vuotiasta ja 13–17-vuotiasta lasta kohden vuosina 1994–2020. (Lähde: Tilasto- ja indikaattoripankki Sotkanet.fi)



Kuvio 2. 7–12-vuotiaiden ja 13–17-vuotiaiden lasten psykiatrian laitoshoidon hoitojaksot tuhatta samanikäistä lasta kohden vuosina 1994–2020. (Lähde: Tilasto- ja indikaattoripankki Sotkanet.fi)



Kuvio 3. Lastenpsykiatrian ja nuorisopsykiatrian laitoshoidon hoitopäivät tuhatta 0–12-vuotiasta ja 13–17-vuotiasta lasta kohden vuosina 1996–2020. (Lähde: Tilasto- ja indikaattoripankki Sotkanet.fi)

Samalla lasten ja nuorten psyykelääkkeiden käyttö on lisääntynyt. Vuonna 2008 esimerkiksi ADHD-lääkitystä käytti 1,26 prosenttia 6–12-vuotiaista pojista ja 0,21 prosenttia 6–12-vuotiaista tytöistä, ja vastaavat luvut vuonna 2018 olivat 4,42 prosenttia pojista ja 0,99 prosenttia tytöistä. Teini-ikäisistä, 13–17-vuotiaista pojista ADHD-lääkettä käyttävien osuus nousi 0,93 prosentista 4,21 prosenttiin ja teini-ikäisistä tytöistä 0,14 prosentista 1,28 prosenttiin. Huomionarvoista on, että ADHD-lääkkeiden käyttö on merkittävästi yleisempää loppuvuodesta syntyneillä lapsilla.²⁰

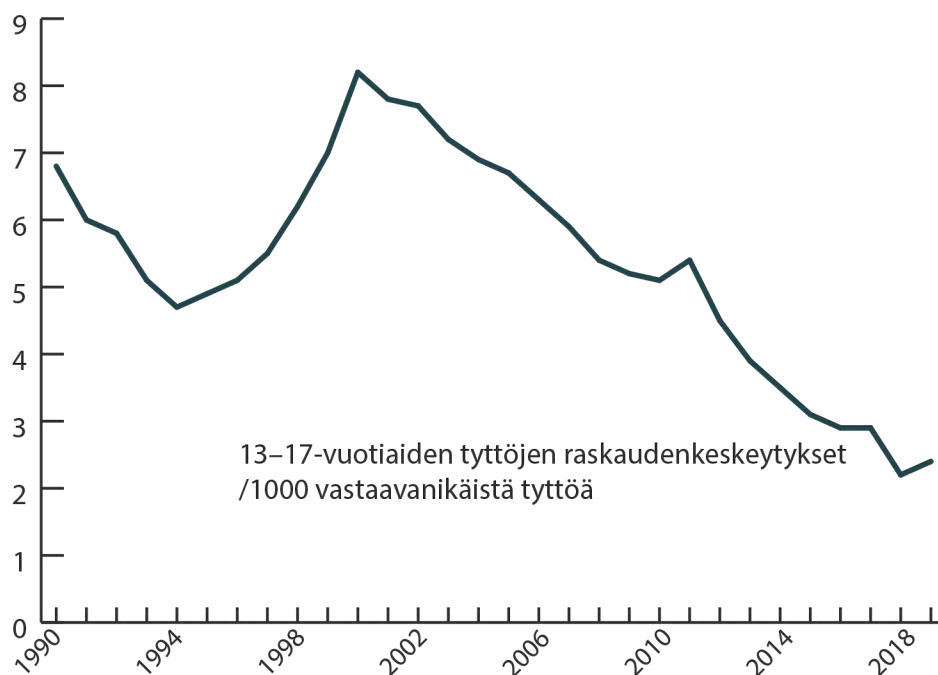
YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen mukaan lapsilla on oikeus parhaaseen mahdolliseen terveydentilaan. On selvää, että lasten ja nuorten sekä fyysisessä että psyykkisessä terveydentilassa on korjattavaa ja että etenkin lasten ja nuorten psyykinen terveys vaatii kiireellisiä toimenpiteitä. Muutos ei tapahdu kuitenkaan vain erikoissairaanhoidon keinoin, vaan peruskorjauksia on tehtävä etenkin peruspalveluissa ja muilla sektoreilla. Lasten ja nuorten perustason mielenterveyspalvelujen vastuita ja järjestelyä – tutkimusta, hoitoa ja kuntoutusta – ei tällä hetkellä ole lainsäädännön tasolla selkeästi määritelty eikä käytännöissä koordinoitu.²¹ Tilanteen korjaaminen vaatii nopeita toimia, johon vuonna 2020 valmistunut Kansallinen mielenterveysstrategia ja itsemurhien ehkäisyohjelma vuosille 2020–2030 pyrkivät vastaamaan. Strategiassa lasten ja nuorten mielenterveyden edistäminen on kuitenkin sidottu kansalliseen lapsistrategiaan, jonka toimeenpano on vasta käynnistymässä.

20 Vuori et al., 2020

21 Hietanen-Peltola & Kalmari, 2021

Tätä teosta kirjoitettaessa onkin vaikeaa arvioida, miten tavoitteessa tullaan onnistumaan. Huolena on, että toimenpiteet jäävät pistemäisiksi ja rakenteelliset reformit lasten ja nuorten mielenterveyspalveluissa jäävät vaille tarvitsemaansa huomiota sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa.

Kolmas lasten terveyteen ja hyvinvointiin liittyvä kysymys koskee lasten ja nuorten seksuaaliterveyttä. Erityisen myönteistä kehitys on ollut alaikäisten raskaudenkeskeytysten määrissä, jotka ovat vähentyneet tuntuvasti 2000-luvulla. Kun vuonna 2000 Suomessa tehtiin 8,2 raskaudenkeskeytystä tuhatta 13–17-vuotiasta tyttöä kohden, vuonna 2019 tehtiin enää 2,4 raskaudenkeskeytystä tuhatta 13–17-vuotiasta kohden (kuvio 4). Vaikka raskaudenkeskeytykset eivät kerro koko kuvaa alaikäisten seksuaaliterveyden tilasta, indikaattori on suuntaa antava arvioitaessa lasten seksuaalikasvatuksen ja seksuaalikäyttäytymisen tilaa.



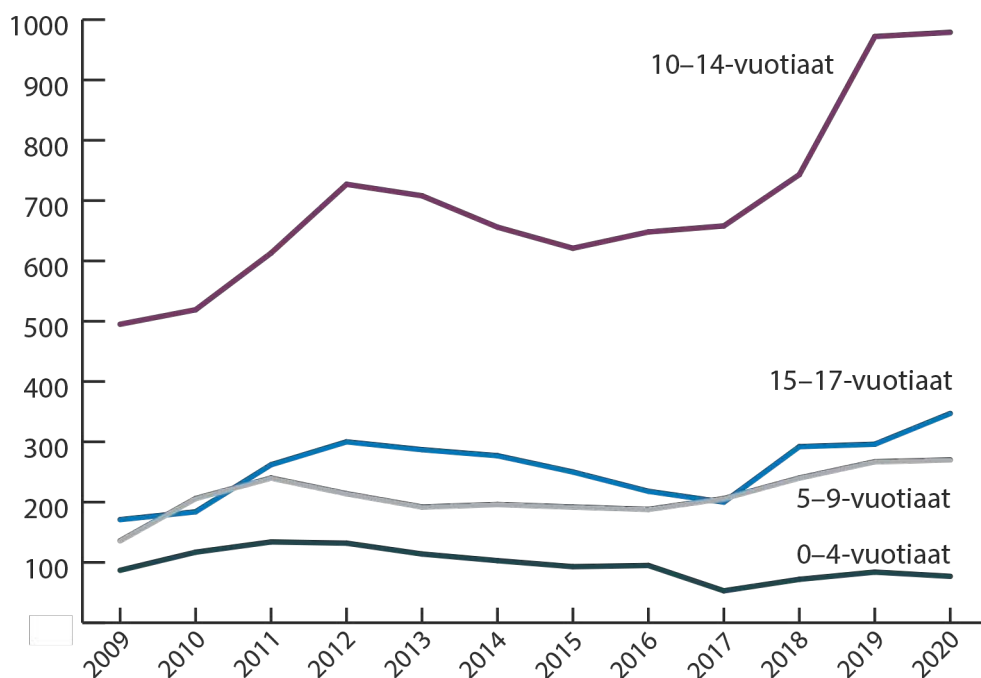
Kuvio 4. 13–17-vuotiaiden tyttöjen raskaudenkeskeytykset tuhatta vastaavanikäistä tyttöä kohden Suomessa vuosina 1990–2019. (Lähde: Tilasto- ja indikaattoripankki Sotkanet.fi)

Lapsiin ja nuoriin kohdistuvat rikokset ja väkivalta

Lapsiin ja nuoriin kohdistuva väkivalta on vähentynyt Suomessa vuosikymmenestä toiseen. Lasten kuritusväkivallan kieltävä laki tuli voimaan Suomessa, toisena maana maailmassa jo vuonna 1984, minkä myötä kasvattajien asenteet kuritusväkivaltaa kohtaan ovat muuttuneet kielteisemmiksi (ks. myös Helander tässä teoksessa). Lasten keskinäinen väkivalta on niin ikään vähentynyt koko 2000-luvun. Vuonna 2021 lapsiin kohdistuvan väkivallan trendi kääntyi joiltain osin kuitenkin aiempaa huonommaksi.

Pandemian alkuvaiheessa, jo keväällä 2020 poliisiviranomaiset tiedottivat kotihälytystehtävien lisääntymisestä ja useat järjestöt lähisuhdeväkivallan yleistymisestä. Lasten ja lapsiperheiden kanssa työskentelevät ammattilaiset ilmaisivat huolensa perheiden kuormittuneisuudesta ja palvelujen ruuhkautumisesta.²² Kyselytutkimuksissa perhetilanteiden kärjistyminen ilmeni myös kodeissa koetun väkivallan hienoisena lisääntymisenä. Yläkouluikäisten keskuudessa huolta pitävän aikuisen taholta koettu fyysinen väkivalta nousi 11,8 prosentista 12,5 prosenttiin (tyttöillä peräti 15,4 prosenttiin) ja kodeissa todistettu läheisten välinen väkivalta lisääntyi. Kun vuonna 2019 perheenjäsenten välisestä fyysisestä väkivallasta kertoi 13,8 prosenttia yläkouluikäisistä tytöistä, vuonna 2020 siitä kertoi 17,1 prosenttia yläkouluikäisistä tytöistä.

Lapsiin ja nuoriin kohdistuvien seksuaalirikosten osalta kehitys on vaikeammin arvioitavaa, sillä vertailukelpoista lapsiuhritutkimusta ei ole Suomessa tehty vuoden 2013 jälkeen. Samalla lapsiin ja nuoriin kohdistuneiden seksuaalirikosten ilmoitukset ovat lisääntyneet voimakkaasti. Tilastokeskuksen rikos- ja pakkokeinotilaston mukaan poliisin tietoon tulleiden lapsiin kohdistuvien seksuaalisen hyväksikäytön ja törkeän seksuaalisen hyväksikäytön uhrien määrä on esimerkiksi 10–14-vuotiaiden kohdalla 2010-luvulla kaksinkertaistunut 495 lapsesta 979 lapseen. Yhteensä alle 18-vuotiaita uhreja oli näissä rikostyypeissä 1673 vuonna 2020 (kuvio 5).



Kuvio 5. Poliisin tietoon tulleiden lapsen seksuaalisen hyväksikäytön ja törkeän lapsen seksuaalisen hyväksikäytön uhrien lukumäärä ikäryhmittäin vuosina 2009–2020. (Lähde: Suomen virallinen tilasto SVT: Rikos- ja pakkokeinotilasto)

22 Esim. Hakulinen et al., 2020

Tilastot eivät anna luotettavaa tietoa etenkin sensitiivisistä rikoksista, joissa on paljon piilorikollisuutta. Tutkijoiden mukaan lapsiuhritutkimukset osoittavat seksuaalirikosten laskua pikemmin kuin kasvua.²³ Kuitenkin vuonna 2021 havaittiin merkittävää kasvua Kouluterveyskyselyn seksuaalista häirintää koskevissa vastauksissa. Peräti 15,6 prosenttia vastanneista tytöistä kertoi kokeensa seksuaaliväkivaltaa vuoden aikana, kun osuus vuonna 2019 oli 11 prosenttia. Seksuaalinen häirintä oli lisääntynyt niin julkisilla paikoilla kuin erityisesti puhelimessa ja verkossa. Kouluissa tapahtuvaa seksuaalista häirintää kokivat eniten yläkoulussa olevat lapset, kun taas seksuaalisen häirinnän kokemukset yleisesti ottaen arjessa olivat yleisimpiä ammattiin opiskelevilla nuorilla.

Luotettavan vertailutiedon saaminen lasten ja nuorten seksuaaliväkivallan kokemuksista on kuitenkin vaikeaa, koska Suomessa ei vuoden 2013 jälkeen ole toteutettu luotettavaa lapsiuhritutkimusta eivätkä Kouluterveyskyselyyn sisällytetyt kysymykset ole vertailukelpoisia aiempien lapsiuhritutkimusten kanssa. On myönteistä, että lapsiuhritutkimus toteutetaan osana kansallisen lapsistrategian toimeenpanoa vuonna 2022. Onnistumisena voidaan pitää myös vuonna 2019 valmistunutta, vuosille 2020–2025 kohdistuvaa laajaa ja kattavaa toimenpidesuunnitelmaa ”Väkivallaton lapsuus”²⁴ sekä lapsiin ja nuoriin kohdistuneiden rikosten tutkintaa viiden yliopistosairaalan alueella edistävää nk. Barnahus-hanketta (tarkemmin Helanderin artikkeli tässä teoksessa).²⁵

Lapsiasiavaltuutettu nosti kannanotossaan vuonna 2021 esiin lasten ja nuorten välisen väkivallan eli ns. vertaisväkivallan. Kannanotossa todettiin, että vertaissuhteissa tapahtuvaa väkivaltaa ei tunnusteta eikä sitä pyritä torjumaan riittävästi. YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan väkivallan torjuminen edellyttää kokonaisvaltaista työskentelytapaa, johon viranomaisten ja ammattilaisten rinnalle on otettava mukaan lapset, nuoret ja perheet. On selvää, että väkivallan uhreille ja heidän läheisilleen on järjestettävä sekä akuuttia että pitkäaikaista tukea ja apua.²⁶ Myöskään yhteisöjä ei saa unohtaa. Viimeaikaiset väkivallanteot, kuten Koskelan murha, ovat olleet traumatisoivia paitsi asianosaisille myös koko ympäröivälle yhteisölle.

Lasten ja nuorten väkivaltaisuus liittyy likeisesti lasten ja nuorten asemaan rikosoikeusjärjestelmässä. Lapsiasiavaltuutettu otti vuosikirjassa 2020²⁷ kantaa alaikäisten lasten asemaan, sillä YK:n ihmisoikeusneuvoston määräaikaisessa yleismaailmallisessa ihmisoikeustarkastelussa vuonna 2017 kiinnitettiin huomiota alaikäisten vankien asemaan Suomessa etenkin sen vuoksi, että alaikäiset vangit ovat tekemisissä täysi-ikäisten vankien kanssa. Suomi perusteli asiaa alaikäisten vähäisellä määrällä ja lapsen edulla.²⁸ Lapsiasiavaltuutettu totesi, että rikoksia tekeville nuorille tulee antaa systemaattisemmin pitkäkestoisia palveluja ja nuorisososiaalityön ja nuorisotyön palveluja tulee kehittää heidän auttamisekseen. Eri toimialojen tulee selkeyttää vastuunjakoaan ja työn

23 Ellonen et al., 2019

24 Korpilahti et al., 2019

25 Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 2021

26 Pekkarinen & Mettinen 2021, s. 15–17

27 Lapsiasiavaltuutetun toimisto, 2020

28 A/HRC/36/8/Add.1

koordinaatiota tulee parantaa. Lapsiasiavaltuutettu piti erittäin huolestuttavana, että Suomessa edelleen vuosittain osoitetaan alaikäisiä tutkintavankeuteen ja ehdottomaan vankeusrangaistukseen ja että näiden toimeenpano tapahtuu aikuisten vankien kanssa samoissa tiloissa. Eduskunnan oikeusasiamies lähetti elokuussa 2020 asiasta oikeusministeriölle selvitys- ja lausuntopyyynnön alaikäisten vankien erillään pitämisestä²⁹. Elokuussa 2021 Rikosseuraamuslaitos julkaisi selvityksen ja suunnitelman alaikäisille vangeille tarkoitettujen omien osastojen perustamisesta vankiloiden yhteyteen³⁰.

Al-Holin lapset

Maaliskuussa 2019 Suomeen tuli tieto Syyrian al-Holissa sijaitsevasta pakolaisleiristä, jossa pidettiin kukistetun Isis-järjestön taistelijoiden perheenjäseniä vastoin heidän tahtoaan. Leiriä hallinnoivat kurdien SDF-joukot ja kurdipoliisit. Leirillä asui kesällä 2019 noin 70 000 henkilöä, lähinnä naisia ja lapsia, joista suomalaisia naisia oli 11 ja suomalaistaustaisia tai suomalaisia lapsia noin 30. Leirin olosuhteet olivat hyvin karut. Suomessa oli jo ennakolta varauduttu siihen, että taistelualueilta saattaa palata Suomeen perheitä lapsineen, ja tilannetta varten oli julkaistu sisäministeriön ohje.³¹ Se, että perheet lapsineen jäivät suljetulle leirille, oli kuitenkin odottamaton käänne.

Lapsiasiavaltuutettua kuultiin vuoden 2019 aikana niin asiaa valmisteleivassa työryhmässä kuin eri ministeriöissä ja muualla valtionhallinnossa. Lapsiasiavaltuutetun kanta oli, että Syyrian alueella olevien lasten kohdalla on noudatettava YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen määräyksiä ja turvattava kaikille lapsille henkiinjäämisen ja kehittymisen edellytykset mahdollisimman täysimääräisesti (LOS 6 art.) ilman lapsen, hänen vanhempiensa tai muiden laillisten huoltajiensa taustoihin perustuvaa syrjintää (LOS 2 art.). Valtuutettu korosti, että valtioiden on ryhdyttävä kaikkiin tarpeellisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin toimiin yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi. Tarvittaessa on tehtävä kansainvälistä yhteistyötä oikeuksien takaamiseksi (LOS 4 art.).

Käytännössä vaikeaksi ja sisäpoliittisen kiistan aiheeksi nousi kysymys vanhempien ja lasten erottamisesta. Lapsiasiavaltuutettu muistutti, että kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu (LOS 3.1 art.).³² Lapsiasiavaltuutettu korosti yksilöllisen ja tilannekohtaisen harkinnan merkitystä toimenpiteitä suunniteltaessa. Näissä olosuhteissa tuli harkita sitä vaihtoehtoa, että lapsi palautetaan Suomeen yhdessä äitinsä kanssa ja mahdolliset sosiaalihuollon tai rikosseuraamusjärjestelmän väliintulot tehdään Suomessa.

29 EOAK/4760/2020

30 Muurinen, 2021

31 Sisäministeriö, 2017

32 LOS 3(1) artikla.

Tämän lisäksi lapsiasiavaltuutetun näkemys oli, että Suomessa on oltava valmius toimia, mikäli jonkun lapsen tilanne arvioidaan siinä määrin vaarantuneeksi, että hänet on saatava välittömästi turvaan. Näissä tilanteissa tuli toimia, vaikka vanhempi ei suostuisi palaamaan tai häntä ei päästettäisi palaamaan. Lapsiasiavaltuutetun näkemys perustui LOS 3, 9 ja 19 artiklaan sekä lastensuojelulain (2007/417) 17 ja 26.2 §:ään. Ennen loppuvuotta 2019 tilanteessa ei kuitenkaan tapahtunut edistystä.

Valtioneuvoston toiminnasta al-Hol-asiassa oli kanneltu oikeuskanslerille, joka antoi siitä ratkaisun 19.10.2019. Ratkaisu kytkeytyi erityisesti perustuslain 7 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen, sekä YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 6 artiklaan, jonka mukaan jokaisella lapsella on synnynnäinen oikeus elämään ja jossa sopimusvaltiot ovat sitoutuneet takaamaan lapselle henkiinjäämisen ja kehittymisen edellytykset mahdollisimman täysimääräisesti. Oikeuskansleri tulkitsti, että asiassa ei ehkä voida soveltaa kansallista lastensuojelulakia tai lapsen oikeuksien sopimusta ainakaan täysimääräisesti. Perusteluina oikeuskansleri esitti, että julkisen vallan käytön – tässä tilanteessa tahdonvastaista huostaanottoa muistuttavan toimenpiteen, johon suomalaiset viranomaiset ovat myötävaikuttaneet – tulee perustua lakiin, eikä kyseisessä poikkeustilanteessa ole selvää, mihin lakiin perustuen toimittaisiin: aluetta ei hallinnoi valtio, jonka viranomaisille voitaisiin tehdä virka-apupyynnö, eikä alueella ylipäänsä ole toimivaa lastensuojelujärjestelmää. Syyria tai kurdihallinto eivät ole Haagin lastensuojelusopimuksen (SopS 8–9/2011) osapuolia. Oikeuskansleri kuitenkin päätyi ratkaisussaan esittämään, että oikeudellisesti selkeä toimintatapa olisi pyrkiä kotiuttamaan sekä lapset että heidän huoltajansa. Toisaalta voisi olla mahdollista tapauskohtaisen arvion perusteella kotiuttaa lapsi ilman huoltajan suostumustakin, jos kyse olisi lapsen elämän turvaamisesta. Tätä oikeuskansleri perusteli sillä, että huoltajat ovat menneet alueelle tietoisina vallitsevista olosuhteista ja erittäin merkittävistä riskeistä erityisesti lasten perus- ja ihmisoikeuksille, eikä perhe-elämän suoja oikeuta huoltajaa toimimaan lapsen terveyttä ja kehitystä vaarantavilla tavoilla. Lisäksi perusteluina mainittiin leirin vaikeat olosuhteet sekä aikuisten kotouttamiseen liittyvät turvallisuusuhat.³³

Joulukuussa 2019 valtioneuvosto teki linjauksen³⁴ ja periaatepäätöksen³⁵ lasten auttamiseksi pois al-Holin leiriltä, ja vain muutama päivä periaatepäätöksen jälkeen Syyriasta kotiutettiin kaksi orpolasta. Vuosikirjassaan 2020 lapsiasiavaltuutettu korosti, että lapsen oikeuksien sopimuksen ja kansallisen lainsäädännön velvoitteet on huomioitava myös tilanteissa, joissa suomalainen lapsi on ulkomailla. Lapsia ei voida pitää vastuullisina siitä, että heidän vanhempansa ovat vieneet heidät taistelualueille. Ottaen huomioon lasten erityinen tilanne ja lapsen oikeuksien sopimuksen velvoitteet olisi perusteltua, että lasten saamista pois taistelualueilta pyritään kaikin keinoin edesauttamaan viranomaisten toimesta. Lapsiasiavaltuutettu piti tilannetta kestävämmän ja korosti, että

33 OKV/998/1/2019

34 Valtioneuvosto, 2019

35 UM/2019/203

tässä aivan poikkeuksellisessa tilanteessa tulee ensisijaisesti etsiä ratkaisuja, jotka turvaavat lapsen edun ja oikeuden erityiseen suojeluun, henkiinjäämiseen ja kehittymiseen.³⁶

Joulukuussa 2020 eduskunnan apulaisoikeusasiamies antoi al-Holin asiassa ratkaisun³⁷ kanteluun, jonka mukaan ulkoministeriö ja Helsingin kaupungin sosiaalitoimi olivat laiminlyöneet velvollisuutensa selvittää lastensuojelun tarpeen. Eduskunnan oikeusasiamies katsoi, ettei ulkoministeriö ollut laiminlyönyt velvollisuuksiaan, koska lasten olinpaikka on Suomen oikeudenkäyttöpiirin ulkopuolella. Ratkaisussa kuitenkin todettiin myös, että ulkoministeriön tulee toiminnassaan edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista osana niitä arvoja, joihin Suomen valtio on perustuslaissaan sitoutunut. Ratkaisun mukaan arvot koskevat ulkoministeriön toimintaa myös liittyen lapsiin, jotka ovat Suomen kansalaisia ja joihin kohdistuva lastensuojelu ei näyttäisi kuuluvan millekään muulle kansainvälisesti toimivaltaiselle viranomaiselle kuin Suomen viranomaiselle. Ulkoministeriöllä on siten ministeriön käytössä olevin keinoin velvollisuus suojata lasten perus- ja ihmisoikeuksia aktiivisin toimenpitein ja tällöin myös ottaa lasten perus- ja ihmisoikeudet huomioon toimenpiteitä toteuttaessaan. Esimerkkeinä ratkaisussa mainittiin kansalaisjärjestöjen ja kansainvälisten organisaatioiden järjestämät vapaaehtoiset järjestelyt lasten paluun järjestämiseksi yhdessä huoltajansa kanssa, lasten henkilöllisyyden selvittäminen sekä paluuseen varautuminen yhdessä muiden viranomaisten kanssa. Ulkoministeriö totesi täydennyksessään jo ryhtyneensä lukuisiin toimenpiteisiin tilanteen ratkaisemiseksi.

Vuosien 2020 ja 2021 aikana Suomeen avustettiin äitejä ja lapsia sekä suoraan leiriltä että lähetystöistä, joihin he olivat hakeutuneet itsenäisesti. Edelleen eduskuntakertomusta kirjoitettaessa osa lapsista ja naisista on ilmeisesti yhä Syyrian maaperällä.

36 Lapsiasiavaltuutetun toimisto, 2020

37 EOAK/3173/2019

Lähteet

- A/HRC/36/8/Add.1. (2017). *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review (2017) Finland. Views on conclusions and/or recommendations, voluntary commitments and replies presented by the State under review.* https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/36/8/Add.1
- CRC/GC/2003/5. (2003). *Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 5: Lapsen oikeuksien sopimuksen yleiset täytäntöönpanotoimet (4 artikla, 42 artikla ja 44 artiklan 6 kohta).*
- Ellonen, N., Fagerlund, M. & Haapakangas, K. (2019). *Lapsiin kohdistuneiden seksuaalirikosten ilmoitukset kasvussa, uhrikokemukset eivät.* Tilastokeskus, Tieto & trendit. <https://www.stat.fi/tietotrendit/artikkelit/2019/lapsiin-kohdistuneiden-seksuaalirikosten-ilmoitukset-kasvussa-uhrikokemukset-eivat/>
- EOAK/3173/2019. (2019). *Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu: Ministeriön menettely lasten auttamiseksi al-Hol'in leiriltä.* <https://www.oikeusasiamies.fi/r/fi/ratkaisut/-/eoar/3173/2019>
- EOAK/4760/2020. (2021). *Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2020.* https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kertomus/Documents/K_8+2021.pdf
- Hakulinen, T., Hietanen-Peltola, M., Hastrup, A., Vaara, S., Jahnukainen, J. & Varonen, P. (2020). *"Pahin syksy ikinä": Lasten, nuorten ja perheiden peruspalvelut koronasyksynä 2020.* Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Työpaperi 2020_037. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-579-7>
- Hietanen-Peltola, M. & Kalmari, H. (2021, 12. maaliskuuta). *Entten tentten teelikamentten – kuka hoitaisi lasten ja nuorten mielenterveyttä perustasolla?* Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen kolumni. <https://soteuudistus.fi/-/entten-tentten-teelikamentten-kuka-hoitaisi-lasten-ja-nuorten-mielenterveytta-perustasolla>
- Kekkonen, K. (2021). *Käsienpesua ja kotona oloa: Kolmasluokkalaisten lasten koronakokemuksia.* Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisuja 2021:3. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-885-1>
- Korpilahti, U., Kettunen, H., Nuotio, E., Jokela, S., Nummi, V. M. & Lillsunde, P. (toim.) (2019). *Väkivallaton lapsuus: toimenpidesuunnitelma lapsiin kohdistuvan väkivallan ehkäisystä 2020–2025.* Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen julkaisuja 2019:27. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4123-6>
- Laatikainen, T., Vapalahti, O., Kalland, M., Välijärvi, J., Huotilainen, M., Salmivalli, C., Salo, A., Hiilamo, H., Kuivalainen, S., Pekkarinen, E., Niemi, J., Välimäki, J. & Ollikainen, M. (2020). *COVID-19-kriisin haitallisten vaikutusten ehkäiseminen kestävän kehityksen periaatteiden mukaisesti: Valtioneuvoston COVID19-tiedepaneelin vastaukset valmisteluryhmän kysymyksiin.* Valtioneuvosto. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2020101584121>

Lapsiasiavaltuutetun toimisto. (2020). *Lapsen etua etsimässä: Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2020*. Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisuja 2020:2. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-919-3>

Muurinen, T. (2021). *Alaikäiset ja nuoret vangit. Alaikäisten ja nuorten vankien vankilaan/vankiosastolle sijoittaminen sekä toimintojen ja turvallisuuden varmistaminen*. Rikosseuraamuslaitoksen monisteita 5/2021. <https://www.rikosseuraamus.fi/fi/index/ajankohtaista/julkaisut/monisteetjaraporttit.html>

Mäki, P., Hakulinen-Viitanen, T., Kaikkonen, R., Koponen, P., Ovaskainen, M.-L., Sippola, R., Virtanen, S., Laatikainen, T. & LATE-työryhmä. (2010). *Lasten terveys: LATE-tutkimuksen perustulokset lasten kasvusta, kehityksestä, terveydestä, terveystottumuksista ja kasvuympäristöstä*. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 2/2010. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201205085165>

OKV/998/1/2019. (2019). *Valtioneuvoston oikeuskanslerin vastaus 9.10.2019*. https://www.okv.fi/media/filer_public/83/3e/833e7e8c-340d-48d8-b393-f976fe41f067/okv_998_1_2019_jne.pdf

Pekkarinen, E. & Mettinen, K. (toim.) (2021). *Pandemian varjossa kohti maapallon tulevaisuutta: Lapsiasiavaltuutetun vuosikertomus 2020*. Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisuja 2021:1. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-908-7>

PeVM 14/2020 vp. (2020). *Perustuslakivaliokunnan mietintö valtioneuvoston asetuksesta varhaiskasvatuksen sekä opetuksen ja koulutuksen järjestämisvelvollisuutta koskevista väliaikaisista rajoituksista*. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Sivut/PeVM_14+2020.aspx

Sisäministeriö. (2017). *Ehdotus viranomaisten yhteistyön järjestämiseksi toiminnassa taistelualueilta palaajien kanssa sekä ehdotus siitä, miten järjestöjen palvelut voitaisiin liittää viranomaisten toimintaan*. Sisäministeriön julkaisu 11/2017. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-132-9>

STM. (2021, 17. elokuuta). *Lapsiin ja nuoriin kohdistuvat rajoitustoimet*. Sosiaali- ja terveysministeriön ohjauskirje. https://stm.fi/documents/1271139/63746544/17.8.2021_Ohjauskirje+Lapsiin+ja+nuoriin+kohdistuvat+rajoitukset.pdf/32f74e9e-7e2d-fdda-1316-3237e539af6f/17.8.2021_Ohjauskirje+Lapsiin+ja+nuoriin+kohdistuvat+rajoitukset.pdf?t=1629192711745

STM/2020/192. (2020). *Valtioneuvoston periaatepäätös hybridistrategian toimintasuunnitelman toimeenpanoon liittyvistä suosituksista*. <https://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatos?decisionId=0900908f806e74ce>

STM/2021/32. (2021). *Valtioneuvoston periaatepäätös hybridistrategian toimintasuunnitelman täydennyksessä tarkoitettun tason kaksi käyttöön otosta*. <https://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatos?decisionId=0900908f807116a7>

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. (2021, 28. lokakuuta). *Barnahus-malli*. <https://thl.fi/fi/web/lapset-nuoret-ja-perheet/hyvinvointi-ja-terveys/vakivallan-ehkaisy/lapsiin-kohdistuva-vakivalta/barnahus-malli>

Tilasto- ja indikaattoripankki Sotkanet.fi. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. <https://sotkanet.fi/sotkanet/fi/index>

UM/2019/203. (2019). *Valtioneuvoston periaatepäätös suomalaislasten kotiuttamiseksi al-Holin leiriltä*. <https://valtioneuvosto.fi/maatokset/paatos?decisionId=0900908f80677066>

Valtioneuvosto. (2019, 16. joulukuuta). *Hallitus linjasi suomalaisten kotiuttamisesta al-Holin leiriltä*. Valtioneuvoston tiedote 678/2019. https://valtioneuvosto.fi/-/10616/hallitus-linjasi-suomalaisten-kotiuttamisesta-al-holin-leirilta?languageId=fi_FI

Valtioneuvosto. (2020a, 16. maaliskuuta). *Hallitus on todennut yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa Suomen olevan poikkeusoloissa koronavirustilanteen vuoksi*. Valtioneuvoston tiedote 140/2020. <https://valtioneuvosto.fi/-/10616/hallitus-totesi-suomen-olevan-poikkeusoloissa-koronavirustilanteen-vuoksi>

Valtioneuvosto. (2020b). *Lasten ja nuorten hyvinvointi koronakriisin jälkihoidossa: lapsistrategian koronatyöryhmän raportti lapsen oikeuksien toteutumisesta*. Valtioneuvoston julkaisuja 2020:21. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-883-0>

Valtioneuvosto. (2020c). *Koronakriisin vaikutukset ja suunnitelma epidemian hallinnan hybridistrategiaksi : Exit- ja jälleenrakennustyöryhmän 1. vaiheen raportti*. Valtioneuvoston julkaisuja 2020:12. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-894-6>

Valtioneuvosto. (2021). *Lapset, nuoret ja koronakriisi: Lapsistrategian koronatyöryhmän arvio ja esitykset lapsen oikeuksien toteuttamiseksi*. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:2. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-674-7>

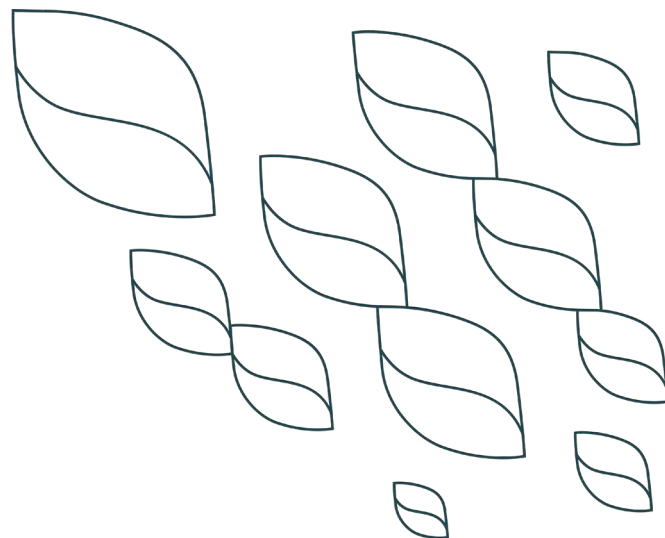
VNK/2020/57. (2020). *Valtioneuvoston periaatepäätös suunnitelmasta koronakriisin hallinnan hybridistrategiaksi*. <https://valtioneuvosto.fi/-/10616/valtioneuvoston-periaatepaatos-suunnitelmasta-koronakriisin-hallinnan-hybridistrategiaksi>

Voipio-Pulkki, L.-M. & Pohjola, P. (2021). *Hybridistrategian toimintasuunnitelman täydennys 1/2021: Toimenpiteet epidemian uhkaavan nopean kiihtymisen ja tartuttavampien virusmuunnosten yleistymisen estämiseksi*. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2021:11. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-8670-1>

Voipio-Pulkki, L.-M., Pohjola, P., Koskela, S. & Siikavirta, J. (2021). *Toimintasuunnitelma COVID-19-epidemian hillinnän hybridistrategian toteuttamiseksi 2021–22*. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2021:30. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-7161-5>

Vuori, M., Koski-Pirilä, A., Martikainen, J. E. & Saastamoinen L. (2020). Gender- and age-stratified analyses of ADHD medication use in children and adolescents in Finland using population-based longitudinal data, 2008–2018. *Scandinavian Journal of Public Health*, 48, 303–307. <https://doi.org/10.1177/1403494820901426>





Kansallisen lainsäädännön kehitys 2018–2021 YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen täytäntöönpanon näkökulmasta

Merike Helander, OTM, lakimies, lapsiasiavaltuutetun toimisto

Seurantajakson 2018–2021 tarkastelun lähtökohdat

Tässä luvussa luodaan katsaus lapsia koskevan kansallisen lainsäädännön kehitykseen vuosina 2018–2021 (jäljempänä seurantajakso) YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen (SopS 59-60/1991, jäljempänä lapsen oikeuksien sopimus, LOS) näkökulmasta. Luvussa kuvataan yleisellä tasolla seurantajakson keskeiset lainsäädännön edistysaskeleet ja nostetaan esiin lainsäädännön kehittämistarpeita. Luvun lopuksi luodaan lyhyt katsaus lapsen oikeusturvan tilaan.

Tarkastelun lähtökohtana toimii lapsiasiavaltuutetun ensimmäiseen eduskunnalle annettuun kertomukseen 2018 (jäljempänä eduskuntakertomus 2018)¹ sisältynyt laaja selvitys lapsen oikeuksien sopimuksen toimeenpanosta kansallisessa lainsäädännössä. Tuolloin lainsäädännön tilaa käsiteltiin sopimuksen artiklojen mukaisesti ja nostettiin esiin kunkin artiklan toimeenpanoon liittyvä keskeinen sääntely sekä arvioitiin tuon hetkistä sääntelyn tilaa. Erityistä huomiota kiinnitettiin siihen, miten sopimuksen läpileikkaavat yleisperiaatteet huomioidaan kansallisessa lainsäädännössä. Nyt tehtävä, tiiviimpi tarkastelu kohdistuu erityisesti keskeisiin seurantajaksolla toteutettuihin, lapsen oikeuksiin liittyviin lainsäädäntötoimiin, eikä siten tässä tarkastelussa ole mukana kaikkia teemoja,

¹ K 5/2018 vp.

joita käsiteltiin eduskuntakertomuksessa 2018. Poisjääneet osuudet ovat niitä, joissa lapsen oikeudet on jo aiemmin huomioitu melko hyvin, eikä niihin ole seurantajaksolla kohdistunut oleellisia muutoksia.

Yhteenvetona voidaan todeta, että seurantajaksolla on lapsen oikeuksien näkökulmasta tapahtunut paljon sekä lainsäädännössä että lainvalmistelussa. Eduskuntakertomuksen 2018 viesti oli, että kansallinen lainsäädäntö vastaa pääsääntöisesti hyvin lapsen oikeuksien sopimuksessa vahvistettuja lapsen ihmisoikeuksia. Näin siitäkkin huolimatta, että Suomessa ei ole ollut kovin pitkää ja laadukasta perinnettä lapsen oikeuksien sopimuksen hyödyntämisestä lainvalmistelussa eikä lainvalmisteluasiakirjojen perusteella voinut todeta, että lapsen oikeuksien sopimusta hyödynnettäisiin systemaattisesti. Artiklakohtaisen tarkastelun perusteella oli selvää, että lainsäädäntö takaa lapsen oikeudet monessa kohdin lapsen oikeuksien sopimuksen mukaista minimitasoa paremmin, mutta esiin nousi myös puutteita ja kehittämistarpeita, erityisesti lasten yhdenvertaisuuden ja osallisuuden vahvistamiseksi.²

Nyt tehdystä tarkastelusta viesti on samansuuntainen. Lainsäädännön tasolla kehitys on ollut pääsääntöisesti myönteistä. Lapsen edun ja lapsen oikeuksien huomioonottaminen lainvalmistelussa edistyy pienin askelin, vaikkakin se edelleen näkyy useimmiten erityisesti perinteisessä lapsia koskevassa lainsäädännössä, kuten opetustoimea tai lastensuojelua koskevissa säädöksissä. Edistyminen on hitaampaa lainsäädännössä, jota ei suoraan tunnisteta lapsia koskevaksi. Myönteisiä esimerkkejä on tästäkin ryhmästä, esimerkiksi ilmastolain uudistuksen valmistelussa on lasten oikeuksia otettu huomioon.³ Vaikutuksia lapsiin arvioidaan perinteisesti lapsen oikeuksiin liittyvissä hallitusten esityksissä entistä useammin, ja jopa lasten ja nuorten kuuleminen on ollut osa joidenkin säädösmuutosten valmistelua. Tutkitun tiedon hyödyntäminen lapsivaikutusten arvioinnissa ei lainvalmisteluasiakirjojen perusteella ole kovin yleistä.

Seurantajakson jälkimmäinen puolikas on ollut poikkeusaikaa, kun kevättalvella 2020 koronapandemia saavutti Suomen ja sen vuoksi todettiin poikkeusolot. Pandemia vaikuttaa edelleen suomalaisten arkeen monin tavoin ja vaihtelevasti eri alueilla riippuen tautitilanteesta ja muun muassa sairaalahoidon tarpeen muutoksista. Pandemiaa on pyritty hallitsemaan monin keinoin, myös lainsäädännöllä. Itä-Suomen yliopistossa tehdyn tutkimuksen mukaan vuonna 2020 annettiin 102 hallituksen esitystä, joiden taustalla oli koronapandemia.⁴ Sääntelyllä tähdättiin muun muassa pandemian hidastamiseen, huoltovarmuuden ylläpitoon, kuntien toiminnan ja peruspalveluiden varmistamiseen, opintojen etenemisen mahdollistamiseen ja yritysten ja yksityisten henkilöiden taloudelliseen tukemiseen.⁵

2 K 5/2018 vp; Helander, 2018.

3 YM, 2021.

4 Jukka et al., 2021. Näistä 20 koski väliaikaisen sääntelyn voimassaolon jatkamista.

5 Ibid., kuvio 2.

Säätelyllä mahdollistettiin yhteiskunnan eri toimintojen sulkeminen ja rajoittaminen, mikä vaikutti monin tavoin myös lasten elämään. Konkreettisimmat suorat vaikutukset olivat koulujen ja oppilaitosten siirtyminen etäopetukseen ja harrastustoiminnan lähes täydellinen pysähtyminen. Monet muut rajoitukset ovat vaikuttaneet lasten arkeen välillisesti. Iso osa lainsäädäntömuutoksista on tarkoitettu määräaikaiseksi.⁶ Vielä pandemian jatkuessa on vaikea arvioida, miten määräaikaiset mutta varsin pitkäkestoiset säännökset tulevat vaikuttamaan tulevaisuudessa lasten ja nuorten elämään. Pandemian vaikutuksista yleisemmin lapsiin ja nuoriin on tähän mennessä jo tehty useampia tutkimuksia ja selvityksiä.⁷ Niiden perusteella on selvää, että vaikutuksia on sekä lyhyellä että pidemmällä tähtäimellä. Koronaan liittyvään säätelyyn tehdään tässä luvussa vain joitain yksittäisiä viittauksia säätelyn väliaikaisen luonteen vuoksi.

Lainsäädäntöön kohdistuvia muutoksia on seurattu 15.11.2021 saakka.

Yleiset täytäntöönpanotoimet

Suomi sai vuonna 2011 lapsen oikeuksien sopimuksen toimeenpanoa valvovalta ja ohjaavalta YK:n lapsen oikeuksien komitealta (jälj. komitea) huomautuksen, että Suomella ei ole yhtenäistä lainsäädäntökehystä, joka kattaisi yleissopimuksen ja sen valinnaiset pöytäkirjat. Komitean suosituksen mukaan Suomen tulisi toteuttaa kaikki tarvittavat toimet varmistaakseen, että lainsäädäntö ja hallinnolliset määräykset vastaavat kaikilta osin yleissopimuksen ja sen valinnaisten pöytäkirjojen periaatteita ja määräyksiä.⁸

Kansallinen lapsistrategia

Eduskuntakertomuksen 2018 käsittelyn päätteeksi eduskunta hyväksyi kannanoton, jolla edellytettiin, että valtioneuvosto laatii kansallisen lapsistrategian.⁹ Kannanoton mukainen kansallinen lapsistrategia valmistui 31.12.2020, ja sen tarkoituksena on turvata lapsia koskevien perus- ja ihmis-oikeusvelvoitteiden tavoitteellinen ja johdonmukainen toteuttaminen yli hallituskausien. Strategian taustalla vaikuttavat siten vahvasti lapsen oikeuksien sopimuksessa ja muissa ihmisoikeussopimuksissa vahvistetut lasten oikeudet.¹⁰ Strategian toteuttamista varten on tarkoitettu valmistella hallituskausittain toimeenpanosuunnitelmat ja ensimmäinen, pääministeri Marinin hallituskauden lopun

6 Vuonna 2020 64 prosenttia annetuista hallituksen esityksistä (Jukka et al., 2021, kohta 4.2.2.).

7 Mm. valtioneuvosto, 2021b; Hastrup et al., 2021; Nelimarkka et al., 2021.

8 CRC/C/FIN/CO/4*, kohdat 8–9.

9 EK 34/2018 vp.

10 Iivonen & Pollari, 2020.

kattava toimeenpanosuunnitelma valmistui lokakuussa 2021.¹¹ Strategia siis kuvastaa yhteistä poliittista tahtotilaa ja toimenpidesuunnitelmista on vastuussa kukin hallitus vuorollaan.¹²

Ensimmäisessä toimenpidesuunnitelmassa on tunnistettu parhaillaan käynnissä olevat hankkeet ja toimenpiteet, ja lisäksi siihen sisältyy 30 uutta nimenomaan lapsistrategiaan perustuvaa toimenpidettä. Hankkeisiin ja toimenpiteisiin sisältyy joitain lainsäädännön kehittämiseen tähtäviä toimia, mutta pääpaino on muissa kehittämistoimissa. Vaikka lapsistrategia vastaa lapsen oikeuksien komitean vaatimukseen kansallisesta lainsäädäntökehityksestä, edelleen jää kuitenkin jossain määrin epäselväksi, miten tämän kehityksen puitteissa konkreettisesti varmistetaan se, että lainsäädäntöä kehitetään yli hallituskausien kokonaisvaltaisesti ja toimenpiteiden jatkuvuutta varmistaen.

Ensimmäisessä toimenpidesuunnitelmassa todetaan, että lapsistrategiatyön jatkuvuus varmistetaan perustamalla kansallinen lapsistrategiayksikkö (toimenpide 30), mutta siinä ei ole määritelty nimenomaisia toimenpiteitä, jotka tähtäisivät lainsäädännön kehittämiseen kokonaisuutena ja miten erityisesti tämän kehitystyön jatkuvuus varmistetaan. Koherentti pitkäjänteinen lainsäädännön kehittäminen edellyttää strategiatasoisten linjauksien tueksi toimenpiteitä, joilla varmistetaan, että kehittämistoimet näkyvät niin tulevaisuuden hallitusohjelmissa ja niiden perusteella laadittavissa lainsäädäntösuunnitelmissa, valtion tulo- ja menoarvioissa kuin lapsistrategian seuraavissa toimintasuunnitelmissakin.

Lapsivaikutusten arviointi ja lapsibudjetointi

Eduskuntakertomuksessa 2018 todettiin, että lapsivaikutusten arviointi ei sisälly kaikkiin keskeisiin hallituksen esityksiin eikä myöskään valtion talousarvioesityksiin.¹³ Tämä on ollut yksi keskeinen haaste lapsen oikeuksien sopimuksen täytäntöönpanossa lainsäädännön tasolla, johon lapsiasiavaltuutettu sekä monet muut lasten oikeuksia edistävät tahot ovat toistuvasti kiinnittäneet huomiota.

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunta totesi eduskuntakertomuksesta 2018 antamassaan mietinnössä, että lapsivaikutusten arviointi on yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta keskeinen tehtävä. Valiokunta katsoi, että useissa tapauksissa lapsivaikutusten arvioinnilla ja sen tulosten hyödyntämisellä kyetään tehokkaasti estämään se, että päätösten yhteisvaikutukset kurittaisivat kohtuuttomasti tiettyjä lapsiryhmiä. Valiokunta painotti päätösten etukäteisarviointien lisäksi myös tehtyjen päätösten ja olemassa olevan toiminnan arvioinnin tärkeyttä sekä lapsia, nuoria ja lapsiperheitä koskevan tutkimustiedon koordinoimisen, keräämisen ja jakamisen tärkeyttä.¹⁴

11 Valtioneuvosto, 2021c.

12 Koulu, 2021, s. 654.

13 K5 /2018 vp., s.141.

14 StVM 28/2018 vp.

Kansallisen lapsistrategian yksi strategisista linjauksista on lapsiin ja perheisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin ottaminen systemaattiseksi osaksi päätöksentekoa ja toimintaa hallinnon kaikilla tasoilla. Vaikutusten arviointi on tarkoitus ulottaa myös talousarviopäätösten valmisteluun ja seurantaan, ja lapsivaikutusten arviointia ja lapsibudjetointia koskevia menettelyjä ja osaamista kehitetään laajasti yli hallituskausien.¹⁵

Lapsivaikutusten arvioinnin osalta konkreettisenä edistysaskeleena voidaan todeta kansallisen lapsistrategian yhteydessä valmisteltu ”Lapsivaikutusten arvioinnin käsikirja lainvalmistelijoille”.¹⁶ Vaikka käsikirja on ensisijaisesti tarkoitettu lainvalmistelijoille, sitä voidaan hyödyntää myös muussa yhteiskunnallisessa päätöksenteossa sen eri tasoilla.

Lapsibudjetoinnin kehittämistarpeiden huomioiminen osana kansallisen lapsistrategian valmistelua todettiin valtionvarainvaliokunnan lausunnossa eduskuntakertomuksesta 2018.¹⁷ Sosiaali- ja terveysvaliokunta täydensi tätä vaatimuksellaan, että lapsistrategian valmistelussa tulee arvioida ne kehittämistarpeet, keinot ja menetelmät, joiden avulla saadaan poikkihallinnollista ja alueellisesti kattavaa tietoa muun muassa lasten hyvinvoinnin tilasta ja lapsia koskevan päätöksenteon budjettivaikutuksista.¹⁸

Merkittävä edistysaskel otettiin, kun valtiovarainministeriö ryhtyi valmistelemaan lapsibudjetoinnin toteuttamista valtion talousarvioprosessissa. Lapsibudjetointia kehittänyt työryhmä totesi, että ”[l]apsibudjetoinnilla, kuten muilla ilmiöbudjetoinneilla, voidaan edistää parempaa kokonaisuuksien tunnistamista, lisätä tietoisuutta ja mahdollistaa tietojohtaminen, ja se voi toimia päätöksenteon tukena. Lapsibudjetointi (lapsiin kohdistuvien valtion talousarviomenojen ja verotuksen tarkastelu) ja lapsivaikutusten arviointi sekä toteumatietojen seuranta raportointineen vaatii kuitenkin laaja-alaista ja huolellista suunnittelua ja vaiheittaista etenemistä, jossa on huomioitava myös muut talousarviossa käsitellyt ilmiöt eli kestävä kehitys ja sukupuolivaikutteinen budjetointi.”¹⁹

Lapsibudjetointia pilotoitiin vuoden 2022 talousarvioesityksessä, ja tarkoituksena on vakiinnuttaa menettely vuoden 2023 talousarvioesityksessä.²⁰ Valtion tulo- ja menoarvion tarkastelu lasten näkökulmasta tuo entistä paremmin näkyväksi ehdotettavat panostukset lapsiin ja nuoriin ja siten helpottaa lapsiin ja nuoriin kohdennettujen menojen määrien ja kohdentamisen arviointia.

Talousarvioesityksen 2022 mukaan tarkastelussa on otettu huomioon lapsiin kohdistuvat ja suoraan osoitetut menot sekä selkeästi lapsiperheisiin kohdistuvat menot, mutta siihen ei ole sisällytetty lapsi-ikäryhmään epäsuorasti tai välillisesti kohdistuvia menoja. Perusteluina tälle esityksessä

15 Valtioneuvosto, 2021a, s. 34.

16 Iivonen & Pollari, 2021.

17 VaVL 6/2018 vp.

18 StVM 28/2018 vp.

19 VM, 2021.

20 Jokiranta et al., 2020.

mainitaan, että ”tällaiset menoarviot eivät tosiasiallisesti kuvaa lapsiin kohdistuvia menopäätöksiä tai -muutoksia, eikä laskennallisesta tarkastelusta voi tehdä lapsi-ikäluokan määrärahasoon liittyviä johtopäätöksiä”.²¹

Välillisten menojen tunnistaminen ja arviointi voi olla hyvin vaativaa, mutta se on kuitenkin edellytys sille, että kokonaiskuva talousarvioesityksen vaikutuksista lapsiin ja nuoriin tulee läpinäkyväksi. Välilliset vaikutukset ovat seurausta esimerkiksi elinympäristöön, asumiseen ja liikenteeseen kohdennettavista määrärahoista, ja niillä voi olla tosiasiallisesti merkittäviä vaikutuksia lasten hyvinvointiin ja oikeuksien toteutumiseen. Välillisten tekijöiden tunnistamisessa ja laajemminkin lapsibudjetointia tukevana toimenpiteenä talousarviovalmistelussa toimisi lapsivaikutusten entistä laaja-alaisempi, tutkittuun tietoon perustuva arviointi. Jatkossa lapsibudjetointia tulee kehittää myös ylätasoa tarkempaan arviointiin.

Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentit

Lapsen oikeuksien komitea ohjaa lapsen oikeuksien sopimuksen täytäntöönpanoa ja tulkintaa sopimusvaltioissa antamallaan yleiskommenteilla, joissa kussakin käsitellään tiettyä artiklaa tai teemaa. Yleiskommentteja on tähän mennessä annettu 25 kappaletta, ja lapsiasiavaltuutettu on käännettänyt yleiskommentit suomen kielelle.²² Epäviralliset yleiskommenttien käännökset ovat vapaasti saatavilla lapsiasiavaltuutetun verkkosivuilla, mistä löytyy myös linkki Ruotsin lapsiasiavaltuutetun julkaisemiin ruotsinkielisiin yleiskommenttien käännöksiin.

Seurantajaksolla on julkaistu kaksi uutta yleiskommenttia. Yleiskommentti nro 24 lapsen oikeuksista rikosoikeusjärjestelmässä (2019) korvasi aiemmin annetun yleiskommentin nro 10 lasten oikeuksista nuoriso-oikeudessa (2007).²³ Viimeisimmässä yleiskommentissa nro 25 lapsen oikeuksista digitaalisissa ympäristöissä (2021) painotetaan, että lapsilla on oikeus nauttia kaikista digitalisaation tuomista mahdollisuuksista sekä oikeus saada suojelua digitaalisen ympäristön riskeiltä. Valtioiden tulee ryhtyä kaikkiin tarvittaviin toimiin suojellakseen lapsia digitaalisten ympäristöjen hyvinvointia ja kehitystä vaarantavilta tekijöiltä, kuten verkon välityksellä tapahtuvalta lasten kaltoinkohtelulta ja lapsen yksityisyyden loukkauksilta.

21 HE 146/2021 vp, s. Y71

22 Yleiskommenttien epäviralliset suomenkieliset käännökset lapsiasiavaltuutetun verkkosivuilla www.lapsiasia.fi/yleiskommentit.

23 Uudistukseen johtaneista syistä ks. CRC/C/GC/24, kohta 1.

Katsaus lainsäädännön tilaan seurantajaksolla

Yleiset periaatteet (artiklat 2, 3.1, 6 ja 12)

Lapsen oikeuksien komitea on määritellyt neljä lapsen oikeuksien sopimuksen artiklaa yleisperiaateiksi, joiden valossa lapsen oikeuksien kehittämistä on tehtävä sopimuksen tehokkaaksi täytäntöön panemiseksi.²⁴ Nämä yleisperiaatteet ovat oikeus syrjimättömyyteen (2 artikla), oikeus elämään, henkiinjäämisen 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 tärkeä huomata, että samaan aikaan jokainen yleisperiaate on itsenäinen oikeus, jonka toteutumisesta on huolehdittava nimenomaisesti.

Lapsen oikeuksien sopimuksen yleisperiaatteet, lukuun ottamatta lapsen edun ensisijaisuutta, on vahvistettu perustuslain (731/1999) tasolla. Oikeus syrjimättömyyteen ilmenee perustuslain 6 §:stä, jonka mukaan kaikki ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä ja jossa korostetaan lasten asemaa tasa-arvoisina yksilöinä. Oikeus elämään on vahvistettu 7 §:ssä, ja oikeus henkiinjäämisen sekä kehittymisen täysimääräisiin edellytyksiin ilmenee erityisesti 19.3 §:ssä julkiselle vallalle asetetusta velvollisuudesta taata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä. Säännöksen mukaan julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Lapsen oikeus osallistua puolestaan on vahvistettu 6.3 §:ssä, jonka mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti.

Edellä mainitut perustuslaistakin ilmenevät lapsen oikeuksien sopimuksen yleisperiaatteet (artiklat 2, 6 ja 12) on sisällytetty myös useisiin perustuslakia alemman tasoisiin säädöksiin. On siis selvää, että perustuslain tasoinen säännös edistää myös kyseisen oikeuden sisällyttämistä muuhun lainsäädäntöön. Lisäksi perustuslain säännös tulee toimeenpanna siitakin huolimatta, että substanssilainsäädännössä siitä ei tarkentavasti ole säädetty.²⁵ Tosin käytännössä lapsen oikeuksien puutteellisessa toteutumisessa ei monessakaan tilanteessa ole kyse niinkään nimenomaisen sääntelyn tarpeesta vaan ennemminkin siitä, että substanssilain säännökset eivät tosiasiallisesti johda näiden oikeuksien täytäntöönpanoon.

²⁴ CRC/GC/2003/5, kohta 12.

²⁵ Lisäksi on syytä huomioida, että perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Oikeus syrjimättömyyteen (2 artikla)

Eduskuntakertomuksessa 2018 todettiin, että syrjimättömyyttä koskeva nimenomainen lainsäädäntö vastaa hyvin lapsen oikeuksien sopimuksen vaatimuksiin. Muuta lainsäädäntöä olisi tarkasteltava nykyistä paremmin lasten yhdenvertaisuuden näkökulmasta, ja lainvalmistelun alkuvaiheessa olisi hyödynnettävä erityisesti lapsivaikutusten arviointia, jotta lasten ja lapsiryhmien välinen sekä lasten ja aikuisten välinen yhdenvertaisuus toteutuisi.²⁶ Huomio on syytä toistaa myös nyt.

Lapsivaikutusten arvioinnin avulla olisi pyrittävä tunnistamaan sekä välittömiä että välillisiä vaikutuksia yhdenvertaisuuden toteutumiseen. Lainsäädännön ohella yhdenvertaisuutta tulee edistää käytännön päätöksenteossa ja toiminnassa. Lapsiasiavaltuutettu muistutti kuntia lasten ja lapsiryhmien yhdenvertaisuuden panostamisen tärkeydestä kirjelmässään syyskuussa 2021.²⁷ Kirjelmässä kehoitettiin kuntapäätäjii panostamaan lapsivaikutusten arviointiin, lisäämään lasten omien näkemysten selvittämistä osana päätöksentekoa ja ottamaan erityisesti huomioon haavoittuvassa asemassa olevat lapsiryhmät.

Lapsen edun ensisijaisuus (3.1 artikla)

Perusoikeussäännöksistä vielä puuttuvasta lapsen edusta säädetään tällä hetkellä monessa perustuslakia alemman tason säädöksessä, mutta sääntely ei ole kattavaa. Jos kansallisen substanssilain tasolla ei säädetä lapsen edun huomioonottamisesta, lapsen etua ei huomioida välttämättä myöskään käytännössä. Läpileikkaava säännös lapsen edun ensisijaisuudesta puuttuu esimerkiksi lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetusta laista (361/1983, HTL).

HTL on keskeinen lapsen ja lapsen huoltajien välistä suhdetta koskeva säädös, joka uudistettiin vuonna 2019.²⁸ Lapsiasiavaltuutettu nosti tuolloin esiin, että HTL:iin tulisi sisällyttää nimenomainen säännös lapsen edun ensisijaisuudesta, joka velvoittaisi arvioimaan ja ratkaisemaan kaikki lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevat asiat siten, että lapsen etu toteutuu mahdollisimman hyvin kunkin lapsen kohdalla hänen yksilöllisten tarpeidensa ja toiveidensa mukaisesti, kussakin käsillä olevassa tilanteessa. Lapsen edun arviointi perusteluineen tulisi näkyä myös lasta koskevissa päätöksissä ja muissa asiakirjoissa.²⁹ Lain tasolle säännöstä ei otettu, mutta eduskunta edellytti, että hallitus ohjeistaa HTL:n uudistuksen toimeenpanossa lapsen edun olevan kaikkea päätöksentekoa ja toimintaa ohjaava tulkintaperiaate.³⁰ Lain täytäntöönpanon seurannassa olisi tähän kiinnitettävä erityistä huomiota.

²⁶ K 5/2018 vp, s. 140.

²⁷ Lapsiasiavaltuutettu, 2021.

²⁸ HE 88/2018 vp.

²⁹ LAPS/8/2016, 3.10.2018 (lakivaliokunnalle), LAPS/8/2016, 14.11.2018 (sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnalle). Ks. myös apulaisprofessori Hakalehdon lausunto lakivaliokunnalle 11.10.2018 eduskunnan verkkosivuilla.

³⁰ EV 175/2018 vp., lausuma 1. Ks. LaVM 12/2018 vp.; StVL 6/2018 vp.

Eduskunnan käsittelyssä on tätä kirjoitettaessa yksi myönteinen lapsen etua vahvistava hallituksen esitys. Perusopetuslakiin, lukiolakiin, ammatillisesta koulutuksesta annettuun lakiin sekä tutkinto-koulutukseen valmentavasta koulutuksesta annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan opetusta ja toimintaa suunniteltaessa, järjestettäessä ja siitä päätettäessä olisi otettava huomioon lapsen etu.³¹

Sirpaleinen sääntely ei tue lapsen edun toteutumista siten kuin lapsen oikeuksien yleissopimus edellyttäisi. Lapsen edun ensisijaisuus kaikessa lapsiin kohdistuvassa päätöksenteossa ja muissa toimissa on oikeus, jonka tarkoituksena on varmistaa, että kaikki lapsen oikeuksien sopimuksessa vahvistetut oikeudet toteutuvat mahdollisimman täysimääräisesti jokaisen lapsen kohdalla. Lisäksi sen tarkoituksena on varmistaa lapsen kokonaisvaltainen kehitys. Lapsiasiavaltuutettu on seurantajaksolla toistuvasti huomauttanut siitä, että lapsen etua ei avata valmisteluasiakirjoissa riittävästi eivätkä asiakirjat sisällä kattavaa lapsivaikutusten arviointia, jonka avulla voisi varmistua siitä, että valittu lainsäädäntöratkaisu toteuttaisi parhaalla mahdollisella tavalla lapsen etua. Valmisteluasiakirjojen perusteella jää edelleen usein epäselväksi se, mitkä tekijät kussakin lainvalmistelussa on katsottu lapsen edun muodostaviksi tekijöiksi tai millainen painoarvo eri tekijöille on annettu. Usein lapsen edun tarkastelu jää hyvin suppeaksi, vain kulloinkin tarkasteltavana olevaan lakimuutokseen keskittyväksi. Tällöin erityisesti lainsäädännön välilliset vaikutukset lapsen oikeuksiin ja hyvinvointiin – lapsen etuun – jäävät toteamatta ja arvioimatta.

Eduskuntakertomuksessa 2018 ongelmaksi todettiin, että oikeuskäytännössä lapsen etu käsitteenä esiintyy enenevässä määrin mutta sen sisältöä ei ratkaisuissa yleensä avata tarkemmin.³² Yksi iso edistysaskel otettiin korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO:2021:14, jossa korkein oikeus katsoi, että lapsen henkilökohtainen kuuleminen oli tarpeen hänen etunsa arvioimiseksi asiassa, joka koski edunvalvojan määräämistä isyyden kumoamiskanteen nostamista varten. Kuuleminen voitaisiin toteuttaa noudattaen, mitä lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain 15 a §:ssä säädetään. Korkein oikeus viittasi perusteluissaan sekä lapsen oikeuksien sopimukseen että ensimmäisen kerran myös komitean yleiskommenttiin nro 14 lapsen edun ensisijaisuudesta. Tässä ratkaisussa keskeinen kysymys koski lapsen kuulemistä osana lapsen edun arviointia.³³

Lapsen edun ensisijaisuuden sisällyttäminen perustuslain perusoikeussäännöksiin olisi merkittävä askel kohti lapsiystävällisempää lainsäädäntöä ja oikeudenkäyttöä. Tätä muutosta nostettiin esiin jo eduskuntakertomuksessa 2018.³⁴ Perustuslain tasoinen säännös varmistaisi sen, että lapsen etu otettaisiin huomioon kaikessa lapsiin suoraan tai välillisesti kohdistuvassa lainsäädännön täytäntöönpanossa eli myös silloin, kun substanssilaki ei siitä erikseen määrää. Lisäksi se ohjaisi entistä velvoittavammin sekä lainvalmistelijoita että muita lapsiin kohdistuvia päätöksiä tekeviä huolehti-
maan lapsiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnista.

31 HE 127/2021 vp.

32 Esim. korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännön osalta ks. Sormunen, 2016.

33 Korkeimman oikeuden oikeuskäytännöstä tarkemmin ks. Hakalehto, 2021.

34 K 5/2018 vp., s. 142.

Oikeus elämään ja kehittymiseen (6 artikla)

Lapsen oikeus elämään sekä henkiinjäämisen ja kehityksen täysimääräisiin edellytyksiin (6 artikla) toteutuu lainsäädännön tasolla pääsääntöisesti hyvin, mutta puutteitakin edelleen on. Haavoittuvassa asemassa olevien lasten, esimerkiksi paperittomien lasten, sosiaaliset oikeudet eivät kaikilta osin toteudu yhdenvertaisesti muiden lasten oikeuksien kanssa. Koronapandemian aikana on noussut esiin huoli pandemian vaikutuksista lasten kehitykseen ja hyvinvointiin sekä lyhyellä että pitkällä tähtäimellä. Pandemia on ollut pitkäkestoinen, ja se on monella tavalla vaikuttanut lasten arkeen. Väliaikaisia, pandemiasta johtuvia lakimuutoksia tehtiin nopealla aikataululla eikä sääntelyn lapsivaikutuksia arvioitu huolellisesti. Lasten hyvinvointiin vaikuttavat esimerkiksi päätökset rokotusjärjestyksestä sekä rajoituksista ja niiden purkamisesta. Aina kyse ei ole ollut lainsäädännöstä vaan myös muusta päätöksenteosta sekä käytännön toimintamalleista, joissa lapsen oikeuksia ei riittävästi ole otettu huomioon.

Lapsen oikeus tulla kuulluksi (12 artikla)

Lapsen oikeus osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon kehittyvien valmiuksiensa mukaisesti on keskeinen lapsen ihmisoikeus. Lapsen mielipiteen selvittäminen ja huomioonottaminen on kiinteä osa lapsen edun määrittelyä, joten molempiin on kiinnitettävä erityistä huomiota niin lainvalmistelussa kuin lakien toimeenpanossakin.

Lapsen osallistumisoikeudesta säädetään nykylainsäädännössä jo melko kattavasti, mutta käytännössä säännösten soveltamisessa on vielä usein parannettavaa. Seurantajaksolla lapsen osallisuutta käsiteltiin useissa lainvalmisteluasiakirjoissa. Lasten tosiasiallista osallistumista tulisi edistää lainsäädännön lisäksi myös koulutuksella ja riittävien resurssien kohdentamisella sekä lainvalmisteluun että täytäntöönpanoon. Sekä lainvalmistelua tekevät että lainsäädännön täytäntöönpanoon osallistuvat virkahenkilöt ja muut päätöksentekijät usein kertovat, että heillä ei ole riittävästi osaamista lasten kuulemiseen ja mielipiteiden selvittämiseen ja että se koetaan siksi vaikeaksi ja työlääksi toimeksi. Usein kyse on myös kiireestä: käytettävissä oleva aika ei mahdollista lasten kuulemistä.

Lasten osallistumisesta lainvalmisteluun voidaan myönteisenä esimerkkinä mainita hallituksen esitys, joka liittyy toimenpideohjelmaan kiusaamisen, väkivallan ja häirinnän ehkäisemiseksi varhaiskasvatuksessa, kouluissa ja oppilaitoksissa. Valmistelussa toteutettiin lasten ja nuorten edustuksellinen kuuleminen, ja sen tulokset ja vaikutus valmisteluun on selkeästi kuvattu hallituksen esityksessä.³⁵ Myös meneillään olevan ilmastolain uudistuksen yhteydessä on kuultu lapsia ja nuoria.³⁶

35 HE 127/2021 vp., s. 27–28.

36 YM, 2021.

Lasten ja nuorten osallistamista päätöksentekoon on kehitetty eri tahoilla, niin valtion, kuntien kuin järjestöjen tasolla. Lokakuussa 2021 oikeusministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö ja sosi-aali- ja terveystieteiden ministeriö tiedottivat hankkeesta, jossa ministeriöt yhteistyössä kansalaisyhteiskun-nan kanssa kehittävät uudenlaista digitaalisen osallistumisen alustaa sekä toimintamallia lasten ja nuorten osallistumisen tueksi.³⁷ Kansallisen lapsistrategian toimesta on julkaistu lasten kuulemisen käsikirja lainvalmistelijoille.³⁸

Lapsen määritelmä (artikla 1)

Lapsen oikeuksien sopimus määrittelee lapsiksi kaikki alle 18-vuotiaat, mutta jättää tilaa myös kansalliselle lainsäädännölle: ”ellei lapseen soveltuvien lakien mukaan täysi-ikäisyyttä saavu-teta aikaisemmin”. Kansallisessa lainsäädännössä noudatetaan 18 ikävuoden rajaa. Vaikka lapsen määritelmä on pysynyt ennallaan, siihen liittyen on tapahtunut selkeitä muutoksia tarkastelujak-solla. Niiden johdosta yleissopimuksen sallimasta kansallisesta liikkumavarasta on luovuttu lähes kokonaan.

Alaikäisten avioliittojen kieltäminen

Vuonna 2019 kumottiin avioliittolain (234/1929) 4 § 2 momentti, joka salli alle 18-vuotiaan avioi-tua poikkeusluvalla. Avioliiton solmiminen on siten nykyään mahdollista vain täysi-ikäisille. Vaikka alaikäisenä solmittu avioliitto ei aiemminkaan vaikuttanut täysi-ikäisyyden saavuttamiseen nimen-omaisesti, alaikäisenä avioliiton solminut lapsi vapautui vanhempiensa huollosta. Avioliittolain muutoksen myötä myös lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annettua lakia (3 §) muutettiin siten, että lapsen huolto päättyy, kun lapsi täyttää 18 vuotta. Muutos selkeyttää lapsen asemaa, vaikka lainvalmisteluasiakirjoissa tunnistettiin, että muutoksella saattaa olla kielteisiä vaiku-tuksia yksittäistapauksissa, joissa poikkeusluvan myöntäminen saattaisi olla lapsen edun mukaista. Yksittäisissä tilanteissa muutos myös saattaisi heikentää lapsen osallisuutta omaa elämäänsä koske-vaan päätöksentekoon kehitystasonsa ja vakaumuksensa mukaisesti. Poikkeuslupaa on kuitenkin haettu viime vuosina vain hyvin harvoin, ja yleensä kyse on ollut 17-vuotiaista nuorista.³⁹

Pakkoavioliittojen kumoaminen (hallituksen esitys)

Lokakuussa 2021 eduskunnalle annettiin hallituksen esitys pakottamalla solmitun avioliiton kumoa-miseksi, jossa yhteydessä ehdotetaan tiukennettavaksi myös ulkomailla alaikäisenä solmittuihin avioliittoihin suhtautumista tilanteissa, joissa puoliso on asunut Suomessa vihkimishetkellä. Alle

37 OM, OKM & STM, 2021.

38 Stenvall et al., 2021.

39 HE 211/2018 vp., s. 8.

18-vuotiaana ulkomailla solmittua avioliittoa ei tällöin tunnustettaisi Suomessa muutoin kuin erityisestä syystä. Tällä pyritään muun muassa estämään pyrkimystä kiertää Suomessa solmitun avioliiton edellytyksenä olevaa 18 vuoden ehdotonta ikärajaa. Erityiseksi syyksi hallituksen esityksessä mainitaan esimerkiksi avioliiton tunnustamatta jättämisestä aviopuolisolle aiheutuvat kohtuuttomat seuraukset, alaikäisenä avioliiton solmineen nyt 18 vuotta täyttäneen puolison halu saada avioliitto tunnustetuksi ja aviopuolisoiden yhteisen lapsen etu.⁴⁰

Perheymäristö ja sosiaaliturva

Perheymäristöön liittyviä lainsäädäntöuudistuksia on seurantajaksolla tehty useita.

Laki lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta uudistettiin vuonna 2019. Uudistuksessa täsmennettiin lain yleisiä säännöksiä, muun muassa huoltajien velvollisuutta suojella lasta väkivallalta, vaalia lapselle läheisiä ihmissuhteita ja myötävaikuttaa tapaamisoikeuden toteutumiseen. Muutokset koskivat myös muun muassa huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevista kysymyksistä sopimista sekä vuoroasumista. Lisäksi vahvistettiin lapsen oikeutta tulla kuulluksi häntä koskevien asioiden käsittelyssä.⁴¹

Vaikka HTL:n uudistus vastasi monelta osin käytännössä ilmenneisiin ongelmiin ja sen valmistelussa kiinnitettiin hyvin huomiota lapsen oikeuksien sopimuksen asettamiin vaatimuksiin, kehittämisen tarvetta on edelleen. Selkeänä puutteena on, että laissa ei edellytetä nimenomaisesti, että kaikissa huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevissa asioissa tulisi noudattaa lapsen edun ensisijaisuuden periaatetta. Eduskunta tosin edellytti lakimuutosta hyväksyessään, että hallitus ohjeistaa lapsenhuoltolain uudistuksen toimeenpanossa lapsen edun olevan kaikkea päätöksentekoa ja toimintaa ohjaava tulkintaperiaate (lausuma 1)⁴², mutta ohjeistuksen velvoittavuus ei vastaa nimenomaisen lain säännöksen velvoittavuutta. Lisäksi eduskunta sisällytti päätökseensä neljä muuta lausumaa, jotka koskivat vuoroasumista, vanhemmuuden ja parisuhteen tuen vahvistamista, olosuhdeselvitysten valtakunnallista ohjeistamista ja lisäksi uudistuksen toimeenpanon ja vaikutusten seuranta.

Äitiyslaki (253/2018) tuli voimaan 1.4.2019. Laki säädettiin kansalaisaloitteen⁴³ pohjalta ja sen tarkoituksena on turvata lapsen etua siten, että lapselle voitaisiin vahvistaa kaksi oikeudellista ja elatusvelvollista vanhempaa mahdollisimman pian syntymän jälkeen. Tavoitteena oli selkiyttää oikeustilaa ja vahvistaa naisparien vanhemmuutta sekä yhdenvertaisuutta suhteessa eri sukupuolta oleviin vanhempiin.

Parhailaan eduskunnan käsiteltävänä on hallituksen esitys vanhemmuuslaiksi, jolla on tarkoitus

⁴⁰ HE 172/2021 vp., s. 13.

⁴¹ HE 88/2018 vp.

⁴² EV 175/2018 vp.

⁴³ KAA 3 /2016 vp.

yhdistää äitiyslaki ja isyyslaki (11/2015) yhdeksi säädökseksi.⁴⁴ Kyse on ensisijaisesti teknisestä yhdistämisestä, mutta sääntely myös tarkistetaan lakien soveltamiskäytännössä ilmenneiden tarpeiden perusteella. Vanhemmuuslaissa ei vielä päästä täydelliseen sukupuolineutraaliuteen, joten on tärkeää, että lain toimeenpanoa seurataan ja arvioidaan ja niiden perusteella ryhdytään tarvittaessa lainsäädäntötoimiin, joilla voidaan entisestään vahvistaa eri perhemuotojen yhdenvertaisuutta.

Eduskunnan käsiteltävänä on parhaillaan myös perhevapaa uudistusta koskeva hallituksen esitys.⁴⁵ Uudistuksella pyritään edistämään miesten ja naisten tasa-arvoa työelämässä ja helpottamaan työ- ja perhe-elämän yhteensovittamista. Esityksessä ehdotetaan uudistettavaksi sairausvakuutuslain mukainen vanhempainpäiväraha järjestelmä kokonaan. Lapsiasiavaltuutettu on lausunnoissaan katsonut, että vanhempainrahopäivien entistä joustavampi käyttäminen tukee lapsen oikeutta kasvaa ja kehittyä yksilöllisten valmiuksiensa mukaisesti ja tukee perheiden mahdollisuuksia tehdä ratkaisuja omista tarpeistaan lähtien ja lapsen edun ensisijaisuuden huomioon ottaen. Vanhempainrahopäivien kiintiöiminen molemmille vanhemmille todennäköisesti edistää niiden tasaisempaa jakaantumista vanhempien kesken, mutta valittuun ratkaisuun liittyy kuitenkin edelleen piirteitä, jotka voivat johtaa erityisesti haavoittuvimmassa asemassa olevien lasten oikeuksien vaarantumiseen, koska uudistus perustuu vahvasti ajatukseen siitä, että kaikki vanhemmat haluavat ja tosiasiallisesti voisivat hyödyntää mahdollisuutta järjestellä joustavasti vanhempainrahopäivien käyttöä.⁴⁶

Lapsiasiavaltuutettu nosti sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnalle antamassaan lausunnossa perhevapaa uudistusta koskevasta hallituksen esityksestä myös imetystä koskevan työaikalainsäädännön tarpeen.⁴⁷ Suomessa on laadittu kansallinen imetyksen edistämisen toimintaohjelma vuosille 2018-2022⁴⁸, jonka tavoitteena on muun muassa parantaa äitien ja perheiden valmiuksia ja mahdollisuuksia imettää lastaan toivomustensa mukaisesti, pidentää imetyksen ja täysimetyksen kestoa Suomessa Maailman terveysjärjestö WHO:n suositusten tasolle, kaventaa imetyksessä esiintyviä sosioekonomisia eroja, lisätä väestön tietoa imetyksen terveyshyödyistä ja tavoista edistää imetystä, edistää myönteistä suhtautumista imetykseen ja lisätä eri ammattilaisten ja toimijoiden yhteistyötä imetyksen edistämiseksi. Toimintaohjelman toteuttamiseksi tarvittaisiin yksityiskohtaisempaa sääntelyä. Suomi ei ole myöskään ratifoinut kansainvälisen työjärjestö ILO:n äitiyssuojelun uudistamista koskevaa yleissopimusta n:o 183, joka velvoittaa takaamaan naiselle oikeuden yhteen tai useampaan päivittäiseen imetystaukoon tai päivittäiseen työajan lyhennykseen lapsen imettämiseksi. Myös lapsen oikeuksien komitea on yleiskommentissaan nro 15 edellyttänyt, että sopimusvaltiot takaavat kyseisen ILO:n äitiyssuojelun uudistamista koskevan yleissopimuksen n:o 183 noudattamisen.⁴⁹

44 HE 132/2021 vp.

45 HE 129/2021 vp. Hallituksen esitys on hyväksytty eduskunnassa 8.12.2021.

46 LAPS/63/2019, 4.10.2021.

47 Ibid.

48 Hakulinen et al., 2017.

49 CRC/C/GC/15, kohta 44.

Tasa-arvoisemman vanhemmuuden tavoittamiseksi tarvitaan lakimuutosten lisäksi laajaa asenne-
muutosta niin työelämässä kuin koko yhteiskunnassa ja muun muassa tosiasiallisia toimia naisten
tehokkaammaksi työllistämiseksi ja sukupuolten välisten palkkaerojen pienentämiseksi.

Laajamittaista sosiaaliturvauudista valmistellaan parhaillaan parlamentaarisessa komiteassa
vuosina 2020–2027. Komitea käsittelee perusturvaa, ansioturvaa, toimeentulotukea ja niiden välistä
yhteyttä ja rahoitusta sekä palveluiden nykyistä parempaa yhteensovittamista etuuksiin.⁵⁰ Tämän
uudistuksen vaikutuksia lapsen oikeuksiin tullaan seuraamaan ja arvioimaan lapsiasiavaltuutetun
tulevissa vuosikertomuksissa ja seuraavassa eduskuntakertomuksessa.

Lastensuojelu ja sijaishuolto

Eduskuntakertomuksessa 2018 todettiin, että lastensuojelulain (417/2007) ja sosiaalihuoltolain
(1301/2014) mukainen sääntelykokonaisuus vastaa hyvin lapsen oikeuksien sopimuksen vaatimuk-
sia, mutta nostettiin myös esiin lastensuojelussa esiintyviä ongelmia muun muassa henkilöstömitoi-
tuksissa, tarpeen mukaisten sijoituspaikkojen puutteesta erityisesti vaikeimmin oireileville nuorille,
mielenterveyshoidon järjestämisessä sekä valvonnassa. Seurantajaksolla on toteutettu useita lasten-
suojelulain muutoksia.

Lastensuojelun vaativan sijaishuollon uudistamista varten perustettiin vuonna 2019 työryhmä,
jonka valmisteleva hallituksen esitysluonnos oli lausuntokierroksella syksyllä 2020.⁵¹ Työryhmän
ehdotusten eteenpäin viemistä on jatkettu säädösvalmisteluhankkeessa, jonka tehtävänä on uudis-
taa lastensuojelulainsäädäntöä siten, että lastensuojelun sijaishuollon sisältö ja rakenteet vastaisi-
vat paremmin vaativaa erityistä tukea tarvitsevien lasten tarpeisiin.⁵² Hallituksen esitys on tarkoitus
antaa eduskunnalle kesäkuussa 2022.

Edellä mainittuun kokonaisuuteen kuuluva hallituksen esitys lastensuojelun henkilömitoituk-
sesta on kuitenkin annettu eduskunnalle jo lokakuussa 2021.⁵³ Esityksen tavoitteena on vahvistaa
lapsen oikeuksien toteutumista lastensuojelussa sekä turvata lapsi- ja perhekohtaisen lastensuoje-
lun tavoitteiden toteutuminen. Henkilöstömitoituksella pyritään parantamaan sosiaalityöntekijän
mahdollisuuksia perehtyä lapsen asioihin ja sosiaalityön tekemiseen lapsen etua parhaalla mahdol-
lisella tavalla toteuttaen. Yhdellä lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä saisi olla vastuul-
laan enintään 35 lasta vuosina 2022 ja 2023 ja enintään 30 lasta vuodesta 2024 alkaen.

50 STM031:00/2020.

51 STM026:00/2019.

52 STM077:00/2021.

53 HE 170/2021 vp. Hallituksen esitys on hyväksytty eduskunnassa 7.12.2021.

Huhtikuussa 2019 voimaan tulleella lastensuojelulain muutoksella pyrittiin vahvistamaan lapsen oikeutta hyvään kohteluun, huolenpitoon ja kasvatukseen sekä selkeyttämään yleisesti hyväksytyt tavanomaisen kasvatuksen ja perusoikeuksiin kajoavien rajoitusten välistä rajanvetoa. Lisäksi pyrkimyksenä oli parantaa kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten ja heidän huoltajiensa oikeusturvaa.⁵⁴ Hallituksen esityksen hyväksymisen yhteydessä eduskunta kuitenkin edellytti vielä, että sijaishuollossa olevien lasten oikeutta tasapainoiseen kehitykseen ja hyvinvointiin sekä lastensuojelulakiin sisältyvien rajoitusten käyttöä arvioidaan ja selkeytetään osana asiakkaan ja potilaan itsemääräämistä koskevan lainsäädännön valmistelua. Tähän vastaa monin tavoin jo edellä mainittu säädösvalmistelu, jonka on tarkoitus valmistua kesällä 2022.

Samassa yhteydessä hyväksyttiin lakialoite jälkihuollon järjestämisen yläikärajan nostamisesta 25 ikävuoteen.⁵⁵ Jälkihuollon laajentaminen tuli voimaan vuoden 2020 alusta alkaen.⁵⁶ Saman hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä tarkistettiin lastensuojelulain viittausta uuteen lakiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019), joka tuli voimaan vuoden 2020 alussa. Sen myötä valittaminen hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen muuttui valitusluvanvaraiseksi. Lastensuojelulain mukaisista toimenpiteistä lapsen huostaanottoa ja sijaishuoltoa koskevista hallinto-oikeuden päätöksistä valittaminen rajattiin kuitenkin valituslupakäytännön ulkopuolelle eduskuntakäsittelyssä.⁵⁷ Tässä yhteydessä eduskunta hyväksyi lausuman, jossa edellytettiin, että hallitus käynnistää lastensuojelun päätöksenteko- ja muutoksenhakujärjestelmän uudistamistarpeen arvioinnin sekä ryhtyy tarvittaviin lainsäädäntötoimiin.⁵⁸ Tarkastelu on lapsen ja perheen oikeusturvan kehittämisen kannalta erittäin merkityksellinen. Tällaista tarkastelua tai lainvalmistelutoimia ei toistaiseksi ole vielä käynnistetty.

Elokuussa 2021 laajennettiin oppivelvollisuutta koskemaan kaikkia alle 18-vuotiaita, ja kyseisen hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä sivistysvaliokunta lisäsi lastensuojelulakiin 52 a §:n, jossa säädetään sivistyksellisistä oikeuksista sijaishuollon aikana.⁵⁹ Säännös vahvistaa sijaishuollossa olevan lapsen oikeutta opetukseen yhdenvertaisesti muiden lasten kanssa sekä velvoittaa lastensuojelun työntekijät ja opetuksen järjestäjät yhteistyöhön sekä sijoitusta valmisteltaessa että sen aikana.

Tulevina vuosina lastensuojelun ja muiden sosiaalipalvelujen järjestämiseen tulee vaikuttamaan merkittäväällä tavalla kesäkuussa 2021 hyväksytty sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettu laki (612/2021) sekä muut samassa yhteydessä hyväksytyt uudet ja muutetut säädökset, joissa kyse on sosiaali- ja terveystalouden sekä pelastustoimen tehtävien siirtämisestä kuntien

54 HE 237/2018 vp.

55 LA 86/2018 vp; EV 317/2018 vp.

56 HE 71/2019 vp.

57 PeVL 16/2019 vp., s. 2-8; StVM 18/2019 vp., s. 3-4.

58 EV 80/2019 vp.

59 HE 173/2020 vp; SiVM 15/2020 vp.

vastuulta uusien hyvinvointialueiden vastuulle (jäljempänä sote-uudistus).⁶⁰ Lapsiasiavaltuutettu korosti hallituksen esitystä koskevissa lausunnoissaan eduskunnan eri valiokunnille muun muassa haavoittuvassa asemassa olevien lapsiryhmien oikeuksiin sekä huolelliseen lapsivaikutusten arviointiin lain täytäntöönpanon yhteydessä. Täytäntöönpanon systemaattinen ja jatkuva seuranta tiedon keruineen heti alusta alkaen varmistaa sen, että vaikutuksia voidaan tosiasiallisesti arvioida tutkittuun tietoon perustuen.⁶¹ Sote-uudistus tulee todennäköisesti olemaan yksi keskeisistä aiheista lapsiasiavaltuutetun tulevissa vuosikertomuksissa sekä seuraavassa eduskuntakertomuksessa.

Koulutus, vapaa-aika ja kulttuuri (artiklat 28–31)

Varhaiskasvatus

Uusi varhaiskasvatuslaki (540/2018) tuli voimaan elokuussa 2018. Uudistuksessa loppuunsaatettiin hallinnonalansiirto sosiaali- ja terveysministeriöltä opetus- ja kulttuuriministeriöön. Varhaiskasvatus nähdään entistä vahvemmin pedagogisena toimintana, josta on suora yhteys esiopetuksen kautta perusopetukseen. Uudistettu laki tukee tätä näkemystä. Uudistetussa laissa ja sen valmistelussa otettiin huomattavasti entistä enemmän huomioon lapsen oikeuksien sopimuksen velvoitteet. Lakiin lisättiin muun muassa nimenomainen säännös lapsen edun ensisijaisuudesta varhaiskasvatusta suunniteltaessa, järjestettäessä tai tuotettaessa ja siitä päätettäessä (4 §). Uudistuksen jälkeenkin varhaiskasvatuslakiin on tehty useita muutoksia.

Subjektiiivista varhaiskasvatusoikeutta rajattiin vuonna 2016 siten, että oikeus kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen ja esiopetukseen koski vain päätoimisesti työskentelevien tai opiskelevien vanhempien lapsia sekä tiettyjä, laissa säädettyjä harkinnanvaraisia tilanteita. Tämä asetti lapset eriarvoiseen asemaan, sillä kunnille jätettiin harkinta päättää, miten ne rajoituksia laissa säädettyissä puitteissa soveltavat. Lapsiasiavaltuutettu vastusti useissa yhteyksissä varhaiskasvatusoikeuden rajoittamista ja katsoi, että subjektiivinen oikeus on palautettava kaikille lapsille yhdenvertaisesti.⁶² Näin lopulta toimittiinkin elokuussa 2020.⁶³

Varhaiskasvatuksen kolmiportaisen tuen mallia koskeva hallituksen esitys annettiin eduskunnalle syyskuussa 2021.⁶⁴ Mallin valmistelua edellytettiin eduskunnassa varhaiskasvatuslain uudistamista koskevan hallituksen esityksen hyväksymisen yhteydessä (lausuma 3).⁶⁵

60 HE 241/2020 vp.

61 LAPS/60/2020, 9.2.2021.

62 Mm. lapsiasiavaltuutetun toimisto, 2018.

63 HE 34/2019 vp.

64 HE 148/2021 vp. Hallituksen esitys on hyväksytty eduskunnassa 7.12.2021.

65 EV 67/2018 vp.

Jokaisen lapsen varhaiskasvatukseen osallistumisen tärkeyttä korostetaan tänä päivänä voimakkaasti, ja osallistumista on pyritty lisäämään monin eri toimin, muun muassa asiakasmaksuja alentamalla.⁶⁶ Myös esimerkiksi lasten kotihoidon tukea pienentämällä on pyritty edistämään osallistumista varhaiskasvatukseen. Perhevapaaudistuksessa ehdotetaan, että jatkossa oikeus varhaiskasvatukseen alkaisi jo lapsen täytettyä yhdeksän kuukautta ja sama varhaiskasvatuspaikka säilyisi tietyin edellytyksin, jos lapsi olisi poissa varhaiskasvatuksesta aikana, jolloin vanhemmalle maksetaan vanhempainrahaa.⁶⁷ Erityisen merkitykselliseksi varhaiskasvatus nähdään haavoittuvimmassa asemassa oleville lapsille. Tällä hetkellä tavoite kaikkien lasten osallistumisesta näyttää ongelmallisena erityisesti koulutetun henkilöstön pulan vuoksi.

Varhaiskasvatuksen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista ja henkilöstömitoituksista sekä niistä poikkeamisesta säädettiin uudessa varhaiskasvatuslaissa (6 ja 7 luvut). Sääntelyä tarkennettiin kesäkuussa 2021 voimaan tulleella lakimuutoksella, jolloin säädettiin, että poikkeaminen suhdeluvusta ryhmän lasten ja henkilöstön välillä ei ole sallittua henkilöstön poissaoloista johtuvista syistä (36.3 §). Tässä yhteydessä myös veloitettiin varhaiskasvatushenkilöstöön kuuluvat ilmoittamaan havaitsemastaan lapsen varhaiskasvatuksen toteuttamiseen kohdistuvasta epäkohdasta tai ilmeisen epäkohdan uhasta. Lisäksi säädettiin ilmoituksen johdosta tehtävistä toimenpiteistä epäkohdan tai ilmeisen epäkohdan uhan poistamiseksi.⁶⁸

Koulutetusta varhaiskasvatushenkilöstöstä on kuitenkin monilla paikkakunnilla suuri pula. On selvää, että tämä voi näkyä varhaiskasvatuksen laadun heikkenemisenä tai laadun vaihteluna.⁶⁹ Ongelmallista on ollut myös se, että lasten kotihoidon kuntalisää on voitu heikentää samaan aikaan, kun tiedossa on, että varhaiskasvatuksessa on puute koulutetusta henkilökunnasta. Tämä kohdistuu erityisesti pienimpiin ja siten haavoittuvammassa asemassa oleviin varhaiskasvatukseen osallistuviin lapsiin, joiden varhaiskasvatuksessa tulisi korostua erityisesti turvalliset ja pysyvät hoitajat ja huolenpidon elementit, ei niinkään pedagogiset elementit.

Puutteeksi varhaiskasvatuksen osalta voidaan todeta myös se, että niiden lasten, jotka eivät ole kuntalaisia mutta oleskelevat ko. kunnassa (ns. paperittomat lapset), yhdenvertainen oikeus varhaiskasvatukseen ei edelleenkään toteudu, vaikka eduskunta edellytti vuonna 2018, että valtioneuvosto seuraa ja arvioi varhaiskasvatuslain uudistuksen vaikutuksia riittävien varhaiskasvatuspalveluiden yhdenvertaiseen turvaamiseen ja lapsen edun huomioon ottamiseen kaikkialla maassa ja kaikissa väestöryhmissä ja ryhtyy tarvittaessa toimenpiteisiin varhaiskasvatuslain tavoitteiden toteuttamiseksi (lausuma 1). Varhaiskasvatuslain 6.3 §:n mukaan kunnan on huolehdittava varhaiskasvatuksen järjestämisestä muullekin kunnassa oleskelevalle lapselle kuin kunnan asukkaalle kiireellisissä tapauksissa tai olosuhteiden muutoin niin vaatiessa. Kyseinen sääntely ei näyttäisi asettavan

66 Mm. HE 198/2020 vp.

67 HE 129/2021 vp.

68 HE 249/2020 vp.

69 Ks. esim. Repo et al., 2020. Ks. myös eduskunnan lausumat 5–7 varhaiskasvatuslain säätämisen yhteydessä EV 67/2018 vp.

riittävän ehdotonta velvoitetta saattaa asia kuntoon. Samassa yhteydessä edellytetty toimenpide, viittomakielisten lasten oikeus saada varhaiskasvatusta omalla äidinkielellään, ei myöskään vielä ole toteutunut.⁷⁰

Varhaiskasvatuksen laatua on pyritty edistämään myös hallituksen esityksellä, jolla ehdotetaan säädettäväksi yksityisen varhaiskasvatuksen päiväkotitoiminnan luvanvaraisuudesta.⁷¹ Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle marraskuun loppupuolella 2021. Esityksen tavoitteena on yksityisen päiväkotitoiminnan laadun turvaamisen lisäksi yksityisen varhaiskasvatuksen ennakkolisen valvonnan vahvistaminen ja valvonnan painopisteen siirtäminen entistä selkeämmin jälkivalvonnasta ennakkolliseen valvontaan.

Perusopetus ja toisen asteen koulutus

Oppivelvollisuuden laajentaminen

Merkittävin uudistus seurantajaksolla on ollut oppivelvollisuuden laajentaminen toiselle asteelle. Uusi oppivelvollisuuslaki (1214/2020) tuli voimaan 1.8.2021 alkaen. Sen mukaan oppivelvollisuus koskee kaikkia Suomessa vakinaisesti asuvia lapsia alkaen pääsääntöisesti sinä vuonna, kun lapsi täyttää seitsemän vuotta ja aloittaa perusopetuksen, ja päättyen, kun oppivelvollinen täyttää 18 vuotta tai on sitä ennen suorittanut laissa tarkoitetun toisen asteen koulutuksen (2 §). Oppivelvollisuuden laajentamisen yhteydessä myös toisen asteen koulutus säädettiin maksuttomaksi (4 luku). Koulutus on maksutonta sen kalenterivuoden loppuun saakka, jolloin opiskelija täyttää 20 vuotta.

Uudistus parantaa lasten yhdenvertaisuutta ja tähtää syrjäytymisen ehkäisyyn koulupudokkuutta vähentämällä. Uudistusta on käsitelty tarkemmin Hanna Virtasen ja Hannu Karhusen luvussa tässä eduskuntakertomuksessa. Lapsiasiavaltuutettu kiinnitti uudistusta koskevan hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä huomiota siihen, että opiskelupaikkoja tulisi olla koko maassa tarjolla riittävästi ja saavutettavasti. Lisäksi tulee huolehtia siitä, että kaikilla lapsilla on yhdenvertaiset mahdollisuudet tehdä valintoja omien kiinnostuksen kohteidensa ja toiveidensa mukaisesti toiselle asteelle siirryttäessä. Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että erityistä huomiota kiinnitetään oppilaille annettavaan ohjaukseen ja tukeen erityisesti siirtymävaiheessa perusopetuksesta toiselle asteelle, jotta jokaiselle oppilaalle löytyy mielekäs opiskelupaikka.

Jatkossa tulee huolehtia siitä, että koulutuksen maksuttomuus toteutuu käytännössä niin perusopetuksessa kuin toisella asteella yhdenvertaisesti koko maan tasolla. Kunta- tai jopa koulukohtaiset erot oppikirjojen ja muiden oppimateriaalien sekä työvälineiden, -asujen ja -aineiden maksuttomuudessa heikentävät yhdenvertaisuutta.

70 HE 148/2021 vp., s. 29.

71 Ks. myös taustaselvitys luvanvaraisuudesta sekä voitontavoittelun kiellosta Tuori, 2021.

Eduskunta antoi oppivelvollisuuslain hyväksyessään kaikkiaan 22 lausumaa, jotka koskivat muun muassa tarvittavan riittävän tuen järjestämistä, oppilashuollon saatavuuden varmistamista, uudistuksen toteuttamisen ja vaikutusten seuraamista eri näkökulmista sekä uudistuksen ohella koko koulutuspolun uudistamiseen ja vahvistamiseen tähtäävien toimien jatkamista.⁷² Lausumien suuri määrä, niiden sisällön ohella, osoittaa osaltaan, miten merkittävästä uudistuksesta lasten oikeuksien kannalta on kyse.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on julkaissut lokakuussa 2021 seurantasuunnitelman, jonka mukaisesti tullaan seuraamaan oppivelvollisuuden laajentamisen toimeenpanoa vuosina 2021–2024. Seuranta perustuu hallituksen esityksessä kuvattuihin seurantarpeisiin sekä lain hyväksymisen yhteydessä eduskunnan kirjaamiin 22 lausumaan.⁷³

Kaksivuotisen esiopetuksen kokeilu

Oppivelvollisuuden laajentamisen kanssa rinnakkain aloitettiin myös kaksivuotisen esiopetuksen kokeilu, josta säädetään laissa kaksivuotisen esiopetuksen kokeilusta (1046/2020). Elokuusta 2021 toukokuuhun 2024 kestävä kokeilun on tarkoitus antaa tietoa kaksivuotisen esiopetuksen valtakunnallista toimeenpanoa koskevaa päätöksentekoa varten, eli esiopetuksen laajentamiseksi koko viisivuotiain ikäluokkaa koskevaksi. Perusta lapsen oppimiselle luodaan jo varhaislapsuudessa. Varhaiskasvatukseen ja esiopetukseen osallistumista pidetään tärkeänä vaiheena lapsen myöhemmän koulussa ja opinnoissa pärjäämisen kannalta. Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että lasten koko opinpolku varhaiskasvatuksesta ja esiopetuksesta oppivelvollisuuden päättymiseen saakka tarkastellaan kokonaisuutena.

Lapsiasiavaltuutettu edellytti kokeilua koskevassa lausunnossaan eduskunnan sivistysvaliokunnalle, että kokeilua koskevassa tieteellisessä tutkimuksessa tehdään jatkuvaa ja monipuolista lapsivaikutusten arviointia, jossa myös selvitetään lasten mielipiteitä ja otetaan ne huomioon sekä kokeilun aikana että sen jälkeen tehtävässä päätöksenteossa.⁷⁴ Sivistysvaliokunta sisällytti vaatimuksen mietintöönsä.⁷⁵

Opetushallitus kokoaa kokeilun hallinnointia, tilastointia, seuranta ja arviointia varten kokeilurekisteriä.⁷⁶ Opetus- ja kulttuuriministeriön mukaan kokeilun toteutumista selvitetään seuraamalla ja arvioimalla kokeilun toimeenpanoa, kohdejoukkoa, kokeilun pedagogisia ja toiminnallisia käytäntöjä sekä kokeilun opetussuunnitelman perusteita ja paikallisia opetussuunnitelmia.⁷⁷ Kertyvää tietoa on tarkoitus käyttää valtakunnallisen päätöksenteon pohjana.

⁷² EV 218/2020 vp.

⁷³ OKM, 2021a

⁷⁴ LAPS/55/2020, 2.11.2020.

⁷⁵ SiVM 15/2020 vp.

⁷⁶ Verkossa <https://www.oph.fi/fi/koulutus-ja-tutkinnot/kaksivuotisen-esiopetuksen-kokeilurekisteri> (katsottu 8.11.2021)

⁷⁷ Verkossa <https://okm.fi/kaksivuotisen-esiopetuksen-kokeilu> (katsottu 8.11.2021)

Toisen asteen koulutus

Uusi lukiolaki (714/2018) tuli voimaan 1. elokuuta 2019.⁷⁸ Uudella lailla uudistettiin lukiokoulutuksen rakennetta, minkä tavoitteena on edistää nykyistä laajempien opintojaksojen ja oppiainerajat ylittävien opintojen järjestämistä ja opiskelijoiden laaja-alaisen osaamisen kehittymistä lukio-opintojen aikana.

Ammatillisen koulutuksen reformi toteutettiin edellisellä hallituskaudella, ja laki ammatillisesta koulutuksesta (531/2017) tuli voimaan 1.1.2018.

Oppilashuolto

Oppilas- ja opiskelijahuollon lainsäädännön uudistus tehtiin vuonna 2014. Tavoitteena oli parantaa hyvinvointia, terveyttä ja turvallisuutta niin yksilötasolla kuin koulu- ja oppilaitosyhteisönkin tasolla. Lainsäädäntö on yleisesti ottaen vastannut lapsen oikeuksien sopimuksessa asetettuihin vaatimuksiin.

Korona-aikana on kuitenkin ollut ongelmia palvelujen saatavuudessa, mikä on voinut vaikeuttaa erityisesti haavoittuvimmassa asemassa olevien oppilaiden ja opiskelijoiden tilannetta entisestään.

Lokakuussa 2021 annettiin eduskunnalle hallituksen esitys, jossa ehdotettiin oppilas- ja opiskelijahuoltoon säädettäväksi sitovista henkilöstömitoituksista.⁷⁹ Vuoden 2022 alusta alkaen oppilas- ja opiskelijahuoltolain soveltamisalan piiriin kuuluvassa perusopetuslain mukaisessa opetuksessa tulisi olla vähintään yksi kuraattori 670 oppilasta kohti ja yksi psykologi 780 oppilasta kohti. Vastaava mitoitus tulisi toteuttaa toisen asteen koulutuksessa. Lisäksi kuraattorin kelpoisuusehtoja täsmennettiin tarkoituksena tukea ammattitaitoisten kuraattoreiden rekrytointia. Lakimuutoksella pyritään tukemaan entistä paremmin kyseisten palvelujen saatavuutta ja laatua ja sitä kautta vahvistamaan lasten ja nuorten terveyttä ja hyvinvointia.

Sote-uudistuksen valmistelussa on käyty välillä kiivastakin keskustelua oppilashuollon järjestämisestä. Oppilas- ja opiskelijahuollon järjestämisvastuu on tulevaisuudessa hyvinvointialueilla, ja käytännössä palvelut järjestetään koulussa tai oppilaitoksessa lähellä oppilaita ja opiskelijoita.⁸⁰

Oikeusturva opetuksessa

Eduskuntakertomuksessa 2018 todettiin, että selkein ongelma koulutusta koskevassa lainsäädännössä on oppilaan oikeusturvaan liittyvän sääntelyn puutteet. Suuri osa koulussa eteen tulevista

78 HE 41/2018 vp.

79 HE 165/2021 vp. Hallituksen esitys on hyväksytty eduskunnassa 30.11.2021.

80 Ks. tarkemmin StVM 16/2021 vp., s. 49–51.

ongelmista ilmenee tilanteissa, joissa muutoksenhakukelpoisia päätöksiä ei tehdä. Oppilaan koulunkäynnin ja hyvinvoinnin varmistamiseksi ongelmatilanteet tulee ratkaista matalalla kynnyksellä viipymättä ja tehokkaasti. Jälkikäteiset oikeusturvakeinot, kuten kantelut aluehallintovirastoon tai oikeusasiamiehelle, ovat usein aivan liian hitaita keinoja. Vaikka viime vuosina on pyritty puuttumaan koulukiusaamiseen ja koulujen työrauhaan erilaisin keinoin, tilanne ei edelleenkään ole hyvä.

Syksyllä 2021 julkaistussa tutkimuksessa perusopetuksen valvonnasta⁸¹ todetaan, että nykymallissa valvonta perustuu opetuksen järjestäjän omavalvontaan ja kanteluun perustuvaan laillisuusvalvontaan. Valvontajärjestelmä ja väljä sääntely ovat yhdessä johtaneet siihen, että oppilaan oikeudet eivät toteudu yhdenvertaisesti koko maan tasolla, vaan vaihtelevat kunnittain. Tutkimuksessa nousi esiin huoli, että nykyinen valvontajärjestelmä turvaa ”kilttien ja tavallisten” lasten oikeuksiin pääsyn, mutta erilaisista taustoista tulevien oppilaiden oikeuksista ei huolehdi välttämättä kukaan. Tällaisena ryhmänä mainitaan esimerkiksi sijoitetut lapset.⁸² Menettelyllisinä haasteina tutkimuksessa nousivat esiin seuraavat: päätöksiä ei tehdä, menettelyllisiin asioihin ei ole tarjolla neuvontaa, kuulemisessa on puutteita ja asioiden selvittämisessä tai tiedusteluihin vastaamisessa esiintyy passiivisuutta.⁸³ Tutkimuksessa esitetään säädettäväksi täsmällistä lainsäädäntöä, joka toimisi myös ennaltaehkäisevästi. Siinä korostetaan, että ”[m]yös lapsilta itseltään on tärkeää hankkia tietoa mahdollisista epäkohdista. Valvontaviranomaisten tulisi siten lähestyä lapsia myös henkilökohtaisesti esimerkiksi kouluilla haastatellen. Nyt vastauksissa näkyy, että luottamus siihen, että joku uskoo ja kuuntelee, ei ole kovin suuri.”⁸⁴

Terveydenhuolto ja sosiaaliturva (artiklat 24, 33)

Sekä potilaan asemasta ja oikeuksista annettu laki (785/2021, potilaslaki) että sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annettu laki (812/2000) takaavat lapselle oikeuden vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystasonsa mukaisesti. Lapsella on esimerkiksi oikeus päättää hoidostaan, jos terveydenhuollon ammattihenkilö katsoo, että hän siihen ikänsä ja kehitystasonsa perusteella kykenee. Käytännössä lapsen itsemääräämisoikeus ei aina toteudu riittävästi.

Terveyspalvelut

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (734/1992) heinäkuussa 2021 voimaan tulleessa muutoksessa vahvistettiin muun muassa, että hoitajavastaanotot perusterveydenhuollossa ja alle 18-vuotiaiden poliklinikkakäynnit ovat maksuttomia. Lapsiasiavaltuutetun ehdotuksesta

81 Mäntylä et al., 2021.

82 Ibid., s. 116.

83 Ibid., s. 28–30.

84 Ibid., s. 116.

sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnalle⁸⁵ säädettiin eduskuntakäsittelyssä maksuttomaksi päihteitä käyttäville raskaana oleville suunnattujen äitiyspoliklinikoiden (HAL-poliklinikat) antama hoitokokonaisuus. Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunta totesi mietinnössään, että yhdenvertainen terveystieteiden palveluihin pääsy on turvattava perheen toimeentulosta riippumatta jokaiselle lapselle ja nuorelle, ja katsoi lisäksi, että asiakasmaksulain kokonaisuudistus olisi tarpeen ja sen yhteydessä olisi arvioitava vaikutukset lapsiin ja vammaisiin henkilöihin.⁸⁶

Asiakkaan ja potilaan itsemääräämisoikeutta koskeva hanke on viivästynyt ja päässyt aloittamaan työnsä vasta vuoden 2021 toisella puoliskolla. Hanke on vaiheistettu, ja ensimmäiseksi valmistellaan esitys, jolla on tarkoituksena täsmentää tahdosta riippumatonta hoitoa ja hoivaa koskevaa sääntelyä.⁸⁷

Lapsen oikeus tietoon ja itsemääräämisoikeus osana terveystieteiden palveluiden käyttöä nousivat esiin haasteellisina kysymyksinä seurantajaksolla. Omakanta-palvelu tarjoaa sähköisen käyttöliittymän omiin terveystietoihin ja vähitellen myös sosiaalihuollossa tallennettuihin tietoihin.⁸⁸ Erityisesti potilastietojärjestelmien sekä Kanta-käyttöliittymän kehittämiseen ja käyttöönottoon liittyvistä syistä lasten tietojen näkymistä rajattiin aluksi siten, että huoltajat näkivät alle 10-vuotiaan lapsen tiedot. Vähitellen myös tätä vanhempien lasten tiedot alkavat näkyä huoltajille. Alaikäinen itse voi käyttää Omakanta-palvelua vain, jos hänellä on siihen tarvittavat tunnistautumisvälineet, kuten pankkitunnukset. Nuoremmilla lapsilla tunnistautumisvälineitä ei läheskään aina ole. Siten Omakanta-palvelun rajoitteet ovat voineet tarpeettomasti vaikeuttaa lapsen itsensä sekä hänen huoltajiensa asiointia, vaikka sinänsä vaiheittainen eteneminen onkin ollut ymmärrettävä ja perusteltuakin. Osittain näitä viiveitä ja ongelmia olisi voitu välttää, jos palvelun kehittämisen alkuvaiheessa olisi tehty kattava lapsivaikutusten arviointi ja jos kehittäminen olisi ylipäätään perustunut vahvemmin ymmärrykseen lapsen oikeuksista.

Koronarokotuksia ryhdyttiin antamaan 12–15-vuotiaille elokuussa 2021. Tässä yhteydessä kävi ilmi, että potilaslain 7 §:n mukaista alaikäisen oikeutta päättää hoidostaan iän ja kehitystasonsa mukaisesti ei ymmärretty aina edes ammattilaisten piirissä. Lapsella on oikeus itse päättää rokotuksen ottamisesta, jos terveydenhuollon ammattilainen arvioi hänet siihen riittävän kypsäksi. Tällöin lapsella on oikeus myös halutessaan kieltää kertomasta huoltajalleen, onko hänelle annettu rokotus vai ei. Rokotustilanteiden järjestämisessä ei kaikissa tilanteissa kunnioitettu lapsen yksityisyyttä. Tieto rokotamisesta on henkilötieto⁸⁹, joka kuuluu myös lapsen yksityisyyden suojan piiriin, joten rokotustilanne tulee järjestää niin, ettei tieto siitä paljastu muille, kuten opettajalle tai oppilaitoksen muille opiskelijoille. Lapsen itsemääräämisoikeuteen liittyy myös jonkinasteinen

85 LAPS 61/2018M 3.11.2020.

86 StVM 39/2020 vp.

87 STM005:00/2021.

88 Kanta-palvelu/Alaikäisen oikeudet.

89 Terveydentilaa koskevat tiedot kuuluvat yleinen tietosuoja-asetuksen (GDPR) piiriin. Tarkemmin esim. <https://tietosuoja.fi/mika-on-henkilotieto>

oikeusturvaongelma. Lapsen kyvykkyyden arviointi päättää omasta hoidostaan on terveydenhuollon tosiasiallista toimintaa, josta ei tehdä valituskelpoista päätöstä. Lapsella ei ole kovin tehokkaita ja riittävän joutuisia keinoja hakea muutosta tähän arvioon.

Mielenterveys ja päihdehoito

Lasten ja nuorten mielenterveys- ja päihdepalvelujen järjestämisen ongelmat ovat nousseet esiin monissa yhteyksissä. Suomessa valmistui uusi mielenterveysstrategia 2020, jonka yhdeksi viidestä painopistealueesta määriteltiin lasten ja nuorten mielenterveyden rakentuminen arjessa.⁹⁰ Päihde- ja riippuvuusstrategia valmistui vuonna 2021. Myös tässä strategiassa tunnistetaan lapset ja nuoret päihteiden käyttäjinä ja päihteidenkäyttäjien läheisinä.⁹¹

Sosiaali- ja terveysministeriö on asettanut syyskuussa 2021 hankkeen, jossa laaditaan mielenterveys- ja päihdepalvelujen järjestämistä koskevaan lainsäädäntöön tarvittavat täsmennykset.⁹² Palveluista on tarkoitus säätää jatkossa lähtökohtaisesti terveydenhuoltolaissa (1326/2010) ja sosiaalihuoltolaissa, ja mielenterveyslain (1116/1990) sekä päihdehuoltolain (41/1986) palveluja koskeva sääntely kumotaan. Tässä työssä on tärkeää huolehtia siitä, että lasten ja nuorten perustason mielenterveyspalvelujen ja päihdepalvelujen hoitovastuutahot määritellään selkeästi myös lainsäädännön tasolla. Tavoitteena tulee olla toimivat hoidon porrastus ja hoitoketjut perustason sosiaali- ja terveyspalveluissa.⁹³

Lastensuojelun sijaishuollossa olevien lasten ja nuorten mielenterveys- ja päihdehoitoa pyritään parantamaan myös lastensuojelulain muutoksilla, joita koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle kesäkuussa 2022.⁹⁴

Lapsiin kohdistuva väkivalta (artiklat 19, 34, 36, 37 (a), 38, 39)

Lapsen oikeuksien sopimus velvoittaa sopimusvaltiot suojelemaan lapsia kaikenlaiselta kaltoinkohdeltulta, laiminlyönneiltä ja väkivallalta. Tätä velvollisuutta on seurantajaksolla pyritty edistämään sekä lainsäädäntötoimin että käytännön toimenpiteitä tehostamalla.

Vuonna 2019 Suomessa valmistui vuosille 2020–2025 hyvin laaja ja kattava toimenpidesuunnitelma ”Väkivallaton lapsuus”⁹⁵, joka perustuu lapsen oikeuksien sopimukseen, Euroopan neuvoston yleis-

90 Vorma et al., 2020.

91 STM, 2021b.

92 STM105:00/2021.

93 Kalmari & Hietanen-Peltola, 2021.

94 STM077:00/2021.

95 Korpilahti et al., 2019.

sopimukseen lasten suojelemisesta seksuaalista riistoa ja seksuaalista hyväksikäyttöä vastaan (SopS 87–88/2011, Lanzarote-sopimus) sekä Euroopan neuvoston yleissopimukseen naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta (SopS 52–53/2015, Istanbulin sopimus). Istanbulin sopimuksen toimintasuunnitelma on laadittu vuosille 2018–2021, ja seuraavan toimintasuunnitelman laadinnasta vastaa toimikunta naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjumiseksi.⁹⁶ Vuoden 2021 loppuun mennessä on valmistumassa Lanzarote-sopimuksen toimenpidesuunnitelma vuosille 2022–2025.⁹⁷

Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksen Barnahus-hankkeessa tehostetaan lapsiin kohdistuvien väkivaltaepäilyjen selvitysprosesseja sekä väkivaltaa kokeneiden lasten tukea ja hoitoa.⁹⁸ Hankkeen yhtenä tavoitteena on rikosilmoituksesta tuomioon kuluvaan viiveeseen vaikuttaminen viranomaisyhteistyön keinoin. Tähän liittyen eduskuntakertomuksessa 2018 nostettiin esiin esitutkintalain (805/2011) puutteet.⁹⁹ Lain mukaan esitutkinta on suoritettava kiireellisesti, jos rikoksesta epäiltynä on alle 18-vuotias (11.2 §), mutta vastaavaa säännöstä ei ole koskien tilannetta, jossa uhrina on lapsi. Esitutkintalaissa ei myöskään säädetä lapsen edun ensisijaisuudesta. Vastaavat puutteet ovat laissa oikeudenkäynnistä rikosasioissa (689/1997).

Lapsiin kohdistuvien rikosten käsittelyaikojen pituuteen on kiinnitetty huomiota useissa selvityksissä viime vuosina.¹⁰⁰ Valtioneuvoston teettämässä selvityksessä rikosprosessin kestosta lapsiin kohdistuvissa seksuaalirikoksissa todettiin, että lapsiin kohdistuvissa seksuaalirikoksissa rikosprosessi kestää keskimäärin kauemmin kuin pääosin aikuisiin kohdistuvissa raiskausrikoksissa tai vakavissa väkivaltarikoksissa ja että alueelliset erot ovat huomattavia erityisesti esitutkintavaiheessa.¹⁰¹ Kuten selvityksessäkin todetaan, pelkästään käsittelyn säätäminen kiireelliseksi ei ole riittävää, vaan samaan aikaan on huolehdittava siitä, että esitutkintaan voidaan osoittaa riittävät ja ammattitaitoiset resurssit.

Lapsiasiavaltuutettu nosti vuosikertomukseensa 2020 sisältyvässä kannanotossa esiin lasten ja nuorten välisen väkivallan, jota ei tunnisteta riittävästi. Kannanotossa todettiin, että vertaissuhteissa tapahtuvan väkivallan tunnistamista ja torjuntaa ei vielä tehdä riittävästi. Väkivallan torjuminen edellyttää kokonaisvaltaista työskentelytapaa. Viranomaisten ja ammattilaisten ohjelmat ja suunnitelmat eivät riitä vaan lapset, nuoret ja perheet on otettava mukaan ehkäisytyöhön. Väkivallan uhreille ja heidän läheisilleen on järjestettävä sekä akuuttia että pitkäaikaista tukea ja apua.¹⁰² Kannanotossa ei käsitellä lainsäädännön muutostarpeita, mutta on selvää, että tarvittaessa myös sääntelyä tulee käyttää yhtenä keinona vertaisväkivaltaan puuttumiseksi. Jäljempänä mainittu

96 STM183:00/2020.

97 STM147:00/2020.

98 Verkossa <https://thl.fi/fi/tutkimus-ja-kehittaminen/tutkimukset-ja-hankkeet/barnahus-hanke> (katsottu 8.11.2021).

99 K 5/2018 vp., s. 163.

100 Ruuskanen & Sarimo, 2018; Tolvanen, 2020; Fagerlund & Toivonen, 2021.

101 Fagerlund & Toivonen, 2021, s. 89–90.

102 Pekkarinen & Mettinen, 2020, s. 15–17.

hallituksen esitys¹⁰³, jolla on tarkoitus muuttaa oppilaitosten kurinpitoa koskevia säännöksiä, on hyvä esimerkki tästä.

Lasten kaltoinkohtelun ehkäisy

Lasten suojelussa kaikenlaiselta väkivallalta ja muulta kaltoinkohtelulta korostuvat ennaltaehkäisevät toimet. Lainsäädäntötasolla tätä varmistetaan muun muassa sosiaalihuoltolain ja lastensuojelulain mukaisilla palveluilla ja muilla toimenpiteillä. Myös laki lapsen kanssa työskentelevien rikostaustan tarkistamisesta (504/2002) sekä laki lapsen kanssa työskentelevien vapaaehtoisten rikostaustan tarkistamisesta (148/2014) antavat välineitä työpaikoille ja vapaaehtoistoimintaan varmistaa lasten turvallisuus ja suojelu. Jälkikäteisessä puuttumisessa lapsiin kohdistuvaan väkivaltaan noudatetaan rikoslain (39/1889) säännöksiä.

Lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain 1 § 2 momentin mukaan lasta on suojeltava kaikenlaiselta ruumiilliselta ja henkiseltä väkivallalta, huonolta kohtelulta ja hyväksikäytöltä. Säännös lisättiin siihen HTL:n uudistuksessa vuonna 2019, ja sen mukaan vanhempien ja muiden huoltajien on suojeltava lasta muiden henkilöiden lapseen kohdistamalta väkivallalta ja muulta kaltoinkohtelulta. Myöskään vanhemmat ja muut huoltajat eivät saa kohdistaa lapseen minkäänlaista väkivaltaa, huonoa kohtelua tai hyväksikäyttöä. Lasta on suojeltava lisäksi puolisoiden väliseltä, lapseen suoraan kohdistumattomalta väkivallalta.¹⁰⁴

Lasten kanssa työskentelevien rikostaustan tarkistaminen laajennettiin elokuussa 2021 koskemaan myös lyhytaikaisia, enintään kolme kuukautta kestäviä työsuhteita (laki lapsen kanssa työskentelevien rikostaustan tarkistamisesta, 5 b §). Kyse ei kuitenkaan näissä tilanteissa ole työnantajan velvollisuudesta vaan oikeudesta pyytää rikosrekisteriote nähtäväksi. Lakimuutoksen hyväksymisen yhteydessä eduskunta hyväksyi kaksi lausumaa, joiden mukaan valtioneuvoston (1) on ryhdyttävä pikaisesti selvittämään ja arvioimaan kokonaisvaltaisesti lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämiseen liittyvää lainsäädäntöä ja sen uudistamistarpeita, erityisesti mahdollisuuksia laajentaa rikostaustan selvittämisvelvollisuutta ja nopeuttaa rikosrekisteriotteen saamista, sekä tarvittaessa valmistelemaan asiaa koskevat lainsäädäntöehdotukset, sekä (2) kiinnitettävä asianmukaista huomiota lasten turvallisuuteen ja perusoikeuksien toteutumiseen silloin, kun kyse on henkilöiden soveltuvuudesta työskentelemään lasten kanssa, ja asiaa koskevissa tulevilla lainsäädäntöhankkeissa laadittava lapsivaikutusten arviointi, joka sisällytetään osaksi hallituksen eduskunnalle antamia esityksiä.¹⁰⁵

Lapsiasiavaltuutettu on ehdottanut, esimerkiksi eduskuntakertomuksessa 2018, että rikostaustan tarkistaminen tulisi olla mahdollista myös työsuhteen aikana ja velvollisuuden (tai oikeuden) tulisi

103 HE 127/2021 vp.

104 HE 88/2018 vp., s. 35.

105 EV 78/2021 vp.

olla nykyistä kattavampi muun muassa itsenäisten ammatinharjoittajien osalta. Samaan aikaan on tunnistettava, että rikostaustan tarkistaminen on vain yksi keino ehkäistä lapsiin kohdistuvaa kaltoinkohtelua, joten lisäksi on huolehdittava kaikin keinoin toiminnan järjestämisestä lasten turvallisuutta varmistavalla tavalla ja edistää lasten turvataitokasvatusta.¹⁰⁶

Koulukiusaaminen

Hallitusohjelmassa 2019 asetettujen tavoitteiden mukaisesti opetus- ja kulttuuriministeriössä on käynnistetty tammikuussa 2021 toimenpideohjelma kiusaamisen, väkivallan ja häirinnän ehkäisemiseksi varhaiskasvatuksessa, kouluissa ja oppilaitoksissa.¹⁰⁷ Siihen liittyvä hallituksen esitys on parhaillaan eduskunnan käsittelyssä. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kurinpitoa koskevia säännöksiä, jotta kiusaamiseen, häirintään ja väkivaltaan voitaisiin puuttua oikea-aikaisesti, vahvistaa oppilaan oikeusasemaa ja turvata kaikkien koulussa toimivien turvallinen oppimisympäristö.¹⁰⁸

Haitalliset käytännöt

Seurantajaksolla eduskunta sai käsiteltäväkseen kansalaisaloitteen tyttöjen sukuelinten silpomisen kieltämiseksi.¹⁰⁹ Kansalaisaloitteessa ehdotettiin silpomisen kieltävän erillislain säätämistä. Eduskunnan kirjelmässä edellytettiin, että valtioneuvosto ryhtyy mahdollisimman ripeästi toimenpiteisiin tyttöjen ja naisten sukuelinten silpomisen säätämiseksi rikoslaissa rangaistavaksi nykyistä selkeämmin ja antaa tarvittavat lakiehdotukset eduskunnan käsiteltäväksi kuluva vaalikauden aikana.¹¹⁰ Tämän johdosta oikeusministeriössä perustettiin työryhmä laatimaan mietintöä sukuelinten silpomisen rangaistavuuden selkeyttämisestä rikoslaissa. Työryhmän toimikausi päättyi 28.2.2022.¹¹¹ Lapsiasiavaltuutetun tietojen mukaan mietinnössä sukuelinten silpomista tarkastellaan sukupuolineutraalisti, joten siinä tullaan ottamaan todennäköisesti kantaa myös poikien ympärileikkauksen kieltämiseen.

Pääministeri Marinin hallitusohjelman (jäljempänä hallitusohjelma 2019) mukaisesti intersukupuolisten lasten itsemääräämisoikeutta vahvistetaan ja luovutaan pienten lasten kosmeettisesta, ei-lääketieteellisestä sukuelinkirurgiasta.¹¹² Tätä on tarkoitus käsitellä ns. translainsäädännön valmistelun yhteydessä, josta myös todetaan hallitusohjelmassa 2019 seuraavasti: ”Säädetään itsemääräämisoikeutta kunnioittava laki sukupuolen vahvistamisesta. Vaatimus lisääntymiskyvyttömyydestä poistetaan ja lääketieteelliset hoidot eriytetään juridisen sukupuolen korjauksesta. Sukupuolen voi

106 K 5/2018 vp, s. 160.

107 OKM, 2021b.

108 HE 127/2021 vp.

109 KAA 1 /2019.

110 EK 44/2020 vp.

111 OM019:00/2021.

112 Hallitusohjelma 2019, s. 89.

hakemuksesta korjata täysi-ikäinen henkilö, joka esittää perustellun selvityksen siitä, että hän pysyvästi kokee kuuluvansa korjattavaan sukupuoleen.”¹¹³ Hallitusohjelman kirjaus ei sisällä mainintaa alaikäisen oikeudesta juridisen sukupuolen vahvistamiseen tai edes tämän mahdollisuuden selvittämisestä valmisteluvaiheessa, jota on pidettävä puutteena. Translainsäädännön uudistamisen työryhmän työ on käynnistetty toukokuussa 2021, ja aikataulun mukaan sen työn tulisi valmistua 31.1.2022.¹¹⁴ Aikataulu on varsin tiukka suhteessa asian vaikeusasteeseen ja työn hitaaseen käynnistymiseen. Siten on vielä epäselvää, ehditäänkö meneillään olevalla hallituskaudella käsitellä sitä koskeva hallituksen esitys eduskunnassa.

Ruumiillisen kurituksen kieltö

HTL 1.3 §:n mukaan lasta ei saa alistaa, kurittaa ruumiillisesti eikä kohdella muulla tavoin loukkaavasti. Säännöksellä tarkoitetaan erityisesti kiellettyjä kasvatustoimia eli kuritusväkivaltaa. Kurituskieltö on ollut lainsäädännössä vuodesta 1984 alkaen, mutta siitä huolimatta kuritusväkivaltaa käytetään edelleen kasvatustoimena. Tietoisuus kiellosta on ollut korkealla tasolla 2010-luvulla, mutta viimeisimmän selvityksen mukaan se on nyt heikentynyt hieman: 90 prosenttia tietää, että lasten fyysinen kurittaminen on lailla kielletty. Edellisestä 2017 tehdystä selvityksestä laskua on ollut viisi prosenttiyksikköä. Samoin asenteet kurittamista kohtaan ovat menneet huonompaan suuntaan. Suuntaus on huolestuttava ja edellyttää vähintäänkin aktiivista tiedottamista kurittamisen haitoista ja sen kiellosta (ks. myös Pekkarinen tässä teoksessa).¹¹⁵

Seksuaalinen hyväksikäyttö

Seksuaalirikoslainsäädännön uudistaminen on parhaillaan meneillään. Sen yhtenä tavoitteena on vahvistaa lasten suojelua muun muassa ankaroittamalla rangaistusvastuuta ja seuraamuksia sekä selkeyttämällä ja yksinkertaistamalla lapsiin kohdistuvien seksuaalirikosten sääntelyä. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle alkuvuodesta 2022.

Euroopan neuvoston yleissopimuksen lasten suojelemisesta seksuaalista riistoa ja seksuaalista hyväksikäyttöä vastaan (Lanzarote-sopimus) kansallisen toimeenpanosuunnitelman on tarkoitus valmistua vuoden 2021 loppuun mennessä. Myös edellä mainitussa Barnahus-hankkeessa kehitetään monipuolisesti seksuaalisen hyväksikäytön tai väkivallan kohteeksi joutuneiden lasten ja nuorten tukea ja hoitoa sekä väkivaltaepäilyjen selvitysprosesseja. Myös näillä toimilla voi olla vaikutusta lainsäädäntöön.

113 Ibid.

114 STM021:00/2021.

115 Paasivirta, 2021.

Erityiset kysymykset (artiklat 22, 30, 32, 33, 35, 36, 37 (b)–(d) ja 38–40)

Vammaiset lapset

YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista (SopS 26–27/2016, jäljempänä vammaissopimus) tuli Suomessa voimaan vuonna 2016. Vammaissopimuksen ratifiointiin katsottiin edellyttävän vammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeuteen kohdistuvia rajoituksia koskevien säännösten uudistamista¹¹⁶, ja tuolloin tarvittavat muutokset toteutettiin kehitysvammaisten erityishuollosta annettuun lakiin (519/1977).¹¹⁷

Sosiaali- ja terveysministeriössä on käynnissä vammaispalvelulainsäädännön uudistushanke.¹¹⁸ Hankkeessa valmistellaan hallituksen esitys, jossa ehdotetaan säädettäväksi laki vammaispalveluista. Lakia sovellettaisiin henkilöön, joka tarvitsee vamman tai sairauden aiheuttaman pitkäaikaisen toimintarajoitteen johdosta välttämättä ja toistuvasti apua tai tukea suoriutuakseen tavanomaisessa elämässä ja joka ei saisi muun lain nojalla sopivia ja riittäviä palveluja. Hanke liittyy läheisesti niin ikään sosiaali- ja terveysministeriössä valmisteilla olevaan hankkeeseen ”Tahdosta riippumatonta hoitoa ja hoivaa koskevan sääntelyn täsmentäminen”, jossa uudistetaan tahdosta riippumattoman lääkityksen oikeussuojakeinot psykiatrisessa hoidossa, ajantasaistetaan vanhentuneen päihdehuoltolain tahdosta riippumattoman hoidon sääntely sekä sijoitetaan kehitysvammainen itsemääräämisoikeutta koskeva sääntely tarkoituksenmukaiseen lakiin (ns. itsemääräämisoikeushankkeen 1. vaihe).¹¹⁹

Alkuperäiskansojen lasten oikeudet

Eduskuntakertomuksessa 2018 kiinnitettiin huomiota siihen, että vähemmistöryhmien oikeudet omaan kieleen, uskontoon ja kulttuuriin eivät toteudu käytännössä kovin hyvin, vaikka lainsäädäntö turvaakin ne melko hyvin. Erityisesti ongelmia on palvelujen saannissa omalla kielellä.¹²⁰

Seurantajaksolla on käynnistynyt kansalliskielistrategian sekä kielipoliittisen ohjelman laatiminen hallitusohjelman 2019 mukaisesti, joissa kummassakin on tärkeää ottaa huomioon myös lasten oikeudet laaja-alaisesti yhteiskunnan eri aloilla.

Opetus- ja kulttuuriministeriössä on työskennellyt vuosina 2020–2021 saamenkielisten varhaiskasvatus- ja opetuspalveluiden kehittämisryhmä.¹²¹ Sen yhteydessä on valmistunut raportti saamenkieli-

116 StvM 51/2014 vp.

117 HE 96/2015 vp.

118 STM, 2021a.

119 STM005:00/2021.

120 K 5/2018 vp., s. 195.

121 OKM015:00/2020.

sen varhaiskasvatuksen ja opetuksen henkilöstötilanteesta ja koulutustarpeista, jonka mukaan puola saamenkielisestä henkilöstöstä on keskeinen ongelma saamenkielisten varhaiskasvatus- ja opetuspalvelujen toteuttamisessa ja kehittämisessä.¹²² Puute henkilöstöstä vaikuttaa myös muun muassa oppilashuollon palvelujen tarjoamiseen saamenkielisille lapsille ja nuorille. Kehittämissuunnitelmassa on tarkoitus selvittää toimenpiteitä saamelaisten sosiaali- ja terveystalouden henkilöstön saatavuuden turvaamiseksi.

Turvapaikanhakija- ja pakolaislapset

Eduskuntakertomuksessa 2018 todettiin, että lainsäädäntötasolla ongelmana on ulkomaalaislain säädännön laajuus ja vaikeaselkoisuus. Sääntely jättää runsaasti tulkinnanvaraa, eikä kaikissa tilanteissa ole voitu varmistaa, että lapsen etu ja oikeudet toteutuvat parhaalla mahdollisella tavalla. Ongelma on edelleen olemassa. Sisäministeriö on käynnistänyt lokakuussa 2021 esiselvityshankkeen ulkomaalaislain kokonaisuudistuksesta.¹²³ Esiselvityksen yhteydessä olisi tehtävä kattava lapsivaikutusten arviointi, jotta uudistus varmistaisi parhaalla mahdollisella tavalla jatkossa lapsen edun toteutumisen lainsäädännön piirissä olevien lasten kohdalla.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston vuonna 2020 julkaistun selvityksen mukaan perheenyhdistämistä hakevien alaikäisten asema on vaarantunut.¹²⁴ Hallitusohjelman 2019 perheenyhdistämistä koskevien kirjausten¹²⁵ perusteella sisäministeriössä on parhaillaan valmisteilla perheenyhdistämistä koskeva hallituksen esitys¹²⁶, jossa on tarkoitus ehdottaa, että kansainvälistä ja tilapäistä suojelua saavien henkilöiden perheenjäsenten osalta poistettaisiin turvattua toimeentuloa koskeva edellytys perheenjäsenen oleskeluluvan edellytyksenä tilanteissa, joissa perhe on muodostettu ennen perheenkokoajan Suomeen saapumista. Ulkomaalaislakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että korostettaisiin lapsen edun toteutumista maahantulosäännösten kiertämistä koskevassa sääntelyssä kansainvälistä suojelua saavien alaikäisten perheenyhdistämistilanteissa. Jos perheenkokoaja on kansainvälistä suojelua saava alaikäinen, voitaisiin oleskelulupa perhesiteen perusteella jatkossa jättää myöntämättä vain, jos perheenyhdistäminen Suomessa olisi lapsen edun vastaista. Lisäksi esitetään muutoksia lapsen alaikäisyyden määrittämistä perheenkokoamistilanteissa koskevaan sääntelyyn Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisun johdosta. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle marraskuussa 2021.

Kotoutumisvaiheessa olevien ilman huoltajaa maahan tulleiden lasten hoivalle ja turvalle välttämättömät sosiaalihuolto- ja lastensuojelulain mukaiset palvelut eivät toteudu yhdenvertaisesti eri

122 Arola, 2020

123 SM024:00/2021.

124 YVV, 2020.

125 Hallitusohjelma 2019, s. 84.

126 SM023:00/2020.

puolilla maata, eivätkä palvelujen sisällöt kohtaa aina lapsen tuen tarvetta.¹²⁷ Myöskään lapsen oikeus varhaiskasvatukseen ei toteudu yhdenvertaisesti paperittomien lasten kohdalla, joilla ei kotikuntaa Suomessa ole, vaikka he oleskelevat pitkäaikaisesti tietyn kunnan alueella.¹²⁸ Näin siitä huolimatta, että varhaiskasvatustilain 6.3 §:n mukaan kunnan on huolehdittava varhaiskasvatuksen järjestämisestä muullekin kunnassa oleskelevalle lapselle kuin kunnan asukkaalle kiireellisissä tapauksissa tai olosuhteiden muutoin niin vaatiessa.

Edelleenkin puutteena on, että lainsäädäntö ei määrittele, millaista koulutusta, osaamista tai perehdytystä yksin maahan tulleen lapsen edustajalta edellytetään. Laissa ei ole myöskään rajoitettu esimerkiksi sitä, kuinka monta lasta yhdellä edustajalla voi olla edustettavana. Edustajien toiminnan valvonta tulisi säätää yhden viranomaisen tehtäväksi.¹²⁹

Lasten säilöönnotto on edelleen mahdollista tietyissä tilanteissa. Ulkomaalaislain (301/2004) mukaan kielteisen oleskelulupapäätöksen saaneet lapset ja perheet voidaan ottaa turvaamistoimenpiteenä säilöön. Hallitusohjelman 2019 mukaan vaihtoehtoja on tarkoitus kehittää edelleen, mutta lasten säilöönnottoa ei sen mukaan kielletä kokonaan. Lasten säilöönnottoa koskevassa ulkomaalaislain 122 §:ssä yksin maahan tulleiden lasten säilöönnottoa rajoitetaan ajallisesti (enintään 72 tuntia + erityisesti syystä enintään 72 tuntia). Käytännön syistä aikarajoja voidaan perustella, mutta enimmäkseen ei enää ole kyse kovin lyhytaikaisesta vapaudenriistosta. Perheensä kanssa säilöön otetun lapsen kohdalla vapaudenriisto voi kestää lain mukaan jopa kuukausia (127 §). Käytännössä lapsetkin ovat joissain tapauksissa olleet pitkään säilössä, mikä heikentää laajasti lapsen oikeuksien toteutumista. Esimerkiksi lapsen oikeutta opetukseen ei voida säilöönottoyksiköissä taata riittävästi. Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että lasten säilöönnotto tulisi kokonaan lopettaa ja sen tilalle kehittää vaihtoehtoisia turvaamistoimenpiteitä.

Lapsen oikeudet rikosoikeusjärjestelmässä

Lapsiasiavaltuutettu teki maaliskuussa 2020 oikeusministeriölle aloitteen, jossa ehdotettiin, että ministeriö ryhtyisi valmistelemaan oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain (370/2007) muuttamista vastaamaan lapsen oikeuksien komitean yleiskommentissa nro 24 lapsen oikeuksista rikosoikeusjärjestelmässä annettuja suosituksia.¹³⁰ Aloitteen mukaan sääntelyä tulisi muuttaa siten, että alaikäisenä rikoksen tehneen henkilön henkilöllisyys voitaisiin määrätä salassa pidettäväksi ja salassapito huomioitaisiin myös tuomioistuimen ratkaisun julkisuudessa. Alaikäisenä tehtyjen rikosten salassapitoa tulisi pitää pääsääntönä, ja salassapidon tulisi jatkua myös täysi-ikäisyyden saavuttamisen jälkeen.

127 Martiskainen & Toivonen, 2019.

128 Junttila et al., 2020.

129 Lundqvist et al., 2018.

130 LAPS/17/2020, 11.3.2020; CRC/C/GC/24.

Lapsiasiavaltuutettu esitti vuoden 2020 vuosikertomuksessaan, että nuorille rikoksentekijöille tulee räätälöidä toimia, joiden avulla he irtautuvat väkivaltaisista toimintatavoista ja yhteisöistä. Alaikäisten vankeusrangaistukset on organisoitava niin, että vankeusaika tukee lapsen kuntoutumista, koulutusta ja kiinnittymistä yhteiskuntaan. Lapsiasiavaltuutetun käsityksen mukaan tämä ei tapahdu aikuisten vankiloissa.¹³¹ Lisäksi tulisi varmistaa, tarvittaessa lainsäädännön tasolla, että nuorten rikosasioita käsittelevät tuomioistuimissa niihin erikoistuneet tuomarit ja syyttäjät ja että nuoren puolustajalla on tarvittava osaaminen alaikäisen kanssa toimimiseksi.

Lapsen oikeusturvan tila

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. Lapsen oikeudet huomioiva lainsäädäntö on tärkeä ennakollisen oikeusturvan varmistaja. Toisaalta riittävän tarkka lainsäädäntö on edellytys myös tehokkaan jälkikäteisen oikeusturvan toteutumiselle. Lapsen oikeuksien komitea korostaa, että ”on olennaista, että oikeudet määritellään kansallisessa lainsäädännössä riittävän yksityiskohtaisesti, jotta oikeussuojakeinot sopimuksen noudattamatta jättämistä koskevissa tilanteissa olisivat tehokkaita.” Komitean mukaan oikeuksilla ei ole merkitystä, jos oikeuksien loukkauksien hyvittämiseksi ei ole käytettävissä tehokkaita oikeussuojakeinoja.¹³²

Lapsen oikeuksien sopimuksen valitusmenettelystä annettu valinnainen pöytäkirja (SopS 4–5/2016) on ollut Suomessa voimassa vuodesta 2016 alkaen. Kyse on jälkikäteisestä oikeusturvakeinosta, joka on osoittautunut varsin hitaaksi menettelyksi. Seurantajaksolla lapsen oikeuksien komitea on käsitellyt kaksi Suomea vastaan tehtyä valitusta. Vuonna 2020 päätöksen saatetussa valituksessa¹³³ oli kyse siitä, oliko ulkomaalaisen isän karkottamispäätöksen yhteydessä arvioitu lapsen etua. Valituksen käsittelyaikana tapauksen olosuhteissa oli tapahtunut sellaisia muutoksia, että komitea päätyi keskeyttämään käsittelyn. Keväällä 2021 komitea antoi Suomelle ensimmäisen langettavan päätöksen.¹³⁴ Tapauksessa oli kyse venäläisestä sateenkaariperheestä, jolle Suomi ei myöntänyt turvapaikkaa. Päätöksessään komitea katsoi, että Suomi ei ole tehnyt turvapaikan eväämispäätöstä lapsen edun periaatteen mukaisesti eikä ole ottanut huomioon väkivallan uhkaa, joka Venäjällä voi kohdistua sateenkaariperheen lapseen.

131 Pekkarinen & Mettinen, 2020, s. 15–17.

132 CRC/GC/2003/5, kohta 24–25.

133 CRC/C/85/D/87/2019,

134 CRC/C/86/D/51/2018.

Kansallisessa lainsäädännössä säädetyt oikeusturvakeinot ja -menettelyt ovat periaatteessa myös lasten käytettävissä, mutta käytännössä useimmat niistä vaativat lapsen huoltajan aktiivisuutta. Lapsen oma ääni jää helposti kokonaan huomioimatta. Oikeusturvamenettelyt eivät täytä lapsiystävällisen oikeudenkäytön vaatimuksia.¹³⁵ Vaikka jonkin verran parannusta seurantajaksolla on tapahtunut, edelleen on paljon kehitettävää. Huoltajien ja muiden lasten kanssa toimivien aikuisten velvollisuus on huolehtia lapsen oikeuksien toteutumisesta sekä ennakollisesti että silloin, kun oikeuksia on loukattu. Yhtä lailla on tärkeää, että lapset osaavat ja voivat kertoa tilanteista, joissa he ovat kokeneet oikeuksien vaarantuvan tai joissa oikeuksia on loukattu. Se on mahdollista vain, jos lapsilla on riittävästi tietoa oikeuksistaan. Erityistä huomiota on siis kiinnitettävä siihen, että lapset ja nuoret tuntevat oikeutensa ja sen, miten he itse voivat toimia ja mihin tahoon olla yhteydessä, jos heidän oikeuksiaan loukataan. Lapsen oikeus tulla kuulluksi niin arjen tilanteissa kuin päätöksenteossa eri yhteyksissä on keskeinen oikeus oikeusturvan toteutumisen näkökulmasta. Toisaalta huomiota on kiinnitettävä myös siihen, että lasten huoltajat ja läheiset tuntevat lapsen oikeudet ja erilaiset oikeusturvakeinot. Lapsiasiavaltuutetulle tulevasta kansalaisyhteydenotoista käy vuodesta toiseen ilmi, että huoltajillakaan ei ole riittävästi tietoa heidän käytettävissä olevista oikeusturvakeinoista ja -menettelyistä.

Lasten ja nuorten näkökulmasta ennakollinen oikeusturva eli sen varmistaminen, ettei oikeudenloukkauksia ylipäätään tapahtuisi, on ensiarvoisen tärkeää. Keskeisessä roolissa ovat kaikki lasten kanssa toimivat tahot, niin viranomaiset kuin yksityiset toimijat. On myös huolehdittava siitä, että mahdollisiin epäkohtiin puututaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Prosessien, joissa lapsen oikeuksien loukkauksia käsitellään, on toimittava viivytyksettä ja tehokkaasti. Tämä edellyttää, että muun muassa valvontaviranomaisissa ja tuomioistuimissa on riittävästi resursseja. Koronapandemia on tuonut tähän lisää haasteita, kun käsittelyajat ovat pitkittyneet esimerkiksi tuomioistuimissa. Lapsen oikeusturvan toteutuminen edellyttää tuekseen selkeää ja täsmällistä sääntelyä.

Lapsen oikeuksien valvonta on ollut yksi oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan painopistealueista jo vuodesta 1998 alkaen. Oikeusasiamiehellä on lapsille ja nuorille suunnatut verkkosivut, joiden kautta on mahdollista myös tehdä kanteluita. Eduskunnan oikeusasiamies on systemaattisesti valvontakäynneillään tavannut lapsia ja nuoria ja sitä kautta lisännyt heidän tietoisuuttaan omista oikeuksistaan. Vaikka pääasiassa lasten asioista kantelevat heidän vanhempansa ja muut läheiset, myös lapsilta itseltään tulleiden kanteluiden määrä on kasvanut. Vuoden 2020 aikana oikeusasiamies ratkaisi 65 lapsilta tullutta kantelua, mikä on 11 prosenttia lapsen oikeuksia koskevista kanteleluista. Kantelut koskivat suurimmaksi osaksi lastensuojelun sijaishuoltoa, lisäksi kanteluita tehtiin muun muassa kouluun ja opiskeluun liittyvistä asioista.¹³⁶

135 Ks. EN 2012.

136 K 8/2020 vp., s. 315.

Oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtävien jakoa ollaan selkeyttämässä muun muassa siten, että lapsen oikeuksia koskevat laillisuusvalvonta-asiat keskitettäisiin eduskunnan oikeusasiamiehelle. Hallituksen esitys on annettu eduskunnalle 21.10.2021.¹³⁷ Hallituksen esitys ei sisällä erityistä lapsivaikutusten arviointia. Esityksen kohdassa 4.2.4. Vaikutukset yksilöiden ja väestöryhmien asemaan todetaan, että ehdotuksessa on pyritty mahdollisimman laajasti huomioimaan ylimmän laillisuusvalvonnan erityiset tarpeet haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden sekä romanien ja muiden erityisryhmien oikeuksien toteutumisen valvonnassa. Lisäksi kohdassa arvioidaan, että tehtävienjaon laajentaminen voi jossain määrin lisätä epätietoisuutta siitä, kummalle laillisuusvalvojalle tiettyä asiaa koskeva kantelu olisi osoitettava. Vaikka nykyiseen tapaan kanteluja voidaan jatkossakin siirtää tehtäväjaon mukaisesti laillisuusvalvojalta toiselle, tämä osaltaan vahvistaa myös käsitystä siitä, että lapsille ja nuorille sekä heidän huoltajilleen suunnattuun tiedottamiseen on kiinnitettävä jatkossakin erityistä huomiota.

137 HE 179/2021 vp.

Lähteet

Arola, L. (2020). *Selvitys saamenkielisen opetus- ja varhaiskasvatushenkilöstön saatavuudesta ja koulutuspoluista*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2020:30.

CRC/C/58/Rev.3 (2015, March 3). *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*. <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/Pages/CRCIndex.aspx> (Periodic reports)

CRC/C/85/D/87/2019. J.J. et al. v. Finland.

CRC/C/86/D/51/2018. A.B. v. Finland.

CRC/C/FIN/CO/4* YK:n lapsen oikeuksien komitean loppupäätelmät Suomen 4. määräaikaisraporttiin. Päivitetty versio 7.9.2011.

CRC/GC/2003/5. (2003). YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 5: Lapsen oikeuksien yleis-sopimuksen yleiset täytäntöönpanotoimenpiteet (4 artikla, 42 artikla ja 44 artiklan 6 kohta).

CRC/C/GC/15. (2013). YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 15: Lapsen oikeus nauttia parhaasta mahdollisesta terveydentilasta (24 artikla).

CRC/C/GC/24. (2019). YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 24: Lapsen oikeudet rikosoikeusjärjestelmässä.

EK 34/2018 vp. Eduskunnan kirjelmä EK 34/2018 vp - K 5/2018 vp.

EK 44/2020 vp. Eduskunnan kirjelmä EK 44/2020 vp – KAA 1/2019 vp.

EN. (2012). *Euroopan neuvoston ministerikomitean suuntaviivat lapsiystävällisestä oikeudenkäytöstä*. Council of Europe/European Union.

EV 67/2018 vp. Eduskunnan vastaus EV 67/2018 vp – He 40/2018 vp.

EV 175/2018 vp. Eduskunnan vastaus EV 175/2018 vp – HE 88/2018 vp.

EV 317/2018 vp. Eduskunnan vastaus EV 317/2018 vp – HE 237/2018 vp – LA 86/2018 vp.

EV 43/2019 vp. Eduskunnan vastaus EV 43/2019 vp – HE 34/2019 vp.

EV 80/2019 vp. Eduskunnan vastaus EV 80/2019 vp – HE 71/2019 vp.

EV 218/2020 vp. Eduskunnan vastaus EV 218/2020 vp – HE 173/2020 vp.

EV 78/2021 vp. Eduskunnan vastaus EV 78/2021 vp – HE 4/2021 vp.

Fagerlund, M. & Toivonen, V.-M. (2021). Rikosprosessin kesto lapsiin kohdistuvissa seksuaalirikoksissa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:3. Verkossa <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-013-4>

Hakalehto, S. (2021). Lapsen oikeuksien sopimus korkeimman oikeuden ratkaisuisa. *Defensor Legis*, 3/2021, 661–678.

Hakulinen, T., Otronen, K. & Kuronen, M. (toim.). (2017). *Kansallinen imetyksen edistämisen toiminta-ohjelma vuosille 2018–2022*. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, ohjaus 24/2017.

Hastrup, A., Pelkonen, M. & Varonen, P. (2021). *Koronaepidemian vaikutukset lapsiperheiden sosiaalipalveluihin – pulmia ja ratkaisuehdotuksia*. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, tutkimuksesta tiiviisti 43/2021.

Helander, M. (2018). Utvecklingsbehov i den finländska lagstiftningen om barn. *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 1/2018, 5–15.

HE 96/2015 vp. *Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain muuttamisesta*.

HE 41/2018 vp. *Hallituksen esitys eduskunnalle lukiolaiksi sekä laeiksi ylioppilastutkinnon järjestämisestä annetun lain ja opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta*.

HE 88/2018 vp. *Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi*.

HE 237/2018 vp. *Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lastensuojelulain muuttamisesta*.

HE 198/2020 vp. *Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain 5 ja 8 §:n muuttamisesta*.

HE 241/2020 vp. *Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi*.

HE 249/2020 vp. *Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuslain muuttamisesta*.

HE 71/2019 vp. *Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi lastensuojelulain ja lastensuojelulain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta*.

HE 173/2020 vp. *Hallituksen esitys eduskunnalle oppivelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi*.

HE 127/2021 vp. *Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi perusopetuslain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain, lukiolain ja tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annetun lain muuttamisesta.*

HE 129/2021 vp. *Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sairausvakuutuslain, työsopimuslain ja varhaiskasvatuslain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi.*

HE 132/2021 vp. *Hallituksen esitys eduskunnalle vanhemmuuslaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi.*

HE 147/2021 vp. *Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2022.*

HE 148/2021 vp. *Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuslain muuttamisesta.*

HE 165/2021 vp. *Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oppilas- ja opiskelijahuoltolain muuttamisesta.*

HE 170/2021 vp. *Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lastensuojelulain 13 b §:n muuttamisesta.*

HE 172/2021 vp. *Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi avioliittolain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi.*

HE 179/2021 vp. *Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta.*

Iivonen, E. & Pollari, K. (2020). *Kansallisen lapsistrategian oikeudellinen perusta*. Sosiaali- ja terveysministeriö, Raportteja ja muistioita 2020:20. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-5417-5>

Iivonen, E. & Pollari, K. (2021). *Lapsivaikutusten arvioinnin käsikirja lainvalmistelijoille*. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2021:5. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-370-8>

Jokiranta, V., Peltonen, M., Rissanen, A., Rosenqvist, S., Voltti, S., Käsmä, L., Luoma, J., Falk, S. & Kuokkanen, J. (2020). *Lapsilähtöinen budjetointi*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:23. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-924-0>

Jukka, L., Keinänen, A. & Keskinen, L.-M. (2021). *Koronaperusteinen lainvalmistelu – Kenelle kellot soivat ja mistä syystä?* *Edilex*, 2021/50. www.edilex.fi/artikkelit/24768.

Junttila, N., Rehn, C., Costiander, K., Kahiluoto, T. & Alila, K. (2020). *Turvapaikkaa hakevat ja paperittomat lapset sekä S2/R2 -opetus varhaiskasvatuksessa*. Opetushallitus, Raportit ja selvitykset 2020:24.

K 5/2018 vp. *Lapsiasiavaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018*. Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisuja 2018:1. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-678-9>

K 8/2021 vp. *Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2020*. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kertomus/Documents/K_8+2021.pdf

KAA 3/2016 vp. *Kansalaisaloite. Äitiyslaki.*

KAA 1 /2019 vp. *Kansalaisaloite. Tyttöjen sukuelinten silpomisen kieltäminen.*

Kalmari, H. & Hietanen-Peltola, M. (2021, 12. maaliskuuta). *Entten tentten teelikamentten – kuka hoitaisi lasten ja nuorten mielenterveyttä perustasolla?* Sosiaali- ja terveysministeriön kolumni. <https://soteuudistus.fi/-/entten-tentten-teelikamentten-kuka-hoitaisi-lasten-ja-nuorten-mielenterveytta-perustasolla> (katsottu 15.11.2021).

Kanta-palvelut / Alaikäisen oikeudet. (2020). <https://www.kanta.fi/alaikaisen-oikeudet>

Korpilahti, U., Kettunen, H., Nuotio, E., Jokela, S., Nummi, V. M. & Lillsunde, P. (toim.) (2019). *Väkivallaton lapsuus: toimenpidesuunnitelma lapsiin kohdistuvan väkivallan ehkäisystä 2020–2025.* Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2019:27. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4123-6>

Koulu, S. (2021). Kansallinen lapsistrategia ja moderni perheoikeus. *Defensor Legis*, 3/2021, 653–660.

LA 86/2018 vp. *Lakialoite laiksi lastensuojelulain 75 §:n muuttamisesta.*

LAPS/8/2016 (2018, 3. lokakuuta). *Lapsiasiavaltuutetun lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.*

LAPS/8/2016 (2018, 14. marraskuuta). *Lapsiasiavaltuutetun lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.*

LAPS/61.2018 (2020, 3. marraskuuta). *Lapsiasiavaltuutetun lausunto eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain, sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetun lain 3 §:n ja tuomioistuinnmaksulain 5 §:n muuttamisesta.*

LAPS/63/2019 (2021, 4. lokakuuta). *Lapsiasiavaltuutetun lausunto eduskunnan sivistysvaliokunnalle hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi sairausvakuutuslain, työsopimuslain ja varhaiskasvatuslain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi.*

LAPS/17/2020 (2020, 11. maaliskuuta). *Aloite alaikäisten rikoksenteekijöiden henkilöllisyyden salaamisesta tuomioistuimissa sekä Journalistin ohjeissa.*

LAPS/55/2020 (2020, 2. marraskuuta). *Lapsiasiavaltuutetun lausunto eduskunnan sivistysvaliokunnalle hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi kaksivuotisen esiopetuksen kokeilusta sekä varhaiskasvatuslain muuttamisesta.*

LAPS/60/2020 (2021, 9. helmikuuta). *Lapsiasiavaltuutetun lausunto eduskunnan sosiaali- ja terveystieteiden liokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi.*

Lapsiasiavaltuutetun toimisto. (2018). *Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2018. Köyhyydellä ei leikitä.* Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisuja 2018:3. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-687-1>

Lapsiasiavaltuutettu. (2021). *Lapsiasiavaltuutetun kirjelmä Suomen kunnille 16.9.2021. Lasten ja lapsiryhmien yhdenvertaisuuteen kannattaa panostaa.* <https://lapsiasia.fi/-/kirjelma-kunnille-yhdenvertaisuudesta-1>

LaVM 12/2018 vp. *Lakivaliokunnan mietintö – HE 88/2018 vp.*

Lundqvist, K., Toivonen, V.-M., Saari, J., Halttunen, T., Qvist, L.-M., Mikkonen, A. & Castrén, E. (2018). *Edustajat lapsen edun takaajina. Ilman huoltajaa turvapaikanhakijoina saapuneiden alaikäisten edustajajärjestelmä.* Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 26/2018. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-339-9>

Martiskainen, T. & Toivonen, V. (2019). *Kotoutumisen polku – Ilman huoltajaa tulleiden lasten oikeudet, tarpeet ja palvelut.* Lastensuojelun Keskusliitto.

Mäntylä, N., Karjalainen, V., Refors Legge, M. & Pernaa, H.-K. (2021). *Pukki kaalimaan vartijana – kuka valvoo peruskouluja? KAKS – kunnallisan alan kehittämissäätiön Tutkimusjulkaisu 111.* <https://kaks.fi/julkaisut/pukki-kaalimaan-vartijana-kuka-valvoo-peruskouluja/>

Nelimarkka, S., Maijala, S., Eriksson, P. & Heino, T. (2021). *Koronapandemian vaikutuksia lastensuojelun palveluihin ja asiakkaiden hyvinvointiin vuonna 2020. Tutkimuskatsaus.* Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, työpaperi 5/2021. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-623-7>

OKM. (2021a). *Oppivelvollisuuden laajentamisen toimeenpano: seurantasuunnitelma 2021–2024.* Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2021:45. Verkossa <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-886-1>

OKM. (2021b). *Toimenpideohjelma kiusaamisen ehkäisemiseksi – keskiössä resurssit, koulutus ja lainsäädännön päivittäminen.* <https://okm.fi/kiusaamisen-ehkaisuohjelma>

OKM015:00/2020. *Saamen kielten ja saamenkielisen opetuksen kehittämisryhmä.*

OM019:00/2021. *Hanke naisten ja tyttöjen sukuelinten silpomisen rangaistavuuden selkeyttämisestä rikoslaisissa.*

OM, OKM & STM (2021, 27. lokakuuta). *Lasten ja nuorten verkko-osallistumista päätöksentekoon vahvistetaan*. <https://oikeusministerio.fi/-/lasten-ja-nuorten-verkko-osallistumista-paatoksentekoon-vahvistetaan>

Paasivirta, A. (toim.). (2021). *Kovemmin käsin – suomalaisten kasvatusesenteet ja kuritusväkivallan käyttö 2021*. Lastensuojelun Keskusliiton verkkojulkaisu 7/2021. <https://www.lskl.fi/julkaisut/kovemmin-kasin-suomalaisten-kasvatusesenteet-ja-kuritusvakivallan-kaytto-2021/>

Pekkarinen, E. & Mettinen, K. (toim.) (2021). *Pandemian varjossa kohti maapallon tulevaisuutta: Lapsiasiavaltuutetun vuosikertomus 2020*. Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisuja 2021:1. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-908-7>

PeVL 16/2019 vp. *Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 16/2019 vp – HE 71/2019 vp*.

Repo, L., Paananen, M., Eskelinen, M., Mattila, V., Lerkkanen, M.-K., Gammelgård, L., Ulvinen, J., Marjanen, J., Kivistö, A. & Hjelt, H. (2020). *Varhaiskasvatuksen laatu arjessa – Varhaiskasvatussuunnitelmien toteutuminen päiväkodeissa ja perhepäivähoidossa*. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus, Julkaisut 15:2020. https://karvi.fi/app/uploads/2019/09/KARVI_1519.pdf

Ruuskanen, E. & Sarimo, M. (2018). *Uhri rikosprosessissa – ehdotus hyvistä menettelytavoista uhrien tarpeiden huomioon ottamiseksi*. Oikeusministeriön julkaisu 44/2018. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-721-2>

SiVM 11/2020 vp. *Sivistysvaliokunnan mietintö SiVM 11/2020 vp – HE 149/2020 vp*.

SiVM 15/2020 vp. *Sivistysvaliokunnan mietintö SiVM 15/2020 vp – HE 173/2020 vp*.

SM023:00/2020. *Kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden perheenyhdistämistä koskevan lainsäädännön arvioiminen perhe-elämän suojan ja lapsen edun toteutumisen edistämiseksi*.

SM024:00/2021. *Ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen esiselvityshanke*.

Sormunen, M. (2016). 'In all actions concerning children'? Best interest of the child in the case law of the supreme court of Finland. *International Journal of Children's Rights* 24, 155–184.

Stenvall, E., Tiitinen, L., Saarinen, L., Pollari, P. & Sirtamo, J. (2021). *Lasten kuulemisen käsikirja lainvalmistelijoille*. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2021:6. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-405-7>

STM. (2021a, 23. huhtikuuta). *Vammaispalvelulainsäädännön uudistamista valmistellaan vuoden 2021 aikana*. 2021 [tiedote]. Sosiaali- ja terveysministeriö. <https://stm.fi/-/vammaispalvelulainsaadannon-uudistamista-valmistellaan-vuoden-2021-aikana>

STM. (2021b). *Päihde- ja riippuvuusstrategia. Yhteiset suuntaviivat vuoteen 2030*. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2021:17. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-9891-9>

STM026:00/2019. *Lastensuojelun vaativan sijaishuollon uudistamistyöryhmä.*

STM083:00/2019. *Vammaispalvelulainsäädännön uudistaminen.*

STM031:00/2020. *Sosiaaliturvakomitea.*

STM147:00/2020. *Lanzaroten sopimuksen toimeenpanosuunnitelman valmistelua ja seuranta varten asetettava työryhmä.*

STM183:00/2020. *NAPE Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan toimikunta.*

STM005:00/2021. *Tahdosta riippumatonta hoitoa ja hoivaa koskevan sääntelyn täsmentäminen.*

STM021:00/2021. *Translainsäädännön uudistamisen työryhmä.*

STM077:00/2021. *Hallituksen esitys eduskunnalle lastensuojelulain muuttamiseksi ja siihen liittyviksi laeiksi.*

STM105:00/2021. *Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sosiaalihuoltolain, terveydenhuoltolain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta.*

StVL 6/2018 vp. *Sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunto – HE 88/2018 vp.*

StVM 51/2014 vp. *Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö StVM 51/2014 – HE 284/2014 vp.*

StVM 28/2018 vp. *Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö StVM 28/2018 vp – K 5/2018 vp.*

StVM 18/2019 vp. *Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö StVM 18/2019 vp – HE 71/2019 vp.*

StVM 39/2020 vp. *Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö StVM 39/2020 vp – HE 129/2020 vp.*

StVM 16/2021 vp. *Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö StVM 16/2021 vp – HE 241/2020 vp.*

Tolvanen, M. (2020). *Rikosketjun LEAN-hanke: Selvityshenkilön raportti. Oikeusministeriön julkaisuja, selvityksiä ja ohjeita 2020:6.* <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-798-4> .

Tuori, K. (2021). *Asiantuntijaselvitys eräistä yksityisen varhaiskasvatuksen sääntelyyn liittyvistä oikeudellisista kysymyksistä. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2021:22.* <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-865-6>

Valtioneuvosto. (2021a). *Kansallinen lapsistrategia: Komiteamietintö. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:8.* <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-777-5>

Valtioneuvosto. (2021b). *Lapset, nuoret ja koronavirüs. Lapsistrategian koronatyöryhmän arvio ja esitykset lapsen oikeuksien toteuttamiseksi. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:2.* <http://urn.fi/>

URN:ISBN:978-952-383-674-7

Valtioneuvosto. (2021c). *Kansallisen lapsistrategian toimeenpanosuunnitelma. Valtioneuvoston periaatepäätös*. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:81. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-868-0>

VavL 6/2018 vp. Valtionvarainvaliokunnan lausunto VaVL 6/2018 vp - K 5/2018 vp.

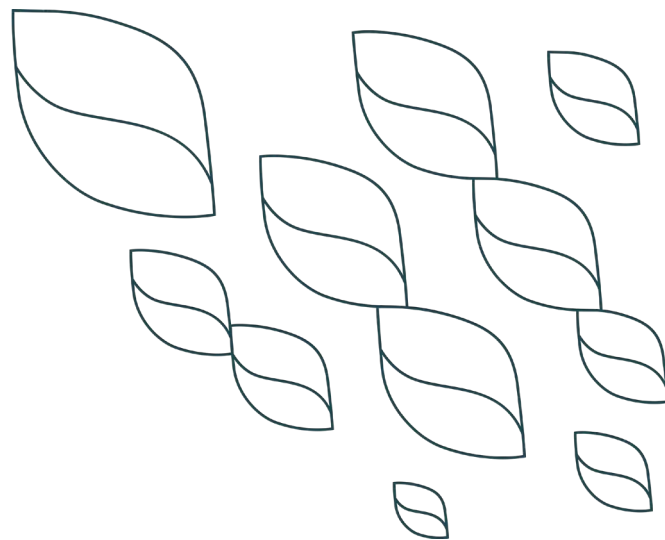
VM. (2021). *Lapsibudjetoinnin pilotointi ja vakiinnuttaminen – Työryhmän mietintö lapsibudjetoinnin kehittämismahdollisuuksista valtion talousarviossa sekä kunnissa ja hyvinvointialueilla*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:29.

Vorma, H., Rotko, T., Larivaara, M. & Kosloff, A. (2020). *Kansallinen mielenterveysstrategia ja itsemurhien ehkäisyohjelma vuosille 2020–2030*. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2020:6. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4139-7>

YM. (2021). *Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle ilmastolaiksi*. Verkossa <https://ym.fi/ilmastolain-uudistus>

YVV. (2020). *Lapset ilman perhettä – kansainvälistä suojelua saaneiden alaikäisten perheenyhdistäminen*. Yhdenvertaisuusvaltuutetun selvitys 2020.





Mitä lapset ja nuoret ovat meille kertoneet?

**Elina Pekkarinen, lapsiasiavaltuutettu,
Anton Schalin, YTM, erikoistutkija (vs.) &
Merike Helander, OTM, lakimies,
lapsiasiavaltuutetun toimisto**

Yhteydenpito lapsiin on valtuutetun juridinen velvollisuus – lasten näkemysten huomiointi on kaikkien tehtävä

Yhteydenpito lapsiin ja heiltä saadun tiedon välittäminen päätöksentekoon on yksi lapsiasiavaltuutetun lakisääteisistä tehtävistä¹. Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on myös välittää lapsia koskevaa tietoa lapsille, lasten parissa työskenteleville, viranomaisille sekä muulle väestölle². Nämä erityiset tehtävät, toki yhdessä muiden valtuutetulle säädettyjen tehtävien kanssa, asettavat erityisen velvoitteen tavata lapsia ja nuoria ja keskustella heidän kanssaan heidän elämäänsä ja hyvinvointiinsa liittyvistä asioista. Erityisen tärkeäksi tehtävän tekee se, että millään muulla viranomaisella ei ole näin selkeästi lakiin perustuvaa velvoitetta pitää yhteyttä lapsiin ja nuoriin. Lapsiasiavaltuutetusta annetun lain valmisteluasiakirjoissa todetaan, että lapsiasiavaltuutetun tulisi luoda kanavia lasten mielipiteiden esille tuomiseen (HE 163/2004 vp). Tänä päivänä lapsiasiavaltuutetun toimistolla on useita tapoja toteuttaa tätä tehtävää. Toimisto esimerkiksi julkaisee säännöllisesti kuusivuotiaiden näkemyksiä ja mielipiteitä valottavaa Lapsibarometria, kustantaa, toimittaa ja toteuttaa erillisiä selvityksiä, tutkimuksia ja artikkelikokoelmia sekä tapaa lapsia ja nuoria Nuoret neuvonantajat-tapaamisissa.

¹ Laki lapsiasiavaltuutetusta 1221/2004, 2 § 2 mom 4 kohta.

² Laki lapsiasiavaltuutetusta 1221/2004, 2 § 2 mom 6 kohta.

YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksessa korostetaan lapsen osallistumista omaan elämäänsä. Sopimuksen yhdeksi läpileikkaavaksi periaatteeksi on määritelty sen 12 artikla, jonka mukaan lapsella, joka kykenee muodostamaan oman näkemyksensä, on oikeus ilmaista näkemyksensä kaikissa häntä koskevissa asioissa. Lapsen näkemykset on myös otettava huomioon lapsen iän ja kehitystason mukaisesti (1 kohta). Lisäksi artikla korostaa, että lapsella on erityisesti oikeus tulla kuulluksi häntä koskevissa oikeudellisissa ja hallinnollisissa toimituksissa (2 kohta). Kyse on siten sekä lapsen arkeen liittyvistä asioista kotona, koulussa ja harrastuksissa että virallisista prosesseista tuomioistuimissa ja eri hallintoviranomaisissa. Voidaan hyvin todeta, että kaikilla aikuisilla, jotka toimivat lapsen kanssa, on velvollisuus kuunnella ja kuulla lapsen mielipiteitä. Omiin asioihinsa vaikuttamisen lisäksi lapsella on oikeus myös yleisemmällä tasolla ilmaista mielipiteensä itse valitsemillaan tavoilla (13 artikla). Tärkeää on myös huomata, että lapsen on saatava riittävästi tietoa erilaisista asioista ja erityisesti hänen omaan elämäänsä vaikuttavista seikoista lapselle saavutettavassa ja ymmärrettävässä muodossa, jotta hän voi muodostaa ja ilmaista mielipiteensä vapaasti.

Lapsen mielipiteiden selvittäminen ja niiden kunnioittaminen liittyy tavalla tai toisella kaikkiin lapsen oikeuksien sopimuksessa lapselle vahvistettuihin oikeuksiin. Vahvimmin se ilmenee lapsen oikeuksien sopimuksen toisen läpileikkaavan periaatteen, lapsen edun ensisijaisuuden (3.1 artikla) kautta. Lapsen edun toteutumista on aina arvioitava, kun on kyse lapsista tai heihin liittyvistä toimituksista. Lapsen oikeuksien sopimuksen täytäntöönpanoa ohjaava YK:n lapsen oikeuksien komitea (jäljempänä komitea) on todennut, että lapsen etu ei toteudu asianmukaisesti, jos lasten mielipiteitä ei ole selvitetty³. On hyvä huomata, että lapsen mielipiteen selvittämisestä tulee huolehtia silloin, kun kyse on tietyn lapsen asiasta, mutta yhtä lailla silloin, kun kyse on tiettyyn lapsiryhmään tai laajasti kaikkiin lapsiin vaikuttavista asioista. Siten esimerkiksi lainvalmistelussa, kaupunkisuunnittelussa tai kuntapäätöksenteossa on selvitettävä lasten mielipiteet ja otettava ne mahdollisimman hyvin huomioon. Lasten näkemysten selvittämisen tulee olla kiinteä osa kattavaa ja huolellista lapsivaikutusten arviointia, joka olisi tehtävä kaikkien suoraan tai välillisesti lapsiin liittyvien valmistelutoimien ja päätöksenteon yhteydessä.

Lapsen oikeuksien sopimuksen lisäksi kansallinen lainsäädäntö sisältää eritasoisia säännöksiä lapsen mielipiteen selvittämisestä ja huomioonottamisesta monissa yhteyksissä, kuten esimerkiksi perheessä, varhaiskasvatuksessa, koulussa ja opinnoissa, sosiaali- ja terveydenhuollossa tai ulkomaalaisasioissa. Lainsäädäntö tukee lapsen oikeuksien sopimuksen määräysten täytäntöönpanoa, tosin edelleen on voimassa myös säännöksiä, jotka rajaavat lasten kuulemista tietyn ikärajan perusteella, joka yleensä on 12 tai 15 vuotta. Läheskään aina ikärajat eivät ole kovin hyvin perusteltuja. Olisikin suositeltavampaa, että entistä useammin säädettäisiin myös siitä, että nuorempienkin lasten mielipiteet on selvitettävä ja huomioitava lapsen kehitystason mukaisesti. Pienemmille lapsille tulee tarjota mahdollisuus vaikuttaa omaan arkeensa. Tätä periaatetta on noudatettu lapsiasiavaltuutetun Nuoret neuvonantajat -tapaamisten sekä muiden lasten mielipiteiden selvittämiseen tähtäävien toimien järjestämisessä.

3 YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 12, kohta 74.

Lapsiasiavaltuutetun toimistossa lasten kokemuksia ja ajatuksia on kerätty vuosien varrella muun muassa lapsia kasvokkain ja digitaalisesti tavaten, puhelinhaastatteluin, käyntihaastatteluin, kyse-lyin sekä piirustustehtävien kautta. Ikä ja kehitystaso huomioiden lasten näkemyksiä voidaan selvittää alle kouluikäisistä lapsista teini-ikäisiin, ja tarvittaessa tiedonkeruu voidaan kohdistaa myös valikoituihin lapsiryhmiin, kuten tietyssä elinympäristössä asuviin, erilaisiin kieli- ja kulttuuriryhmiin kuuluviin, tietyn palvelun piirissä oleviin, vamman kanssa eläviin tai perhetilanteen vuoksi erityisessä asemassa oleviin lapsiin. Lasten tapaamiset ovat osoittaneet, että aikuisten käsitykset lasten kokemuksista ja ajatuksista ovat monesti värittyneitä ja toisinaan virheellisiäkin. Lasten kuuleminen poliittisen ja hallinnollisen päätöksenteon tueksi onkin arvokas ja liian harvoin hyödynnetty mahdollisuus.

Nuoret neuvonantajat -toimintamalli

Nuoret neuvonantajat -tapaamiset ovat yleensä tietyn teeman ympärille rakennettuja lapsiryhmien tapaamisia, joissa lapsilla on mahdollisuus kertoa ja keskustella tärkeistä aiheista ja välittää niitä päätöksentekijöille. Vuosittain järjestetään noin kuusi Nuoret neuvonantajat -tapaamista. Lapsiasiavaltuutetun toimistossa tapaamisten aiheita ja tavattavia lapsiryhmiä on tiedusteltu sidosryhmiltä tai sidottu vuoden strategiseen painopistealueeseen. Tapaamisten käytännön järjestelyistä vastaavat pääsääntöisesti lapsiryhmän ohjaajat tai kohderyhmän taustaorganisaation aikuiset. Kutakin ryhmää tavataan kerran, mutta mikäli keskustelun jatkamiselle on tarvetta, ryhmän kanssa voidaan järjestää myöhemmin toinen tapaaminen. Paikalla tapaamisissa on lapsiasiavaltuutettu sekä tapaamisen valmistelija lapsiasiavaltuutetun toimistosta.

Tapaamisten teemat liittyvät pääsääntöisesti lapsiasiavaltuutetun toimiston vuoden strategiseen painopistealueeseen – esimerkiksi vuoden 2020 painopisteenä oli maapallon tulevaisuus, 2021 yhdenvertaisuus ja 2022 turvallisuus. Lapsiryhmän valinnassa kiinnitetään huomiota monimuotoisuuteen ja siihen, että ryhmä edustaa lasten eri elämäntilanteita ja erilaisten lasten arkea ja elämää. Tarvittaessa ryhmiä on voitu konsultoida nopeastikin jostakin tärkeästä ja ajankohtaisesta aiheesta. Nuoret neuvonantajat -tapaamisen teema ohjaa mukaan kutsuttavien lasten ikähaarukkaa. Lapsen oikeuksien sopimuksen täytäntöönpanoa ohjaava YK:n lapsen oikeuksien komitea korostaa, että lasten kuuntelemiseksi ja kuulemiseksi järjestettävien tilaisuuksien tulee olla avoimia ja informatiivisia, vapaaehtoisia, lasta kunnioittavia ja heille merkityksellisiä sekä muutenkin lapsille sopivia. On myös huolehdittava siitä, että lapset tietävät, mihin tapaamisessa kertyneitä mielipiteitä ja muuta tietoa käytetään ja miten niitä mahdollisesti tulkitaan, sekä annettava lapsille palautetta siitä, miten ja missä määrin heidän mielipiteellään on ollut vaikutusta⁴.

4 YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 12, kohta 134.

Korona-aikana tapaamisia on järjestetty osin etäyhteyksien välityksellä, mutta pääsääntöisesti tapaamiset järjestetään läsnäolotapaamisina siellä, missä lapset itse ovat. Tapaaminen aloitetaan esittäytymisellä, minkä jälkeen lapsiasiavaltuutettu kertoo lyhyesti ja ikätasoisesti lapsiasiavaltuutetun tehtävästä sekä lasten oikeuksista. Keskustelun ohjenuorana käytetään haastattelu- tai keskustelurunkoa, mutta lapsille annetaan tilaa kertoa ajatuksistaan, eikä heitä hoputeta tai johdatella. Keskustelua voidaan tukea myös toiminnallisilla ja leikillisillä menetelmillä kuten ryhmätöillä, piirtämistehtävillä tai kuvien avulla. Tapaamisissa tärkeintä on antaa tilaa lasten omille näkemyksille ja mielipiteille. Lasten kanssa keskustellaan niistä asioista, jotka heidän elämässään kaipaisivat parantamista, ja niistä, jotka ovat hyvin. Tapaamisista saatua tietoa hyödynnetään laajasti lapsiasiavaltuutetun aloitteissa, kannanotoissa, kirjelmissä, lausunnoissa, artikkeliteoksissa, raporteissa ja toimiston viestinnässä.

Nuoret neuvonantajat tiedon tuottajina

Vuosina 2017–2021 Nuoret neuvonantajat -toiminnan puitteissa on tavattu yhteensä 22 lapsiryhmää. Vuoden 2020 painopistealueeseen liittyvästä maapallon tulevaisuus -teemasta tavattiin kolmea eri-ikäistä ja eri alueilla elävää lapsiryhmää. Tapaamisten yhteenvetona voi todeta, että ympäristön puhtauteen, luonnon monimuotoisuuteen ja ilmaston lämpenemiseen liittyvät kysymykset koskettavat eri-ikäisiä lapsia ja niin maaseudulla kuin kaupungeissa eläviä lapsia. Esimerkiksi maa- ja metsätaloudesta elinkeinonsa saavien perheiden lapset kokivat yhtä lailla huolta maapallon tulevaisuudesta, mutta he kokivat ehdotettujen ratkaisukeinojen uhkaavan omaa tulevaa elämäntapaansa. Yhteistä lapsille ja nuorille olivat kokemukset siitä, että aikuiset eivät ota heidän huoliaan ja vaikuttamistaan vakavasti. Maapallon tulevaisuus ja kantokyky ovat kriittisimpiä lapsen oikeuksiin vaikuttavia kysymyksiä. Osa nuorista koki, että heille sälytetään vastuuta maapallon tulevaisuudesta. Tapaamisista päättäjille välittyvä vahva viesti onkin, että lapsille ja nuorille on annettava toimivia vaikuttamisen kanavia ja heidän vaikuttamispyrkimyksensä on otettava vakavasti, mutta samalla on huolehdittava kestävien ratkaisujen tekemisestä ja vastuun kantamisesta tässä ajassa.

Vuoden 2021 yhdenvertaisuusteemaan liittyvistä asioista tavattiin viittä eri-ikäistä ja opintojen eri vaiheissa olevaa vammaan kanssa elävää lapsiryhmää. Tapaamisissa korostui toive tulla kohdatuksi ensisijaisesti tavallisena lapsena, ja etenkin pienten lasten oli vaikeaa ymmärtää yhdenvertaisuuden ja erilaisuuden teemaa. Yläasteikäiset ja ammattiin opiskelevat nuoret lähestyivät asiaa vapauksien kautta: erilaisuus ei saisi rajoittaa ketään, vaan sen tulisi olla ihmisiä yhdistävä tekijä ja empatian lähde. Iästä riippumatta lapset ja nuoret suhtautuivat itse mutkattomasti ja luontevasti omiin ja toistensa erityistarpeisiin. Sen sijaan muiden ihmisten taholta he olivat kokeneet ohipuhumista, kiusaamista ja syrjintää. Näiden kitkemisessä suomalaisessa yhteiskunnassa on vielä paljon tehtävää. Positiivinen ilmapiiri ja yhteisöllisyys muodostuivat nuorten mukaan pienistä asioista: toisten tervehtimisestä, mukaan ottamisesta ja kuulumisten kysymisestä. Nämä ovat yksinkertaisia

ja kaikille mahdollisia eleitä, joiden vaikutus kanssaihminen hyvinvointiin on merkittävä. Nuoret kuitenkin peräänkuuluttivat, että hyvä yhteishenki koulussa ja vapaa-ajalla ei voi olla vain nuorten itsensä vastuulla, vaan siitä huolehtiminen on ensisijaisesti aikuisten velvollisuus.

Yhdenvertaisuusteemasta tavattiin myös saamelaisalueiden lapsiryhmiä – yhteensä neljää ryhmää pohjois-, inarin- ja koltansaamenkielisistä opetusryhmistä. Tapaamisissa kuultiin lasten näkemyksiä yhdenvertaisuudesta, ja niissä painottuivat etenkin saamelaisuuden merkitykseen, saamen kielten käyttöön, alueen palveluihin ja kulttuuriin sekä pitkiin välimatkoihin liittyvät teemat. Saamelaisuus merkitsi nuorille neuvonantajille esimerkiksi äidinkieltä ja sukua, joka levittäytyi Suomen rajojen ulkopuolelle. Saamelaisuudessa tärkeäksi koettiin kielen ja suvun lisäksi muun muassa värit, musiikki, tapahtumat, esineet ja vaatteet, porot ja koirat sekä luonnon rauha ja puhtaus. Tärkeänä pidettiin rauhaa kuulua ja kasvaa saamelaisuuteen: ”On coolia olla tässä kulttuurissa, päästä elvyttämään kieltä ja kulttuuria”, totesi yksi neuvonantajista. Kielen elävään ja monipuoliseen käyttöön oli kuitenkin vain vähän mahdollisuuksia koulun ja suvun ulkopuolella. Saamelaisuuden aseman koettiin parantuneen aiemmasta, vaikka ihmisten tietämättömyys ja joitain ennakkoluuloja tunnistettiin. Saamelaisalueiden elinoloissa nuoria puhuttivat etenkin pitkät välimatkat, harrastusten ja palvelujen vähyys tai vaikea saatavuus sekä elämän valintojen rajautuminen opinto- ja työmahdollisuuksien puutteiden vuoksi. Päätäjiltä toivottiin saamelaisuuden tuntemusta ja alueiden erityispiirteiden ja elämäntavan kunnioittamista.

Eri-ikäisiä sateenkaarevia lapsia tavattiin yhdenvertaisuusteemasta kahdella eri kerralla. Tapaamisiin osallistuneet nuoret kokivat yhdenvertaisuuden oikeutena tulla kohdatuksi omana itsenään, mikä tarkoitti jokaisen ihmisarvoa kunnioittavaa kohtelua. Heille tällaisia ympäristöjä olivat esimerkiksi koti ja ystävien seura, ja joillekin isommille myös lukio. Tapaamisiin osallistuneille sukupuolen moninaisuus ja seksuaalisen suuntautumisen erot olivat ihmisten luonnollisia ominaisuuksia, ja ihmisarvoiseen kohteluun kuuluu niiden kunnioittaminen. Nuoret kokivat vähemmistöstressiä maailmassa, jossa aikuisetkaan eivät vaivaudu opettelemaan oikeita käsitteitä ja asenteita. Huolestuttavaa on, että koulun lisäksi syrjiviä asenteita ja epäasiallista suhtautumista oli koettu myös harrastuksissa ja terveydenhuollossa, ja niin toisten lasten kuin etenkin aikuisten taholta. Tapaamisiin osallistuneet toivoivat sukupuolen moninaisuuden parempaa huomioimista etenkin ala- ja yläkouluissa, joissa on edelleen paljon sukupuolittamista, syrjiviä asenteita ja epäasiallista suhtautumista.

Vuosittaisten painopistealueiden lisäksi perhetilanteistaan ja kokemuksistaan kertoivat päihde- ja mielenterveysongelmien kanssa elävien vanhempien lapset, erityisten lasten sisarukset, vanhempien eron kokeneet lapset ja maahanmuuttajataustaiset tytöt. Koulutukseen liittyvistä asioista keskusteltiin niin ammatillisessa koulutuksessa olevien nuorten kuin koulukyydeistä kokemusta omaavien lasten kanssa. Kahden ryhmän tapaamisissa käsiteltiin yleisesti vaikuttamiseen ja ajankoh-taisiin asioihin, kuten opintoihin ja mielenterveyden kysymyksiin liittyviä kysymyksiä.

Tapaamisissa toistuu lasten ja nuorten toive aikuisten ajasta ja huomiosta. Turvallisen aikuisen tavoittaminen ja läsnäolo koetaan tärkeäksi. Lasten ja nuorten pyyntö saada aikaa ei ole mahdoton pyyntö. Lapset ja nuoret ovat myös oman elinympäristönsä asiantuntijoita, jotka tunnistavat niin epäkoh-
tia ja myönteisiä asioita kuin laajempia ilmiöitä kulttuurissa ja käytänteissä. Heillä on myös sanot-
tavaa ja ideoita sekä halua myös itse päästä vaikuttamaan. Lapset osoittavat keskusteluissa myös
valmiutta edustaa, jos heillä olisi tila sille.

Monissa tapaamisissa on käsitelty lasten elinympäristöön liittyviä asioita, jotka nousevat keskus-
teluun myös muiden aiheiden ohessa. Ympäristöltään lapset ja nuoret kaipaavat turvallisuutta ja
yhdenvertaisuutta. Tässä aikuisten vastuu nähdään erittäin tärkeänä. Perheissä, joissa on kuormit-
tavia tekijöitä, kuten mielenterveyden ongelmia, päihteiden käyttöä tai erityistä tukea tarvitsevia
sisaruksia, kodin ulkopuolista apua toivotaan paitsi lapsen itsensä myös vanhempien tukemiseksi.
Koulumaailmassa opettajien ja muun henkilökunnan kerrotaan olevan avainasemassa turvallisen
ilmapiirin luomisessa. Harrastuksissa korostuvat ohjaajien ja valmentajien velvollisuudet. Vapaa-
ajan elinympäristöissä lapset kaipaavat iästä riippumatta virikkeitä ja monimuotoisuutta, mutta
etenkin isommille lapsille on tärkeää päästä harrastamaan ja liikkumaan paikasta toiseen ilman
vanhempien apua.

Palvelujen piirissä lapset ja nuoret ovat kokeneet, että heidän yli ja ohi puhutaan liikaa heitä koske-
vissa asioissa. Myös eräs päihdeongelmista kärsivän vanhemman lapsi kertoi, että hoitava lääkäri ei
ollut kysynyt perheen muilta jäseniltä mitään, vaikka heillä olisi ollut hoidon kannalta tärkeää taustatietoa. Lasten ja nuorten huoli ulottuu heidän itsensä ja lähipiirinsä lisäksi myös vertaisiin. Vaasan
nuorisovaltuuston (2020) edustajat osoittivat huolensa esimerkiksi oppilaiden osaamiseroista, ja
Tampereen Nuorisovaltuusto (2019) taas nosti esiin uuden perusopetuksen opetussuunnitelman
epäkohdat ja sen kuormittavuuden oppilaille. Opetuksen heikkoudesta olivat huolissaan myös
ammattillisessa koulutuksessa opiskelevat nuoret (2018). Vanhempiensa eron kokeneet nuoret (2021)
kantoivat huolta mielenterveyspalvelujen saatavuudesta ja ilmastonmuutoksesta.

Vaikka lasten taustat ja iät sekä tapaamisten puheenaiheet vaihtelevat paljon, välittyä tapaamisista
myös yhtenäinen ja painokas viesti lasten kokemusten ja ajatusten selvittämisen tärkeydestä. Ei
riitä, että lapsia ja nuoria kuullaan, vaan näkemykset on otettava vakavasti. Tämä tarkoittaa sitä,
että näkemyksiä todella hyödynnetään päätöksenteossa – ei vain lasten arkeen välittömästi vaikutta-
vissa asioissa, vaan myös laajoissa yhteiskunnallisissa kysymyksissä. Nuoret neuvonantajat -tapaa-
misista välittyikin kokemus siitä, että demokraattinen vaikuttaminen on lapsille ja nuorille tärkeää.

Lapsibarometri ja erillisselvitykset

Lapsibarometri on kuusivuotiaiden lasten arkea ja elämää käsittelevä tutkimus, jonka lapsiasiaval-
tuutetun toimisto toteuttaa joka toinen vuosi. Lapsibarometriä on julkaistu vuodesta 2016 alkaen, ja

jokainen julkaisu keskittyy jonkin teeman ympärille. Pienten lasten näkemysten ja kokemustiedon kartoittajana Lapsibarometri on alansa pioneeri: säännöllistä tiedonkeruuta näin nuorten lasten asioista ei tätä ennen ole toteutettu missään päin maailmaa.

Ensimmäisen, vuoden 2016 Lapsibarometrin teemana oli luottamus, jota tarkasteltiin ihmissuhteiden, tunteiden ja yhteiskunnan näkökulmista. Kuusivuotiaiden lasten vastaukset kerättiin puhelinhaastatteluilla. Tämän Lapsibarometrin perusteella valtaosa Suomen kuusivuotiaista lapsista voi hyvin ja luottaa läheisiinsä. On kuitenkin myös pieni osa lapsia, jotka eivät tunnista myönteisiä asioita elämässään eivätkä koe saavansa positiivista palautetta tai apua. Tutkimuksen tulokset antavat myönteisen kuvan kuusivuotiaiden lasten luottamuksesta Suomessa, mutta ne herättävät myös huolta niistä lapsista, jotka eivät koe saavansa kehuja ja tukea.

Vuoden 2018 Lapsibarometrissa tarkasteltiin kuusivuotiaiden lasten vapaa-aikaa ja liikuntatottumuksia sekä vertailtiin kasvokkaista ja puhelinhaastattelua lasten kokemustiedon keruumenetelminä. Tutkimuksen mukaan lapsille tärkeimpiä asioita vapaa-ajalla ovat leikkiminen, pelaaminen, kotona oleminen sekä herkuttelu. Menetelmien vertailussa kasvokkainen haastattelu tuotti runsasosanaisempia vastauksia, kun taas puhelinhaastattelun etuna oli, että vastaajajoukko ei ole yhtä valikoitunut kuin kasvokkaisissa haastatteluissa.

Lapsibarometrissä 2020 selvitettiin, mitä kuusivuotiaat lapset ajattelevat hyvästä elämästä, mitä hyvään elämään kuuluu ja miten nämä asiat toteutuvat heidän omassa elämässään. Tutkimustuloksissa lasten hyvä elämä määrittyi kolmen peruspilarin kautta: leikki, koti ja ruoka. Kokonaisuutena tulokset kertoivat lasten järkiperaisesta tavasta hahmottaa hyvää elämää ja antoivat myönteisen kuvan kuusivuotiaiden arjesta. Lasten viesti on, että tärkeintä on huolehtia lasten arjen toimivuudesta.

Lapsiasiavaltuutetun toimistossa on toteutettu erilliselvitys yläkoulun työelämään tutustumisesta ja lasten koronakokemuksista sekä artikkelikokoelmat maapallon tulevaisuudesta ja lapsen oikeuksista sekä vammaisuuteen liittyvistä kysymyksistä.

Työelämään tutustumisjakso eli TET-jakso on monille koululaisille ensimmäinen ja ehkä ainoa kosketus työelämään ennen oppivelvollisuuden päättymistä. Helmikuussa 2019 julkaistussa selvityksessä kerättiin näkemyksiä ja kokemuksia työelämään tutustumisesta 29 opettajalta ja 66 yläkouluikäiseltä oppilaalta. Valtaosa oppilaista koki TET-jakson myönteisenä, ja hyvän työpaikan ominaisuuksiksi mainittiin monipuoliset ja itselle sopivat työt sekä ennen kaikkea hyvä ilmapiiri. Noin kolmasosa kuitenkin kuvasi kokemuksiaan kielteisesti, mihin vaikuttivat yksipuoliset ja rankat työtehtävät ja huono työilmapiiri. Huoltajilla on merkittävä rooli TET-paikkojen valinnassa ja työelämää koskevien asenteiden välittämisessä oppilaille. Vaikka oppilaita kannustetaan hakemaan itselleen kiinnostavia TET-paikkoja, käytännössä he valitsevat usein tuttuja ja kodin lähellä olevia paikkoja, joihin on helppo päästä. Suurin osa oppilaista koki TET-jakson hyödylliseksi, ja monet kertoivat oppineensa monia asioita työelämästä. TET-jaksojen toteutuksessa on paikallisia eroja

jaksojen pituudessa, minkä lisäksi pienillä paikkakunnilla mieluisia työpaikkoja ei riitä kaikille. Opettajat toivoivat enemmän yhteistyötä yrittäjien kanssa sekä lisää työkaluja opinto-ohjaukseen, jotta oppilaat valitsisivat TET-paikkoja enemmän omien kiinnostustensa mukaan.

Viime vuosina huoli ympäristön ja ilmaston tilasta on noussut kaikkien tietoisuuteen etenkin lasten ja nuorten toiminnan myötä. Samaan aikaan myös lasten ja nuorten pelko ja epävarmuus ihmisen aiheuttaman ilmastonmuutoksen seurauksista on lisääntynyt voimakkaasti, mikä on näkynyt myös avuntarpeen lisääntymisenä palvelujärjestelmässä. Lokakuussa 2020 julkaistussa artikkelikoelmassa kysytäänkin, millaisena lapset ja nuoret näkevät maapallon tulevaisuuden ja millaisia ympäristöpoliittisia vaikutusmahdollisuuksia lapsilla on. Lapset ja nuoret ovat tietoisia ympäristöuhkista, mikä on lisännyt huolta mutta myös motivaatiota vaikuttaa asioihin. Maapallon tulevaisuus ja lapsen oikeudet on sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden kysymys. Lapsilla on oikeus vaikuttaa ympäristöpoliittisiin ongelmiin, mutta velvollisuus ja päätöksentekovastuu niihin vaikuttavissa asioissa on kuitenkin aina aikuisilla.

Korona-aika on vaikuttanut voimakkaasti lasten arkeen ja elämään. Toukokuussa 2021 julkaistussa tutkimuksessa selvitettiin kolmasluokkalaisten jyväskyläläisten lasten kokemuksia koronasta heiltä kerättyjen piirustusten kautta. Piirustuksissaan lapset käsittelivät koronaa sairautena sekä sosiaalisten normien muuttajana. Korona sairautena koettiin negatiivisena asiana, mutta sosiaalisten normien muuttuminen sai useampia merkityksiä. Jotkut lapset kuvasivat lisääntyntä perheen kanssa olemista ja etäkoulun myötä muuttunutta arkea mukavina asioina, kun taas toiset kokivat rajoittuneen sosiaalisuuden ja etäyhteydet ikävinä. Teos osoitti, että melko pienin järjestelyin voidaan kerätä tietoa suurenkin lapsijoukon näkemyksistä ja että lasten kanssa on tärkeää keskustella poikkeusajan herättämistä tunteista ja ajatuksista.

Lasten yhdenvertaisuuden toteutuminen on aikuisten toiminnan ja päätöksenteon tulosta, mikä korostuu etenkin haavoittuvassa asemassa olevien lasten kohdalla. Lokakuussa 2021 julkaistussa teoksessa perehdytään vammaisuuteen liittyviin kysymyksiin oikeudellisesta näkökulmasta, erilaisten yhteiskunnallisten instituutioiden tasolla sekä osana lasten jokapäiväistä arkea. Teoksen artikkelit osoittavat, että vammaisuuteen kohdistuvat asenteet, syrjintä ja esteelliset rakenteet hankaloittavat monin tavoin vammaisten lasten elämää. Vaikka vammaispolitiikassa on otettu monia edistysaskeleita viime vuosina, vammaisten lasten yhdenvertaisuus jää edelleen Suomessa monin paikoin toteutumatta. Lapset itse ilmaisivat painokkaasti halunsa olla osa yhteiskuntaa ja elää tavallista lapsen elämää yhdessä muiden lasten kanssa. Keinot näiden lasten aseman parantamiseksi ovat jo olemassa, mutta ne vaativat rakenteellisia muutoksia, asenteiden päivytystä ja erityisesti lasten omien näkemysten huomioimista.

Lopuksi

Lasten kuuleminen ei ole vain yhteiskunnan päätöksentekijöiden ja eri toimijoiden lakisääteinen velvollisuus, vaan sillä on tutkitusti monia positiivisia vaikutuksia sekä lasten elämään että päätöksentekoon. Aikuisten mielenkiinnolla kuuntelema lapsi uskoo vaikutusmahdollisuuksiinsa ja luottaa olevansa yhteisölleen merkityksellinen⁵. Poliittisella osallistumisella on myös havaittu positiivisia vaikutuksia lasten henkilökohtaiseen hyvinvointiin sekä sosiaalisiin suhteisiin⁶. Kun lapsia kuullaan heitä koskevassa päätöksenteossa, heidän siteensä paikallisyhteisöön vahvistuvat ja integraatio yhteiskuntaan kasvaa. Lasten osallisuus päätöksenteossa ehkäisee heidän syrjäytymistään, jonka keskeinen riskitekijä on vaikutusmahdollisuuksien puute. Tutkimusten mukaan aikuiset myös tekevät parempia päätöksiä silloin, kun he kuuntelevat lapsia – tätä mieltä ovat sekä aikuiset että lapset.⁷

Lasten kuuleminen on arvokas tilaisuus hankkia tietoa lasten elinpiiristä ja elinoloista niiden parhailta asiantuntijoilta. Esimerkiksi palvelujen tai terveydenhuollon piirissä lasten asioista saataan puhua vain aikuisten kesken, jolloin lasten omat näkemykset ja tieto eivät tule huomioiduiksi. Lasten mielipiteiden kysyminen on lopulta usein melko yksinkertaista, ja lapsiasiavaltuutetun toimiston kokemus lasten säännöllisistä tapaamisista osoittaa, että niistä saatua tietoa voi hyödyntää sekä tieteellisessä tutkimuksessa että valtionhallinnon ja päätöksenteon tiedontarpeessa. On kuitenkin hyvä muistaa, että lasten kuulemisen tarkoituksena ei ole sälyttää vastuuta lapsille, vaan tuottaa parempaa tietoa päätösten tueksi. Lapsiasiavaltuutetun työ lasten ja nuorten parissa toimii toivottavasti rohkaisevana esimerkkinä myös muille viranomaisille ja päätöksentekijöille.

5 Jylhänkangas, 2013

6 Alboroz-Manoyma ym., 2021

7 Ahonen et al., 2018

Lähteet

Ahonen, K., Honkanen, K., Olli, J., Ronimus, H. & Seppänen, M. (2018). *Kuuluva lapsi – kohti vammaisen lapsen osallisuutta palveluissa*. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Päätösten tueksi 26/2018. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-039-6>.

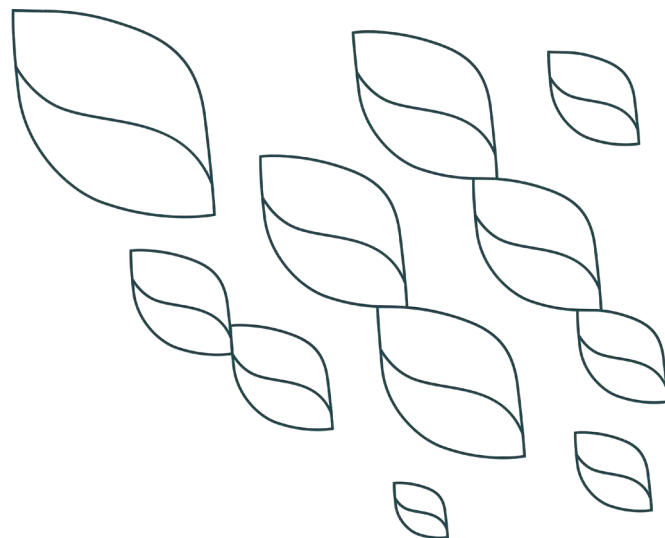
Albornoz-Manyoma, N. G., García-Leiva, P. & Palacios-Gálvez, M. S. (2021). *Longitudinal study of the psychosocial effects of political participation by children: the 'Ágora Infantil' programme*. *Child Indicators Research*, 1–14. <https://doi.org/10.1007/s12187-021-09837-w>.

Jylhänkangas, L. (toim.) (2013). *Lapsuuden ja nuoruuden etiikka sosiaali- ja terveysalalla*. Sosiaali- ja terveysministeriö, ETENE-julkaisuja Nro 41. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3455-9>.

Laki lapsiasiavaltuutetusta 1221/2004.

YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 12: *Lapsen oikeus tulla kuulluksi*. <https://lapsiasia.fi/yleiskommentit>.





EPILOGI

Kohti kansallisen lapsistrategian viitoittamaa tulevaisuutta

Elina Pekkarinen, lapsiasiavaltuutettu

YK:n lapsen oikeuksien komitean päätelmät kansallisen lapsistrategian suunnannäyttäjänä

Lapsiasiavaltuutetun edellisessä eduskuntakertomuksessa helmikuussa 2018 professori emeritus Matti Rimpelä kuvasi kattavasti Suomessa toteutettua lapsi-, nuoriso- ja perhepolitiikkaa¹. Rimpelän tilanneanalyysi oli ankara. Rimpelän mukaan instituutioiden eriytymiskehitys ja rakenteellinen välinpitämättömyys olivat sekä aiheuttaneet että nopeuttaneet lasten ja lapsiperheiden ongelmiin erikoistuneiden palvelujen kuormituksen kasvua, eikä palvelujen hajanaisuuden tuottamia ongelmia ollut onnistuttu poistamaan vakiintuneiden rakenteiden maailmassa. Nämä rakenteet säilyttävää ja yhteistoimintaan keskittyvää strategiaa oli Rimpelän mukaan testattu jo 30 vuoden ajan, eivätkä tulokset rohkaisseet sitä jatkamaan. Vaihtoehdoksi Rimpelä esitti aidosti uutta ja pitkälle tulevaisuuteen, 2030-luvun haasteisiin kustannusvaikuttavasti vastaavan kokonaisarkkitehtuurin kehittämistä eli laajaa systeemistä uusiutumista valtionhallinnosta lasten ja lapsiperheiden arkeen.

Tämän eduskuntakertomuksen sivuilla on useita kertoja viitattu kansalliseen lapsistrategiaan, jonka laatimista YK:n lapsen oikeuksien komitea esitti Suomelle vuonna 2011. Antaessaan Suomen valtiolle

1 Rimpelä, 2018

päätelmät silloisesta lapsen oikeuksien tilaa koskevasta määräaikaisraportista komitea kiitteli 2000-luvun alkupuolella laadittuja lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelmaa sekä lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelmaa. Komitea piti kuitenkin valitettavana, että Suomesta puuttui paitsi lapsen oikeudet huomioiva yhtenäinen lainsäädäntökehys, myös lapsen oikeuksien sopimuksen toimeenpanoa koordinoiva elin ja suunnitelma lapsen oikeuksien toimeenpanemiseksi.

YK:n lapsen oikeuksien komitea tunnisti vuonna 2011, että lapsen oikeuksien riippumaton seuranta on Suomessa järjestetty eduskunnan oikeusasiamiehen ja lapsiasiavaltuutetun tehtäviksi niin, että eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä on lapsen oikeuksien loukkauksia koskevien valitusten vastaanottaminen ja lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on lapsipolitiikan seuranta. Tässä eduskuntakertomuksessa on välttämätöntä muistuttaa, että vaikka komitea piti järjestelyä hyväksyttävänä, se kuitenkin edellytti, että valtiossa osoitetaan molempien toimijoiden käyttöön tarvittavat henkilöstö- ja taloudelliset sekä tekniset resurssit, joilla taataan järjestelmän riippumattomuus, tehokkuus ja saavutettavuus. Komitea totesi olevansa huolestunut lapsiasiavaltuutetun toimiston riittämättömistä resursseista. Käytännössä lapsiasiavaltuutettu on yhdessä muiden viranomaisten, järjestöjen ja muiden toimijoiden kanssa edistänyt komitean päätelmien tuntemusta Suomessa.

Päätelmissään komitea kiinnitti huomiota siihen, että lasten hyvinvoinnin koordinointi oli keskitetty sosiaali- ja terveysministeriöön ja totesi, ettei yksittäinen ministeriö voi vastata koko laajasta lapsen oikeuksien kentän koordinoinnista. Sen sijaan komitea suositteli, että Suomeen luodaan tehokas järjestelmä kaikkien lapsen oikeuksia koskevien toimintapolitiikkojen koordinoimiseksi ja että tälle järjestelmälle osoitetaan ”tarvittavat henkilöstö- ja taloudelliset sekä tekniset resurssit kattavien, johdonmukaisten ja yhdenmukaisten lapsen oikeuksia koskevien toimintapolitiikkojen täytäntöön panemiseksi kansallisesti, alueellisesti ja kunnallisesti”. Samalla komitea edellytti, että Suomi laatii kattavan toimintasuunnitelman yleissopimuksen täysimittaiseksi täytäntöön panemiseksi.²

Komitean suosituksen toteuttaminen käynnistyi verrattain hitaasti. Tässä epilogissa kuvataan, millaisen prosessin myötä tätä komitean edellyttämää lapsen oikeuksien toimintapolitiikkoja koordinoivaa järjestelmää lopulta ryhdyttiin toteuttamaan ja miten tässä tehtävässä onnistuttiin.

2 CRC/C/FIN/CO/4, kohdat 8–13.

Kansalliset toimijat lapsistrategian aloitteentekijöinä

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmassa 2011 tähdättiin vielä lapsi- ja nuorisopolitiikan ohjelman edistämiseen, jonka tavoitteena oli vahvistaa hallinnonalojen välistä yhteistyötä ja työnjakoa.³ Hallitusohjelmassa mainittiin lapsen oikeus perusopetukseen, kulttuuriin ja taiteisiin, mutta kokonaisvaltaista lapsen oikeuksien kehittämisen ideaa ei hallitusohjelmasta voi löytää. Lapsi-, nuoriso- ja lapsiperhepolitiikan keskittyminen palvelujen järjestämiseen jatkui pääministeri Juha Sipilän vuonna 2015 laaditussa hallitusohjelmassa.⁴ Ratkaisu oli ymmärrettävä, sillä valmisteltavana oli valtava sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus, jonka keskeinen tavoite liittyi palvelujen uudelleenorganisointiin. Sipilän hallitusohjelman yksi kärkihanke olikin lapsi- ja perhepalvelujen muutosohjelma (LAPE), jonka lähtökohtana oli perheiden monimuotoisuus ja lapsen edun edistäminen.

LAPE-muutosohjelmalla oli useita tavoitteita, joilla tähdättiin järkevämmiin koordinoituihin ja oikea-aikaisiin palveluihin. Keskeinen tavoite oli johtaa lapsi- ja perhepolitiikkaa sekä palveluja hallintorajat ylittäen ja ottaa käyttöön päätösten lapsi- ja perhevaikutusten arviointi, väestölähtöinen budjetointi ja lasten hyvinvoinnin seuranta. LAPE-muutosohjelman toimintasuunnitelmassa todettiin, että ohjelma tehdään ihmisoikeusperustaisesti ja että se olisi osa lapsen oikeuksia koskevan YK:n yleissopimuksen täytäntöönpanoa Suomessa.⁵

Kesäkuussa 2017 sosiaali- ja terveysministeriö ja opetus- ja kulttuuriministeriö asettivat neljä selvityshenkilöä, joiden tehtävänä oli kartoittaa LAPE-muutosohjelmaan liittyvän sivistys- ja opetustoimen ja sosiaali- ja terveystalouden yhdyspintoja ja verkostojohtamisen malleja. Samalla selvityshenkilöiltä pyydettiin sellaisia ohjauksen ja toimintakulttuurin uudistamisen ehdotuksia, joilla lapsi- ja perhelähtöisyys palveluissa varmistetaan uudessa toimintaympäristössä. Selvitysryhmän puheenjohtajana toimi entinen opetusministeri ja valtiosihteeri sekä silloinen Opetushallituksen pääjohtaja Olli-Pekka Heinonen. Selvitystyöryhmä julkaisi raporttinsa 7. helmikuuta 2018.⁶

Raportin mukaan selvityshenkilöille oli selvitystyön kuluessa vahvistunut käsitys lapsi- ja perhelähtöisyyttä edistävien rakenteiden puutteesta. Niiden puuttuessa myöskään kansallista tahtotilaa lapsen oikeuksien toimeenpanolle ei päässyt syntymään. Raportissa rakenteet todettiin välttämättömiksi, jotta ministeriöittäin siiloutuneista politiikkatoimista päästäisiin eroon ja eri hallinnonalojen vastuulle kuuluvia tehtäviä ja palveluja päästäisiin pitkävaikutteisesti ja tehokkaasti yhdistämään – olivathan asiakkaat pitkälti yhteisiä.

3 Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011.

4 Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015.

5 STM, 2016

6 Heinonen et al., 2018

Selvitystyöryhmä viittasi myös yllä mainittuihin YK:n lapsen oikeuksien komitean päätelmiin ja esitti, että Suomeen laadittaisiin vaalikausittain erityinen lapsi- ja perhestrategia (LAPE-strategia), joka toimisi myös YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen toimeenpanon sekä lapsi-, nuoriso- ja perhepolitiikan koordinaation välineenä ja joka saatettaisiin eduskunnan käsiteltäväksi. Raportissa LAPE-strategian seuranta ja toimeenpano oli suunniteltu verrattain tarkkaan: hallituksen tehtäväksi tulisi kahdesti vuodessa järjestettävissä LAPE-strategiaistunnoissa käsitellä lapsiin, nuoriin ja lapsiperheisiin liittyviä asiakokonaisuuksia tehtävään nimitetyn ministerityöryhmän esityksestä. Esitykset valmisteltaisiin opetus- ja kulttuuriministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön johtoryhmien säännöllisesti, vähintään kahdesti vuodessa järjestettävien käsitteilyjen pohjalta. Ministeriöiden kansliapäälliköille ehdotettiin käynnistäjän ja johtamisen roolia.

Lapsen oikeuksien viestintäverkosto, joka koostuu useista lapsi- ja perhejärjestöistä ja viranomaisista, oli jo lapsen oikeuksien viikolla marraskuussa 2017 julkaissut ensimmäisen lapsistrategiaa vaatineen kannanottonsa.⁷ Selvitystyöryhmän julkaisemisen jälkeen, 13. helmikuuta 2018, muutamasta keskeisestä lapsi- ja perhejärjestöstä koostunut joukko julkaisi jälleen yhteisen kannanoton, jossa ne vaativat kansallisen lapsistrategian laatimista. Helmikuun kannanotossa todettiin, että LAPE-muutosohjelma on vahvistanut yhteistyötä erityisesti sosiaali- ja terveysministeriön ja opetus- ja kulttuuriministeriön välillä, mutta sen määräaikaisuus uhkaa ohjelmakauden jälkeisen ajan lapsi-, nuoriso- ja lapsiperhepalvelujen yhteensovittamista. Kannanotossa tartuttiin Heinosen johtaman selvitystyöryhmän raporttiin ja esitettiin, että lapsistrategiaan kirjattaisiin tavoitteet ja toimenpiteet lapsen oikeuksien sopimuksen ja muiden keskeisten lasten ja nuorten hyvinvointia turvaavien oikeuksien toteutumisen edistämiseksi. Järjestöt ehdottivat, että strategia hyväksyttäisiin valtioneuvostossa neljäksi vuodeksi kerrallaan ja sen pohjalta laadittaisiin tarvittavat kirjaukset maakuntastrategioihin ja kuntastrategioihin.⁸

Vaatus kansallisen lapsistrategian laatimiseksi ei jäänyt tähän. 21. helmikuuta 2018 julkaistiin lapsiasiavaltuutetun eduskuntakertomus. Sen esipuheessa lapsiasiavaltuutettu Tuomas Kurttila esitti, että eduskunta tekisi linjauksen kansallisen lapsipolitiikan strategian valmistelusta perustana YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus. Strategialle Kurttila asetti kolme lähtökohtaa: 1. Suomen lapsipolitiikan strategiasta olisi tarpeen säätää lailla; 2. valtioneuvosto päättäisi strategiasta; 3. valtioneuvosto antaisi strategian toimeenpanosta hallituskauden aikana eduskunnalle selonteon, jotta eduskunnan rooli Suomen lapsipolitiikan perälautana vahvistuisi.⁹ Lapsiasiavaltuutetun eduskuntakertomuksen eduskuntakäsittelyn päätteeksi tammikuussa 2019 eduskunta päätyi edellyttämään valtioneuvostolta kansallisen lapsistrategian laatimista.¹⁰

7 Iivonen & Pollari, 2017

8 Särkelä et al., 2018

9 Kurttila, 2018

10 EK 34/2018 vp

Voinee perustellusti todeta, että helmikuu 2018 oli lapsen oikeuksien kannalta historiallinen käännekohta Suomessa. Eri tahojen pitkäjänteinen vaikuttamistyö kanavoitui usealta suunnalta kasvavaksi paineeksi valtioneuvostoon. Vaatimus kansallisesta lapsistrategiasta oli nyt esitetty paitsi kansainvälisen auktoriteetin myös ministeriöiden asettamien selvityshenkilöiden, keskeisten lapsi- ja perhejärjestöjen sekä lapsiasiavaltuutetun toimesta. Valtioneuvostossa alkoikin pian tapahtua.

Lapsen aika: Kohti kansallista lapsistrategiaa 2040

Kehysriihessä huhtikuussa 2018 hallitus päätti käynnistää kansallisen lapsistrategian valmistelun. Tavoitteeksi asetettiin laajasti tutkittuun tietoon nojaava, lapsen etua yhteiskunnallisessa päätöksenteossa vahvistava, poikkihallinnollinen strategia. Lapsistrategialla haluttiin vahvistaa lapsi- ja perhemyönteistä yhteiskuntaa sekä syntyvyyden positiivista kehitystä. Lapsistrategian valmistelusta vastasivat perhe- ja peruspalveluministeri Annika Saarikko ja opetusministeri Sanni Grahn-Laasonen, ja sitä ohjasivat laajapohjainen lapsifoorumi ja ohjausryhmä, joka asetettiin saman vuoden kesäkuussa. Lapsen aika -hankkeen projektipäälliköksi nimitettiin Marttaliiton pääsihteeri Marianne Heikkilä. Työn aikataulu oli hengästyttävä: strategian edellytettiin valmistuvan helmikuussa 2019 eli yhdeksässä kuukaudessa.

Lapsen aika -valmistelu ei tyytynyt perinteisiin kuulemistilaisuuksiin strategiaa valmistellessaan, vaan työhön kutsuttiin laajasti ministeriöiden, kansalaisyhteiskunnan, julkisen ja yksityisen sektorin toimijoita, jotka kokoontuivat kolmeen lapsifoorumiin ja useisiin sidosryhmätapaamisiin. Työhön osallistui myös kokemusasiantuntijoita ja yli sata tutkijaa ja tutkimusryhmää, joita pyydettiin kiteyttämään tutkimustensa keskeiset tulokset strategiatyön tueksi. Tiukasta aikataulusta huolimatta valmistelutyössä kohdattiin lähes tuhat ihmistä, joista lapsia oli noin kaksisataa.

Sidosryhmäyhteistyön, ohjausryhmän työskentelyn, kohtaamisten ja tutkijapuheenvuorojen perusteella jäseneltiin hyvinvoinnin osa-alueet: ihmissuhteiden, osallisuuden, oppimisen, osallisuuden, turvallisuuden ja terveyden ulottuvuudet. Näiden pohjalta ohjausryhmä laati kolme erilaista skenaariota eli kolme mahdollista maailmaa.

- Linearisessa kehityksessä eriarvoistumiskehitys jatkui samaan tapaan ja lapsipolitiikassa palattiin hajanaiseen ja hallinnonalakohtaiseen kehitystyöhön. Liikkeelle saatuja hyviä muutostrendejä ei saatu vahvistumaan, ja lasten hyvinvoinnin polarisoituminen jatkui. Ihmisoikeussopimukseen ei sitouduttu, ja yhteistyön koordinaatio oli pirstaleista.
- Kriisiytyneessä kehityksessä kielteiset muutokset vahvistuivat kaikilla osa-alueilla. Ongelmat syvenivät, eivätkä palvelut tai tulonsiirrot pystyneet niitä ehkäisemään. Skenaariossa mainittiin myös ekologinen kriisi, joka uhkasi kaikkia lapsia ja heidän elinympäristöjään.
- Toivottu skenaario, ja siis Lapsen aika -strategiatyön visio, nimettiin Lapsen aika -skenaarioksi. Tässä skenaariossa lapsi-, nuori- ja perhemyönteinen Suomi oli saavutettu (kuvio 1).

Lapsen aika -strategiatyön visiota konkretisoivat seitsemän tavoitetta, jotka liittyvät lapsen ihmissuhdeympäristöön, lapsen ja perheen osallisuuden kasvu- ja lähiyhteisössä, perheiden yhdessä viettämään aikaan, lapsen ja nuoren yksilöllisen kasvun ja oppimisen polun mahdollistamiseen, lapsiperheiden köyhyyden vähentämiseen sekä ihmisten mahdollisuuden saavuttaa toivomansa lapsimäärä.

Lapsen aika -vision saavuttamisen tavoitteet¹¹

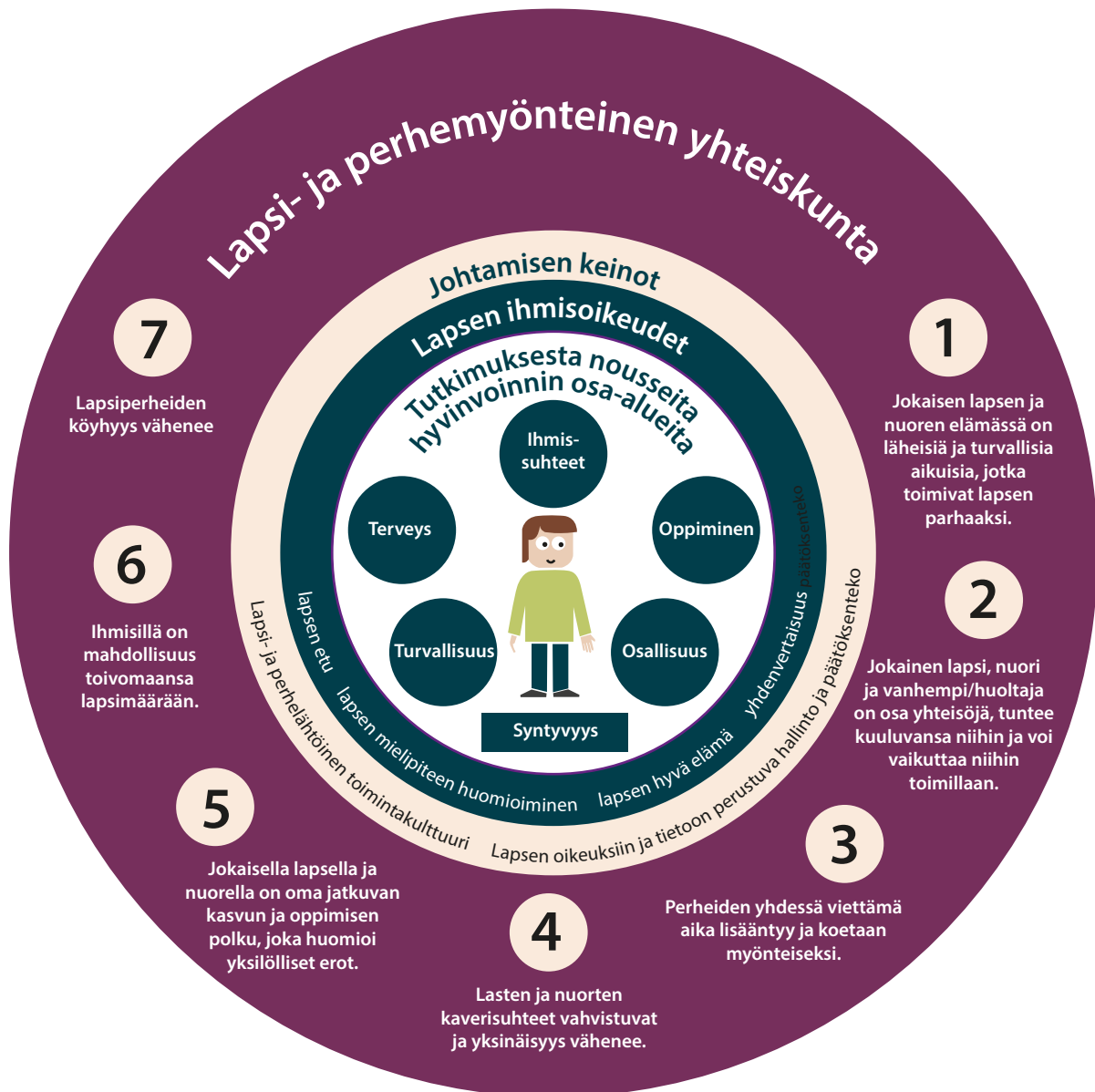
1. Jokaisen lapsen ja nuoren elämässä on läheisiä ja turvallisia aikuisia, jotka toimivat lapsen parhaaksi.
2. Jokainen lapsi, nuori ja vanhempi /huoltaja on osa yhteisöä, tuntee kuuluvansa niihin ja voi vaikuttaa niihin toimillaan.
3. Perheiden yhdessä viettämä aika lisääntyy ja koetaan myönteiseksi.
4. Lasten ja nuorten kaverisuhteet vahvistuvat ja yksinäisyys vähenee.
5. Jokaisella lapsella ja nuorella on oma jatkuvan kasvun ja oppimisen polku, joka huomioi yksilölliset erot.
6. Ihmisillä on mahdollisuus toivomaansa lapsimäärään.
7. Lapsiperheiden köyhyys vähenee.

(Lähde: Lapsen aika -raportti, 45)

11 Valtioneuvosto, 2019, s. 45

Lapsen aika

Kohti kansallista lapsistrategiaa 2040

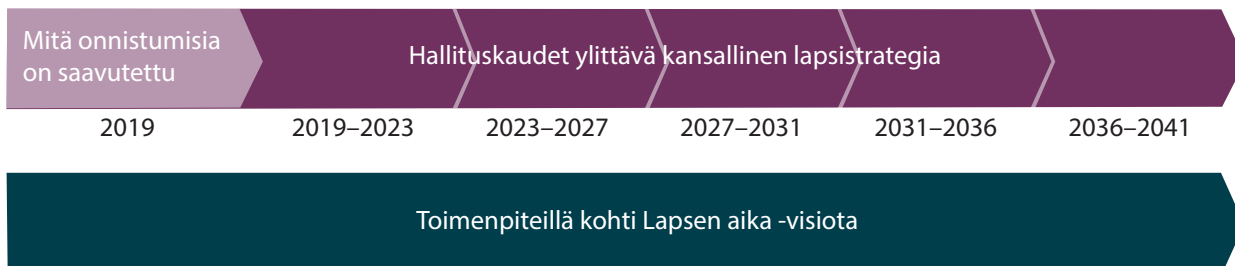


Kuvio 1. Lapsen aika -lapsistrategian 2018–2019 visio.

Lapsen aika -työ oli kunnianhimoinen, sillä se ei tyytynyt vain maalaamaan visiota, vaan asetti lukuisia suuntaviivoja ja mainitsi useita välineitä asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Strategiatyössä painotettiin lapsen oikeuksiin ja tietoon perustuva hallinto ja päätöksentekoa, johtamista, lapsi- ja perheystävällistä toimintakulttuuria, kohtaamista, vuorovaikutusta ja yhteistyötä. Koska työn todettiin toimivan varsinaisen, seuraavan hallituskauden laadittavaksi esitetyn kansallisen lapsistrategian pohjatyönä, siirrettiin konkreettiset toimintatavat kuitenkin tulevaisuuden tekijöiden pohdittavaksi. Lapsen aika -työssä kansallisen lapsistrategian toteuttamiseksi esitettiin kuvion 2 mukaista tiekarttaa.

Lapsen aika -tiekartta kohti kansallista lapsistrategiaa

- Tavoitteena on luoda hallituskaudet ylittävä, systeminen ja parlamentaarinen lapsistrategia vuoteen 2040
- Strategia käsittää laajasti lapsia, nuoria ja lapsiperheitä koskevia asioita ja valitaan kärjet
- Lähtökohtana on
 - lapsen oikeuksiin liittyvät kansainväliset sopimukset
 - YK:n lapsen oikeuksien sopimus
 - kansallinen lainsäädäntö
 - tutkittu tieto
 - kokemusasiantuntijuuden hyödyntäminen
- Hallitusneuvotteluissa sovitaan strategiaa toteuttavat toimenpiteet
- Strategiasta johdetaan alueelliset strategiat



Kuvio 2. Lapsen aika -työn tiekartta.

Lapsen aika -työ oli suomalaisessa lapsen oikeuksien kentässä ainutlaatuinen ja kunnianhimoinen suoritus. Kiivaassa, suorastaan hengästyttävässä aikataulussaan se onnistui erinomaisesti kokoamaan niin asiantuntija-, kokemus- kuin tutkimustietoa ja antoi tulevan hallituksen lapsistrategiatyölle paljon eväitä.

Lapsen aika -työn puutteena oli kuitenkin historiattomuus ja suomalaisen yhteiskunnan perusrakenteiden tunnistamisen puute. Seitsemästä tavoitteesta peräti neljä tähtäsi ihmissuhteiden varassa tapahtuvaan muutokseen – lapselle läheisiin aikuisiin, yhteisöihin, perheiden yhdessä viettämään aikaan ja lasten kaverisuhteisiin. Oppimisen polku, syntyvyyden lisääminen ja lapsikäyhyyden vähentäminen olivat selkeämpiä yhteiskuntapolitiikan keinoin saavutettavia tavoitteita, mutta huomiotta jäivät esimerkiksi sosiaali- ja terveystalouden ja sosiaaliturvan kehittämisen, työn ja perhe-elämän yhteensovittamisen ja lapsivaikutusten arvioinnin kaltaiset kysymykset, joissa yhteiskuntapolitiikalla on keskeinen merkitys. Samalla tavoitteiden tasolla huomiotta jäivät mm. syrjintään, lasten vaikutusmahdollisuuksiin ja osallisuuteen sekä väkivaltaan ja päihteisiin liittyvät kysymykset, vaikka ne itse raportissa kiitettävästi mainittiinkin. Siksi suomalaisen hyvinvointivaltion rakenteelliset ongelmat näyttäytyivät Lapsen aika -työn tavoitteissa yksilöiden ja yhteisöjen ongelmina ja tahtotilan puutteena pikemmin kuin yhteiskunnan historiassa muodostuneina syvärakenteina, elinkeinoelämän, työmarkkinoiden ja elinympäristön olosuhteiden lainalaisuuksina ja poliittisen päätöksentekojärjestelmän käytäntöinä. Tiiviisti tulevaisuuteen kiinnitetty katse ei katsonut peruutuspeiliin. Yhtenä suurena ongelmana on, että raportissa ei huomioitu YK:n lapsen oikeuksien komitean Suomelle antamia päätelmiä, jolloin tavoitteiden lapsen oikeuksiin rakentuva perusta oli hatara.

Tiivistäen voi todeta, että Lapsen aika -työ toimii erinomaisena pohjatyönä kansalliselle lapsistrategialle ja sen toimeenpanolle tulevaisuudessa yli hallituskausien. Etenkin sen tutkimuspuheenvuoro, josta on julkaistu erillinen raportti¹², on kansainvälisestikin ainutlaatuinen kooste eri tutkimusalojen keskeisistä havainnoista, olkoonkin, että tieteenalojen edustavuus painottuu kasvatus- ja sosiaali-tieteisiin. Asettamissaan tavoitteissa ja keinoissa Lapsen aika -työ ei kuitenkaan täysin onnistunut. Vaikka työssä tuotetut dokumentit kuvasivat suomalaista yhteiskuntaa, lapsipolitiikkaa ja etenkin tulevaisuutta monitasoisesti ja tutkimustietoon perustuen, eivät nämä välittyneet strategisten tavoitteiden tasolle. Samalla on kuitenkin muistettava, että strategisten tavoitteiden asettaminen ei tämän taustatyön tehtävänä alun perin ollutkaan. Tämä tehtävä lankesi seuraaville, pääministeri Antti Rinteen ja myöhemmin pääministeri Sanna Marinin hallituksille.

Kansallinen lapsistrategia parlamentaarisen komitean ponnistuksena

Pääministeri Antti Rinteen hallitusohjelman¹³ valmisteluissa useat toimijat peräänkuuluttivat kansallisen lapsistrategian valmistelua edellisellä hallituskaudella tehdyn työn pohjalta. Myös lapsiasiavaltuutettu Tuomas Kurttila jätti kansallisen lapsistrategian laatimisen viimeisen virkapäivänsä ”testamentiksi” hallitukselle ja eduskunta edellytti strategian laatimista kirjelmässään tammikuussa 2019¹⁴. Ehdotukset kuultiin. Yhdeksi hallitusohjelman seitsemästä strategisesta kokonaisuudesta määriteltiin oikeudenmukainen, yhdenvertainen ja mukaan ottava Suomi. Tämän strategian saavuttamisen yhdeksi tavoitteeksi asetettiin lapsi- ja perheystävällisyyden edistäminen ja sen yhdeksi keinoksi lapsiperhestrategian laatiminen.

Kansallisen lapsistrategian askelmerkit piirrettiin hallitusohjelmaan yllättävän tarkasti. Hallitusohjelmassa linjattiin, että lapsistrategian valmistelee parlamentaarinen komitea, ja lapsistrategian tavoitteeksi asetettiin hallituskaudet ylittävän ja eri hallinnonalat yhdistävän lapsi- ja perhe-myönteisen Suomen vision luominen. Strategian edellytettiin perustuvan tietoon ja tutkimukseen ja edistävän lapsen oikeuksien sopimuksen toimeenpanoa. Samalla korostettiin hallinnon ja päätöksenteon lapsenoikeusperusteisuutta, palvelujen ja tukien lapsi- ja perhelähtöisyyttä ja hallinnonalarajojen ylittämistä. Hallitusohjelmassa hallitus sitoutui arvioimaan päätösten lapsivaikutuksia sekä edistämään lapsibudjetointia, lasten hyvinvoinnin tietopohjan vahvistamista ja lasten ja nuorten osallisuutta. Strategian tavoitteisiin päätettiin valtion ohella sitouttaa muut julkiset toimijat, etenkin kunnat ja kuntayhtymät, korkeakoulut ja opetuksen järjestäjät, järjestöt, seurakunnat sekä elinkeinoelämä. Lapsistrategian valmistelussa päätettiin hyödyntää Lapsen aika 2040 -raporttia.

12 Välijärvi, 2019

13 Pääministeri Antti Rinteen hallituksen ohjelma 6.6.2019: Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta

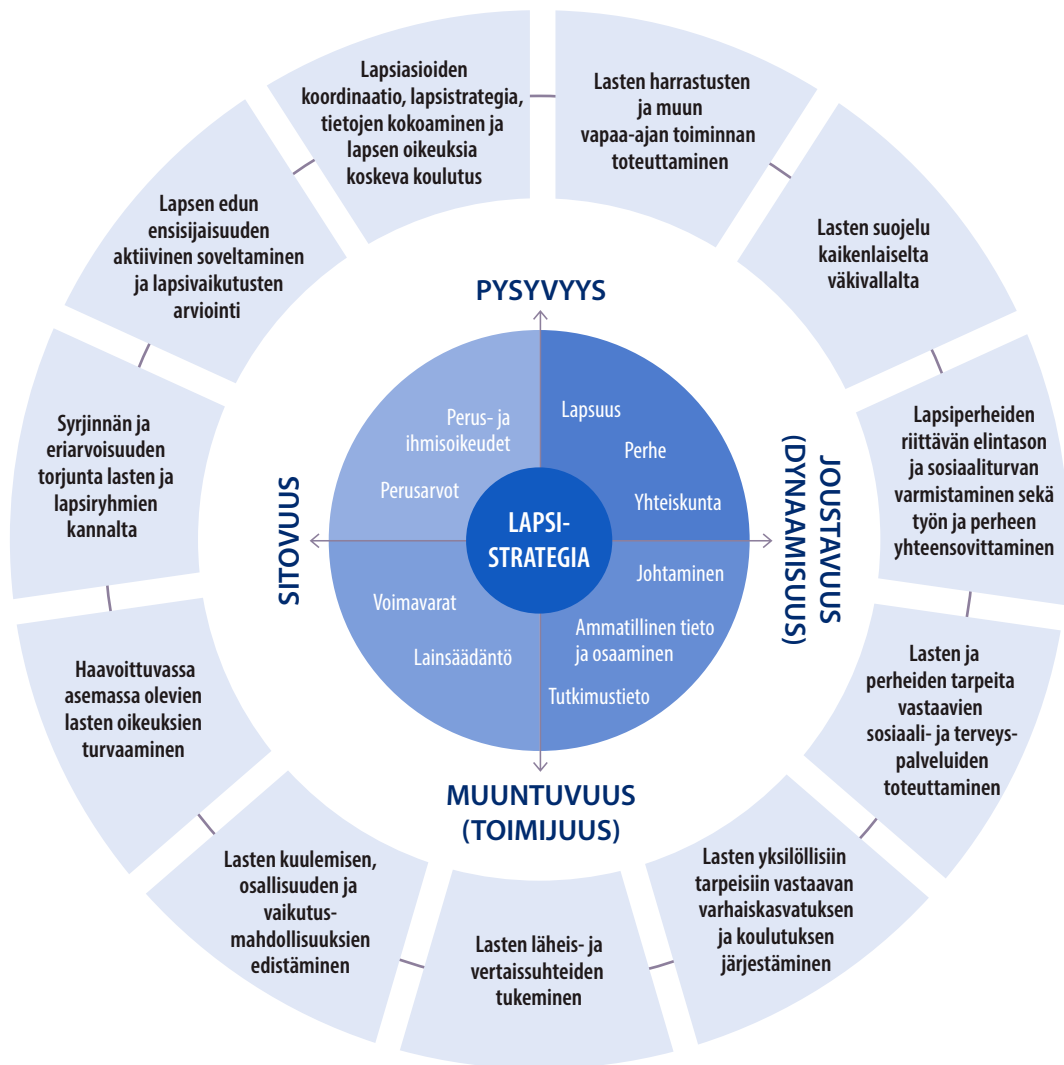
14 EK 34/2018 vp

Kansallisen lapsistrategian valmistelutyö käynnistyi verkkaisesti. Lokakuussa 2019 lapsistrategialle nimitettiin pääsihteeriksi varatuomari Johanna Laisaari. Tavoitteena oli perustaa parlamentaarinen komitea joulukuussa. Sisäpoliittisten tapahtumien johdosta nimitys kuitenkin viivästyi, ja komitea nimitettiin pääministeri Sanna Marinin hallituksen toimesta 5. maaliskuuta 2020. Komiteaan nimitettiin kaikkiaan yhdeksän jäsentä, yksi kustakin eduskuntapuolueesta, ja kullekin henkilökohdainen varajäsen. Lisäksi nimitettiin neljä pysyvää asiantuntijaa. Komitealle asetettiin myös sihteeristö, joka koostui valtioneuvoston kanslian, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön ja opetus- ja kulttuuriministeriön viranhaltijoista sekä järjestökentän edustajista.¹⁵

Vain viikko parlamentaarisen komitean nimittämisen jälkeen tilanne muuttui suorastaan dramaattisesti. Covid-19-epidemia julistettiin pandemiaksi, ja Suomi liukui yhdessä koko muun maailman kanssa kohti poikkeustilaa. Parlamentaarisen komitean ensimmäinen varsinainen kokous päästiin järjestämään vasta kesäkuussa 2020, jolloin myös strategian seurantatyöryhmä asetettiin. Terveysturvallisuussyistä viisi yhteensä kuudesta komitean kokouksesta järjestettiin hybridi-kokouksina etäyhteyksien avulla.

Kansallisen lapsistrategian tiekartta rakennettiin jo ennen parlamentaarisen komitean työtä osana lapsistrategian oikeudellisen perustan jäsentelyä. Se rakentui kahden akselin – pysyvyyden vs. muuntuvuuden ja sitovuuden vs. joustavuuden – väliseen nelikenttään, jossa sitovuutta ja pysyvyyttä edustivat perus- ja ihmisoikeudet sekä perusarvot, joustavuutta ja pysyvyyttä edustivat lapsuus, perhe ja yhteiskunta, joustavuutta ja muuntuvuutta edustivat johtaminen, ammatillinen tieto ja osaaminen sekä tutkimustieto, ja muuntuvuutta ja sitovuutta voimavarat sekä lainsäädäntö. Strategian taustalla vaikuttivat tehty oikeudellinen tarkastelu, YK:n lapsen oikeuksien komitean Suomelle antamat päätelmät sekä Lapsen aika -työn tulokset (ks. kuvio 3).

15 Komitean kokoonpano allekirjoitettaessa: puheenjohtaja Krista Kiuru (SDP), varapj. Li Andersson (Vas.), Ari Koponen (PS), Heikki Autto (Kok.), Hilikka Kemppi (Kesk.), Sofia Virta (Vihr), Mikko Ollikainen (RKP), Päivi Räsänen (KD), Harry Harkimo (Liik.). Asiantuntijajäsenet: Elina Pekkarinen (lapsiasiavaltuutettu), Hanna Heinonen (Lastensuojelun Keskusliitto), Inka Hetemäki (Suomen UNICEF), Virve Toivonen (Itä-Suomen yliopisto). Sihteeristö: Johanna Laisaari (VNK), Katja Bergbacka (OKM), Esa Iivonen (Mannerheimin Lastensuojeluliitto), Sanna Koulu (STM), Taina Kulmala (VNK), Kirsi Pollari (Lastensuojelun Keskusliitto), Laura Saarinen (STM).



YK:n lapsen oikeuksien sopimus (SopS 59–60/1991) on Suomea velvoittava ihmisoikeussopimus. Se määrittää ne alle 18-vuotiaille kuuluvat oikeudet, jotka sopimusvaltioiden tulee turvata eri elämän ja yhteiskunnan alueilla.

Tämä lapsistrategia on tarkoitettu toteuttamaan sopimuksen Suomelle asettamat velvoitteet. Strategia noudattaa YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen ohella muitakin Suomea koskevia perus- ja ihmisoikeusvelvoitteita sekä Suomen vahvan oikeusvaltioperinteeseen.

Strategian taustalla ovat YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen neljä yleisperiaatetta: syrjimättömyys, lapsen edun ensisijaisuus, lapsen oikeus elämään, henkinjäämiseen ja kehittymiseen ja lapsen osallisuus.

Kuvio 3. Kansallisen lapsistrategian tielkartta.

Parlamentaarisen komitean valmisteleva kansallinen lapsistrategia on hyvin tiivis dokumentti, joka konkreettisten toimenpiteiden sijaan sisältää tavoitteita ja toimintalinjoja. Komitean työskentelyssä strategian visioksi nousi kaikkien lasten oikeuksia kunnioittava Suomi ja strategian kolmeksi pääajatuksiksi kiteytyivät seuraavat tavoitteet:

1. Strategialla luodaan aidosti lapsi- ja perhemyönteinen, lapsen oikeuksia kunnioittava Suomi.
2. Lapsen oikeudet ja asema vakiinnutetaan niin, että lapset huomioidaan johdonmukaisesti kaikessa poliittisessa ja tosiasiallisessa toiminnassa muiden yhteiskunnan jäsenten rinnalla ja että lapset saavat tietoa heille kuuluvista oikeuksista.
3. Haavoittuvassa asemassa olevien lasten asema turvataan ja heidän tarpeensa tunnustetaan paremmin.

Kansallinen lapsistrategia jakautuu kolmeen osaan – ”kaikkien lasten Suomi”, ”hyvinvoivat ja osaavat lapset” ja ”lapset osallisina yhteiskunnassa” – joiden kaikkien alakohtina on erilaisia ilmiöitä, niiden nykytilan arviointia, strategiset linjaukset tavoitteiden saavuttamiseksi ja tavoitetilan oikeusperusta. Kaikkien lasten Suomi -kokonaisuus pitää sisällään syrjinnän ja eriarvoisuuden torjunnan, haavoittuvassa asemassa olevien lasten tukemisen sekä lasten suojelemisen väkivallalta. Hyvinvoivat ja osaavat lapset -kokonaisuuden alla ovat sosiaali- ja terveystalvet, varhaiskasvatus ja koulutus, perheen riittävä toimeentulo sekä työn ja perhe-elämän yhteensovittaminen, lasten läheis- ja vertaissuhteet sekä lasten vapaa-aika ja harrastukset. Osallisuuden alla ovat lapsiin kohdistuvien vaikutusten arviointi ja lapsibudjetointi sekä lasten ja nuorten kuuleminen. Rinnakkain luettuna kansallinen lapsistrategia näyttää rakentuvan sekä Lapsen aika -työn taustamateriaaleille että YK:n lapsen oikeuksien komitean päätelmille.

Pandemia asetti haasteita paitsi parlamentaarisen komitean työskentelylle myös muulle lapsistrategiatyölle. Lasten, nuorten ja sidosryhmien osallistuminen yhteisiin työpajoihin, tapahtumiin, foorumeihin ja julkaisu-tilaisuuksiin vaikeutui, ja osallistumista pyrittiin järjestämään virtuaalitalvökalujen, kuten kyselyjen, striimattujen tilaisuuksien ja etäkokousten avulla. Esimerkiksi lapsistrategiassa toteutetun virtuaalisen kyselyn avulla tavoitettiin vaikeuksista huolimatta 1 344 lasta ja 1 593 aikuista. Strategian yhteyteen asetettiin paitsi lapsibudjetointia kehittänyt työryhmä myös erityinen koronatyöryhmä, jonka tehtäväksi annettiin lapsen oikeuksien sekä lasten ja perheiden hyvinvoinnin kartoittaminen ja vahvistaminen koronaepidemian jälkihoidossa.^{16 17} Samalla strategiatyö julkaisi erillisselvityksiä, jotka käsittelivät strategian oikeudellista perustaa¹⁸, lapsen osallistumista ja osallisuutta niin yleisesti¹⁹ kuin osana lapsistrategian valmistelua²⁰, lasten kuulemista

16 Valtioneuvosto, 2021a

17 Valtioneuvosto, 2020

18 Iivonen & Pollari, 2020

19 Stenvall, 2020a

20 Stenvall, 2020b; Stenvall, 2021

lainvalmistelussa²¹ ja lapsivaikutusten arviointia lainvalmistelussa²². Strategiatyössä panostettiin siis laajasti julkaisuihin, jotka parhaimmillaan tuottavat pitkäjänteistä tietoa lapsioikeusperustaisen työn tueksi.

Kansallisen lapsistrategian työssä pyrittiin karsimaan erilaiset rönsyt ja pitäytymään varsin tiukasti oikeudellisessa pohjarakenteessa. Tällä vältettiin strategian politisoituminen, mikä olisi voinut estää sen valmistumisen parlamentaarisessa työssä, jossa eri osapuolten näkemykset voivat poiketa vahvastikin toisistaan. Valittu toimintatapa osoittautui sikäli toimivaksi, että kansallinen lapsistrategia hyväksyttiin helmikuussa 2021. Kansallisen lapsistrategian kohtalonkysymyksenä kuitenkin on, miten se onnistuu yhdessä päätehtävistään eli vaikuttamaan alakohtaisiin, kansallisiin ja kunnallisiin strategioihin ja talousarvioihin. Julkaisujen ja digitaalisten työkalujen varassa etenevä strategiatyö on vaarassa jäädä etäälle kunnissa ja lasten arjessa tehtävästä käytännön työstä ja päätöksenteosta. Kansallisen lapsistrategian vahvuutena on ollut runsas julkaisutuotanto, mutta se on samalla strategiatyön haaste. Kun kirjoittajina käytetään kunkin aihealueen parhaita asiantuntijoita, ovat tekstit teoreettisesti korkeatasoisia mutta samalla vaikeasti aukeavia. Tekstien jalkauttaminen lasten, nuorten ja lapsiperheiden arkeen edellyttääkin strategialta toimeenpanoa, jonka ensiaskeleita arvioidaan seuraavassa luvussa.

Kansallisen lapsistrategian toimeenpano ja tulevaisuus

Kansallisen lapsistrategian tulevaisuus riippuu siitä, miten sen toimeenpano – eli strategisten linjojen muuttaminen konkreettiseksi lapsipolitiikaksi – tulee onnistumaan. Sanna Marinin hallituskauden aikainen kansallisen lapsistrategian toimeenpanosuunnitelma²³ julkaistiin lokakuussa 2021 eli hallituskauden puolivälin jälkeen. Toimeenpanosuunnitelmassa huomioitiin noin 120 jo käynnistynyttä tai valmistelussa olevaa toimenpidettä tai hanketta, jotka joiltain osin vastasivat lapsistrategiassa asetettuihin tavoitteisiin. Nämä hankkeet esiteltiin toimeenpanosuunnitelman liitteessä, ja ne sisälsivät kaikkien hallinnonalojen hankkeita pyöräilyn ja kävelyn edistämisestä sosiaaliturvauudistukseen. Toimeenpanosuunnitelmassa toimenpiteet ja hankkeet ristiintaulukoitiin tarkasti kansallisen lapsistrategian toimenpiteiden kanssa. Tarkastelu tekee näkyväksi, miten useilla sektoreilla edistetään suoraan tai välillisesti lapsiin vaikuttavia politiikkoja, joiden vaikutukset kuitenkin jäävät tuntemattomiksi ilman erillistä arviointia.

Kansallisen lapsistrategian edistettäväksi osoitettiin 30 toimenpidettä, jotka tähtäsivät jo olemassa olevien rakenteiden kehittämiseen ja hyvien käytäntöjen vakiinnuttamiseen, uusien mahdollisuuksien kartoittamiseen ja niiden mallintamiseen. Hankkeet on tarkoitettu edistettäväksi eri virastojen,

21 Stenvall et al., 2021

22 Iivonen & Pollari, 2021

23 Valtioneuvosto, 2021b

järjestöjen, kuntien ja tutkimuslaitosten yhteistyössä, ja niiden toteutuksessa on huolehdittava lasten ja nuorten osallisuudesta, yhdenvertaisuudesta ja tutkimusperustaisuudesta. Useissa hankkeissa selvitetään asioita, joissa on tietoaaukkoja. Esimerkkinä tällaisista hankkeista mainittakoon lapsiuhritutkimus sekä lasten kaltoinkohtelua sijaishuollossa ja saamelais- ja romanilasten oikeuksien toteutumista kartoittavat selvitykset. Osassa hankkeista tuotetaan erilaisia oppaita tai suunnitelmia tunnistettujen ilmiöiden ratkaisemiseksi. Esimerkiksi lapsille laaditaan lastensuojelun käsikirja, ensitiedon antamisesta laaditaan yhtenäinen toimintamalli ja kiusaamisen, seksuaalisen häirinnän, väkivallan, vihapuheen ja syrjinnän vastaiselle työlle laaditaan oma verkkosivusto.

Osa rahoitettavista toimenpiteistä on sellaisia, joille on yritetty pitkään löytää tekijää, rahoitusta tai pysyvää rakennetta. On myönteistä, että nämä hankkeet toteutuvat. Kansallisen lapsistrategian toimeenpano tuo tilanteeseen kuitenkin vain hetkellisen helpotuksen, sillä hankkeiden tulee valmistua vuoden 2022 loppuun mennessä tai viimeistään hallituskauden loppuun eli huhtikuuhun 2023 mennessä. Lapsipolitiikan ja erilaisten käytäntöjen tasolla epävarmuus siis jatkuu edelleen. Kun lapsipolitiikka ja käytännöt ovat ennakoimattomia, se säteilee väistämättä suoraan lasten ja nuorten arkeen. Samalla toimenpidesuunnitelman ennakoimattomuus on vaarassa ylläpitää sitä hajaannusta, jota ehkäisemään kansallinen lapsistrategia luotiin. Hankkeet ovat mittasuhteiltaan niin erilaisia, niiden toteuttajat eivät kaikilta osin ole tiedossa, eivätkä ne siis ole vielä käynnistyneet. Onkin mahdotonta arvioida, miten toimeenpanosuunnitelma tavoitteissaan onnistuu.

Kysymyksistä kriittisin on, miten kansallisen lapsistrategian työ tulevilla hallituskausilla jatkuu. Kansallisen lapsistrategian toimeenpanosuunnitelman viimeinen toimenpide eli toimenpide 30 on kansallisen lapsistrategiayksikön perustaminen, jolla strategian jatkuvuutta ja pitkäjänteisyyttä tuettaisiin. Eduskuntakertomusta kirjoitettaessa allekirjoittanut yritti saada selville, mihin lapsistrategian toimeenpanoa edistävä rakenne valtionhallinnossa sijoitettaisiin. Vastausta tähän kysymykseen ei saatu, vaan rakenne on edelleen auki. Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan olisi välttämätöntä, että yksikkö perustettaisiin yksittäisen ministeriön sijasta kaikkia hallinnonaloja koordinoivaan rakenteeseen, kuten esimerkiksi valtioneuvoston kansliaan. Yksittäisen ministeriön alaisena yksikkö on vaarassa redusoitua rakenteeksi, josta YK:n lapsen oikeuksien komitea Suomea kymmenen vuotta sitten huomautti. Tuolloin komitea yksiselitteisesti totesi, ettei yksittäinen ministeriö voi turvata lapsen oikeuksien kokonaisvaltaista ja sektorirajat ylittävää toteuttamista. Vahva rakenne on tärkeä huolehdittaessa lapsipolitiikan pitkäjänteisyydestä, sillä heikko rakenne estää yli hallituskausien ulottuvien politiikkatoimien jatkuvuuden. Vahva rakenne pystyisi huolehtimaan siitä, että kansallisen lapsistrategian tavoitteet huomioitaisiin jo hallitusohjelmaa laadittaessa.

Yhteenvedona kansallisen lapsistrategian työstä vuosina 2018–2021 täytyy todeta, että vastoinkäymisistä huolimatta työ on ollut laadukasta ja onnistunutta. Kaikkien hallituskausien työssä on ollut vahvuuksia ja heikkouksia, joista osa on aiheutunut ulkoisista tekijöistä. Hallitusten eroamiset, uudelleenjärjestäytymiset ja covid-19-pandemia ovat olleet asioita, joita kukaan ei ole voinut ennustaa ja joilla on väistämättä ollut vaikutusta hallitusohjelmien edistämiseen. Kiire ja erilaiset

poliittiset näkemyserot ovat olleet ennakoitavia taustatekijöitä. Kansallisen lapsistrategian työstä tulisikin karistaa ne tekijät, joihin voidaan vaikuttaa, kuten kiireen aiheuttama jäsentymättömyys ja poliittisten näkemyserojen aiheuttama arvaamattomuus. Tavoitteena tulee olla kestävän ja ihmis-oikeusperustaisen lapsipolitiikan pitkäjänteinen edistäminen. Lapsen aika -työstä on hyvä säilyttää monitieteisyys, dynaamisuus ja yhteisen tekemisen ilo ja avoimuus – kansallisen lapsistrategian parlamentaarisesta työstä taas lapsenoikeusperustaisuus, pieteetillä tehty ohjelmien analyysi ja taustaselvitysten huolellinen teoreettisuus. Jos jatkossa pystytään yhdistämään ja säilyttämään nämä kansallisen lapsistrategian valmistumisen kannalta kriittisten taustatöiden parhaat puolet, suomalainen lapsi-, nuoriso- ja lapsiperhepolitiikka voi saada aiempaa selkeämmän roolin lapsen oikeuksien toteuttajana.

Lopuksi on syytä todeta, etteivät lasten elämät muutu paremmiksi vain strategioiden keinoin, jos strategiat eivät muutu toiminnaksi. Lasten asema, hyvinvointi ja oikeudet ovat kuluneen neljän vuoden aikana kohdanneet ongelman, johon paitsi koko maailma myös suomalainen hyvinvointivaltio oli heikosti varautunut. Covid-19-pandemia on tehnyt näkyväksi, miten vankkojen tukirakenteiden varaan tämän päivän suomalainen perhe on perustettu ja miten eriarvoisessa asemassa lapset tässä rakennelmassa ovat. Lapsia, nuoria ja lapsiperheitä tukevien palvelujen ja instituutioiden tiheän verkoston hetkellinenkin haurastuminen aiheutti välittömän hädän niille lapsille, joiden perhe ei ilman tukea selviydy. Osa lapsista taas pystyi perheensä turvin jatkamaan elämäänsä kuta-kuinkin ilman häiriöitä, osa jopa aiempaa tyytyväisempinä. Mikäli verkostoa ei saada paikattua, on olemassa todellinen vaara, että suomalainen lapsuus on matkalla kohti skenaariota, jota Lapsen aika -visiossa nimitettiin kriisiytyneeksi. Yhteisellä lapsen oikeuksiin rakentuvalla strategialla voidaan vaikuttaa siihen, että suomalainen lapsuus ajan haasteista huolimatta kulkee kohti lapsen aikaa.

Lähteet

CRC/C/FIN/CO/4. (2011). *Lapsen oikeuksien komitean 57. istunto: Sopimusvaltioiden yleissopimuksen 44 artiklan mukaisesti antamien raporttien käsittely. Päätelmät: Suomi*. <https://um.fi/documents/35732/48132/suomeksi/>

EK 34/2018 vp. *Eduskunnan kirjelmä EK 34/2018 vp – K 5/2018 vp*. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/EduskunnanVastaus/Sivut/EK_34+2018.aspx

Heinonen, O.-P., Ikonen, A.-K., Kaivosoja, M. & Reina, T. (2018). *Yhdyspinnat yhteiseksi mahdollisuudeksi – Selvitys lapsi- ja nuoriso- ja perhepalveluiden toteuttamiseen liittyvistä yhdyspinnoista muuttuvassa toimintaympäristössä*. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 8/2017. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3904-2>

Iivonen, E. & Pollari, K. (2017). *Kannanotto: Lapsistrategia ohjaamaan lapsipolitiikkaa*. <https://www.lapsenoikeudet.fi/lapsen-oikeuksien-paiva-ja-viikko/2017-yhdenvertaisuus/kannanotto-lapsistrategia-ohjamaan-lapsipolitiikkaa/>

Iivonen, E. & Pollari, K. (2020). *Kansallisen lapsistrategian oikeudellinen perusta*. Sosiaali- ja terveysministeriö, Raportteja ja muistioita 2020:20. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-5417-5>

Iivonen, E. & Pollari, K. (2021). *Lapsivaikutusten arvioinnin käsikirja lainvalmistelijoille*. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2021:5. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-370-8>

Kurttila, T. (2018). Esipuhe – lapsipolitiikan uudistamiseen. Teoksessa *Lapsiasiavaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018*, s. 3–4. Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisuja 2018:1. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-678-9>

Pääministeri Antti Rinteen hallituksen ohjelma 6.6.2019: Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. (2019). Valtioneuvoston julkaisuja 2019:23. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-756-7>

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011. (2011). Hallituksen julkaisusarja 1/2011. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201704256255>

Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015. (2015). Hallituksen julkaisusarja 10/2015. https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Ratkaisujen+Suomi_FI_YHDISTETTY_netti.pdf

Rimpelä, M. (2018). Valtio lasten kehityksen tukijana: eriytymisestä kansalliseen lapsistrategiaan. Teoksessa *Lapsiasiavaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018*, s. 57–127. Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisuja 2018:1. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-678-9>

- Stenvall, E. (2020a). *Osallisuutta ja osallistumista – Osa 1: Osallisuuden lähtökohdat kansallisessa lapsistrategiassa*. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, Raportteja ja muistioita 2020:27. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-7160-8>
- Stenvall, E. (2020b). *Lasten ja nuorten osallisuus kansallisessa lapsistrategiassa – Osa 2: Osallisuuden toteutuminen lapsistrategian valmistelussa*. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, Raportteja ja muistioita 2020:39. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-8435-6>
- Stenvall, E. (2021). *Lasten ja nuorten osallisuus kansallisessa lapsistrategiassa – Osa 3: Lasten ja nuorten näkökulmia osallisuudesta*. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön julkaisuja 2021:19. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-5438-0>
- Stenvall, E., Tiitinen, L., Saarinen, L., Pollari, P. & Sirtamo, J. (2021). *Lasten kuulemisen käsikirja lainvalmistelijoille*. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2021:6. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-405-7>
- STM. (2016). *Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelma: Hankesuunnitelma*. https://stm.fi/documents/1271139/1953486/Hankesuunnitelma_Lapsi-ja+perhepalveluiden+muutosohjelma.pdf
- Särkelä, R., Heinonen, H., Kalliomaa, M., Markkula-Kivisilta, H., Siimes, U. & Koivuranta, E. (2018, 13. helmikuuta). *Suomeen tarvitaan kansallinen lapsistrategia*. <https://www.lskl.fi/lausunnot/suomeen-tarvitaan-kansallinen-lapsistrategia/>
- Valtioneuvosto. (2019). *Lapsen aika: Kohti kansallista lapsistrategiaa 2040*. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:4. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-698-0>
- Valtioneuvosto. (2020). *Lasten ja nuorten hyvinvointi koronakriisin jälkihoidossa: lapsistrategian koronatyöryhmän raportti lapsen oikeuksien toteutumisesta*. Valtioneuvoston julkaisuja 2020:21. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-883-0>
- Valtioneuvosto. (2021a). *Lapset, nuoret ja koronakriisi: Lapsistrategian koronatyöryhmän arvio ja esitykset lapsen oikeuksien toteuttamiseksi*. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:2. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-674-7>
- Valtioneuvosto. (2021b). *Kansallisen lapsistrategian toimeenpanosuunnitelma: Valtioneuvoston periaatepäätös*. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:81. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-868-0>
- Väljærvi, J. (toim.). (2019). *Edellytykset kasvuun, oppimiseen ja osallisuuteen kaikille: Tutkijoiden havaintoja ja suosituksia lasten ja nuorten monipuolisen kehityksen, terveyden ja vaikuttamisen mahdollisuuksien edistämiseksi*. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:7. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-701-7>



LAPSIASIAVALTUUTETTU
BARNOMBUDSMANNEN