



Turun yliopisto
University of Turku

VAIN LAKIKO LASTA SUOJELEE?

Eeva Valjakka

Turun yliopisto

Oikeustieteellinen tiedekunta

Perhe- ja jäämistöoikeuden oppiaine

Oikeustieteen tohtoriohjelma

Työn ohjaajat:

Professori Tuulikki Mikkola, OTT

Oikeustieteellinen tiedekunta

Turun yliopisto

Dosentti Heini Kainulainen, OTT

Oikeustieteellinen tiedekunta

Turun yliopisto

Tarkastajat:

Professori Leo Nyqvist, VTT

Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta

Turun yliopisto

Professori Kevät Nousiainen, OTT

Oikeustieteellinen tiedekunta

Turun yliopisto

Vastaväittäjä:

Professori Leo Nyqvist, VTT

Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta

Turun yliopisto

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck-järjestelmällä.

ISBN 978-951-29-6441-3 (Painettu)

ISBN 978-951-29-6442-0 (Verkkajulkaisu)

ISSN 0082-6995 (Painettu)

ISSN 2343-3205 (Verkkajulkaisu)

Painosalama Oy – Turku, 2016

Tiivistelmä

TURUN YLIOPISTO

Oikeustieteellinen tiedekunta

Perhe-oikeus

VALJAKKA EEVA: Vain lakiko lasta suojelee?

Väitöskirja, 219 s.

Kesäkuu 2016

Tutkimuksessa tarkastellaan suomalaisen lastensuojelulainsäädännön pitkän aikavälin kehitystä 1800-luvun lopulta 2010-luvulle. Tavoitteena on selvittää, millä tavoin lasten suojelun tarvetta on lastensuojelulakeja säädettäessä määritelty ja millaisin keinoin julkinen valta on suojellut lapsia. Tutkimuksessa luodaan myös yleisemmin kuvaa siitä, millaista keskustelua lastensuojelun yhteiskunnallisesta tehtävästä, yksityisen ja julkisen hyvinvointivastuun jakautumisesta sekä julkisen vallan perheen yksityisyyteen puuttuvien toimien tarpeellisuudesta ja oikeutuksesta on eri aikoina käyty. Tutkimuksessa lastensuojelun käsitettä käytetään sekä laajemmassa (Child Welfare) että suppeammassa (Child Protection) merkityksessä.

Tutkimus on lapsi- ja oikeuspoliittinen puheenvuoro, jossa lastensuojelun institutionaalisia kehityskulkuja tarkastellaan yhteiskunnassa sosioekonomisesti heikoimmassa asemassa olevan lapsiväestön ja lastensuojelun asiakkaiksi valikoituvien lasten näkökulmasta. Tutkimusote on ongelmälähtöinen ja yhteyshakuinen siten, että tutkimuskysymyksiä tarkastellaan monitieteisesti hallinto- ja sosiaalioikeudellisessa viitekehyksessä.

Tutkimus osoittaa, että tarkasteltaessa lastensuojelua käsitteen suppeammassa merkityksessä lastensuojeluintituution rakenteet kuten lasten suojelutarpeen määrittely, suojelun keinot ja lastensuojelulain julkilausutut tavoitteet ovat pysyneet lähes samankaltaisina aina ensimmäisen lastensuojelulain (1936) säätämisestä lukien.

Tarkasteltaessa lastensuojelua käsitteen laajemmassa merkityksessä voidaan lastensuojelussa nähdä tapahtuneen muutoksia. Vähitellen hyvinvointivaltion laajentuessa lastensuojelua koskeva ymmärrys muuttui yhä moniulotteisemmaksi. Lastensuojelu merkitsi 1960-luvulle tultaessa laajaa lapsiväestön hyvinvointia turvaavaa yhteiskuntapoliittista ohjelmaa. Myös sosiaalipolitiikan suunnanmuutos 1990-luvulla ja sen myötä julkisen vallan vastuun kaventaminen merkitsivät muutosta lastensuojelussa. Monille yhteiskunnan eri osa-alueille ulottuvien perheiden ja lasten hyvinvointia tavoittelevien politiikkaohjelmien ja niiden toteuttamispyrkimysten sijaan lastensuojelu kaventui niin käsitteenä kuin käytännön toimintanakin tarkoittamaan lähes yksinomaan sosiaalihuollon erityispalvelua eli lapsi- ja perhekohtaista lastensuojelua.

Asiasanat: Lastensuojelu, lastensuojelulainsäädäntö, historiallinen kehitys, oikeudellinen sääntely, hyvinvointivaltio.

Abstract

UNIVERSITY OF TURKU

Faculty of Law

Family Law

VALJAKKA EEVA: Are children protected by the law alone?

Academic dissertation, 219 pages

June 2016

This study examines the long-term development of the Finnish child welfare legislation from the end of the 19th century to the 2010s. The aim is to trace how the need for child protection has been defined while enacting these acts and how public powers have protected children. The study also creates a wider picture of the debates in different times on the social function of child welfare, on the division of welfare responsibility, and on the justification of official measures intervening in the privacy of families. The study covers child protection as intended in the concepts of both Child Welfare and Child Protection.

The study addresses child policies and legal policies and examines the institutional progression of child protection from the perspectives of the children in the weakest position in socio-economic terms and of those that are clients of child welfare services. The approach is problem-oriented and wide-ranging in the sense that research questions are examined in a multidisciplinary manner in the framework of Administrative and Social Law.

The study demonstrates that while examining Child Protection, the structures of the child welfare institutions, such as the definition of the child welfare needs, measures of protection and the stated objectives of the Child Welfare Act have remained almost similar since the enactment of the first Child Welfare Act (1936).

In contrast, while examining Child Welfare in wider terms, changes can be observed. As the welfare state enlarged, the understanding of child welfare became more diversified. From the 1960s, child welfare referred to children's welfare and comprehensive political agenda safeguarding child welfare as well as the fortunate preconditions for children's growth and development. The change in the Finnish social policies in the 1990s and the resulting narrowing down of the public responsibilities have marked a change in child welfare mentality. Instead of trying to enforce policy agendas covering several social fields and aiming at family and child welfare, child welfare has been constricted both as a concept and as a practical measure to refer almost uniquely to social welfare service, i.e. child- and family-specific child welfare.

Keywords: child welfare, child welfare legislation, historical perspective, legal regulation, welfare state.

Sisällys

Tiivistelmä	3
Abstract.....	4
Esipuhe.....	7
I JOHDANTO.....	9
1. Johdatus tutkimusaiheeseen	9
1.1. Lastensuojelun muutos	9
1.2. Lastensuojelun kriisi	10
1.3. Kriisin ratkaisu.....	19
2. Tutkimuksen tehtävänasettelu.....	22
2.1. Tutkimustehtävä ja tutkimuksen tavoitteet.....	22
2.2. Lastensuojelu tutkimusaiheena	29
2.3. Yhteyshakuinen lähestymistapa	32
3. Lapsi, perhe ja yhteiskunta	38
3.1. Lapsi	38
3.2. Perhe.....	44
3.3. Yhteiskunta.....	49
II HUOLTOVALTION LASTENSUOJELU	57
1. Lastensuojelun tausta	57
1.1. Sosiaalipoliittinen reformismi ja filantropia	57
1.2. Rikosoikeudellisten oppien muutos.....	62
2. Lainsäädäntöpyrkimykset 1900-luvun alussa	67
2.1. Vaivaishoidosta köyhäinhoitoon	67
2.2. Suojelukasvatuskomitean mietintö 1905–1906	76
2.3. Helsingiuksen vastalause	81
2.4. Lastenlaki vai lastensuojelulaki.....	84
2.5. Vuoden 1936 lastensuojelulaki	89
III HYVINVOINTIVALTION LASTENSUOJELU.....	97
1. Vuoden 1983 lain valmistelu	97
1.1. Vuoden 1966 lastensuojelukomitean mietintö	97
1.2. Vuoden 1973 sosiaalihuollon periaatekomitean mietintö II ..	101
1.3. Vuoden 1977 lasten ja nuorten sosiaalihuoltotoimikunnan mietintö	104

1.4.	Vuoden 1982 lastensuojelutoimikunnan mietintö.....	106
2.	Vuoden 1983 lastensuojelulain toimeenpano ja soveltaminen.....	114
2.1.	Turvaverkon lastensuojelu.....	114
2.2.	Lama ja kuntapalvelujen muutos.....	119
2.3.	Lastensuojeluasiakkuuden kehityssuunnat 1990- ja 2000-luvuilla.....	123
2.4.	Lastensuojelun sosiaalityö 1990- ja 2000-luvuilla tehtyjen tutkimusten valossa.....	131
IV JÄLKIEKSPANSIIVISEN HYVINVOINTIVALTION		
	LASTENSUOJELU	137
1.	Lastensuojelulain uudistustarve	137
1.1.	Perusoikeusuudistus ja oikeuskulttuurin murros	137
1.2.	Perheen tukeminen	142
1.3.	Perhe-elämän suoja	144
1.4.	Lapsen oikeus suojeluun.....	150
1.5.	Vuoden 1995 lapsioikeudellista päätöksentekomenettelyä selvittäneen toimikunnan mietintö.....	154
1.6.	Sijaishuollon rajoitustoimenpiteitä koskevien säännösten uudistaminen	156
2.	Vuoden 2007 lastensuojelulain valmistelu ja lainmuutokset	163
2.1.	Vuoden 2005 lastensuojelulain kokonaisuudistustyöryhmän ehdotukset	163
2.2.	Kokonaisuudistustyöryhmän muistiosta annetut lausunnot..	172
2.3.	Lakiesityksen valiokuntakäsittely ja voimaan saattaminen	178
2.4.	Lainmuutokset vuoteen 2015.....	184
V	LOPUKSI	191
1.	Marginaalista hyvinvointiin	191
2.	Hyvinvoinnista marginaaliin.....	194
	Lähteet:.....	197

Esipuhe

Tämän tutkimuksen tekeminen on ollut pitkälinen prosessi. Moninaisten vaiheiden jälkeen on kiitosten aika.

Professori Kevät Nousiainen ja professori Leo Nyqvist ovat työni esitarkastajina toimineet ensiluokkaisella tavalla. Nopealla aikataululla annetut yhtäältä piinaavat ja toisaalta kannustavat esitarkastuslausunnot ovat olleet hyödyksi. Kiitos niistä. Leo Nyqvistiä kiitän vielä lupautumisesta vastaväittäjäkseni.

Professori Tuulikki Mikkolaa ja yliopistonlehtori OTT Heini Kainulaista kiitän tutkimuksen viimeisen vaiheen ohjauksesta. Ilman Heinin ohjausta ja monelle saralle ulottuvia apu- ja tukitoimia en olisi työni viimeistelyvaiheesta selvinnyt. Kannustuksen sanat kantoivat. Kiitos Heini!

Alkujaan tutkimustyöni lähti liikkeelle OTT Eva Gottbergin hyväksytyä minut perheoikeuden assistentiksi Turun yliopiston oikeustieteelliseen tiedekuntaan. Tämän teon lisäksi haluan kiittää häntä sen osoittamisesta, ettei perheoikeus ole niin kaunis ja kaunista kuin ensisilmäyksellä saattaa näyttää. Tämä jäi vaivaamaan, hieman sivutietä, mutta kirjaksi asti. Jos Eva Gottbergin ansiosta tutkimustyöni alkoi, niin professori Markku Helinin ansiosta se päättyi. Kiitän Markku Heliniä joitakin aikoja sitten käydystä tutkimuksen loppuun saattamisen tärkeyttä painottavasta keskustelusta.

Vuosien varrella olen saanut apua ja tukea myös monelta muulta henkilöltä. Kiitän kirjastonjohtaja Ulla Nygreniä aineistohauista, jotka edesauttoivat tutkimuksen etenemistä. Tätäkin enemmän kiitän Ullaa ystävällisyydestä sekä uskon valamisesta tutkimuksen tekemiseen, ja elämään. Käsikirjoitusta lukemattomat kerrat lukenutta ja parannusehdotuksia antanutta professori Anne Kumpulaa kiitän hyvästä yrityksestä. Se, ettei tutkimus tuolloin edennyt ei johdunut Annesta. Myös muille oikeustieteellisen tiedekunnan tutkijakollegoille, erityisesti professori Mikko Vuorenpäälle, yliopistonlehtori OTT Matti Urpilaiselle ja professori Veikko Vahteralle olen kiitoksen velkaa tuesta ja kannustuksesta. Mikko Vuorenpäätä kiitän lisäksi mittaamattoman arvokkaasta hyvän tekemisestä. OTT Anu Pitkäselle osoitan kiitokseni työn loppuvaiheessa saamastani suuresta avusta.

Tutkimuksen tekemisen aikana olen koetellut monen ihmisen sietokykyä. Ystäväni ja kollegani OTT Essi Kinnunen ja VTM Päivi Mäkelä ovat sietäneet ja kestäneet. Vakaa ja analyttinen Essi on puheillaan ja teoillaan auttanut minua pitämään fokuksen oikeissa asioissa, niin tutkimuksen suhteen kuin muutoinkin. Päivin kanssa olemme jakaneet ymmärryksen lillukanvarsien

merkittävydestä. Ajoittainen asioiden mikrotason tarkastelu on ollut tarpeen. Kiitos Essi ja Päivi. Säännölliset lounastapaamiset Essin, Päivin ja OTT Minna Pappilan kanssa ovat pitäneet mielen virkeänä. Kiitos niistä.

Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan henkilöstöä kiitän avuliaisuudesta ja joustavuudesta. Samoin sanoin on syytä kiittää myös nykyisessä työpaikassani, Varsinais-Suomen sosiaalialan osaamiskeskuksessa työskenteleviä työkavereitani VTT Tapio Häyhtiötä, VTM Hanna Inkeröistä ja OTM Kati Lammia. Kiitos myös Helenalle, Ennalle ja Terhille. Professori Ahti Laitista, ylituomari Veijo Tarukannelta ja OTT Mirjami Pasa kiitän yhteistyöstä Suomen Akatemian tutkimushankkeessa. Tvärminnessä vuosittain järjestettävän perheoikeuden asiantuntijaseminaarin arvovaltaista ”väkeä” kiitän innostavista seminaaripäivistä.

Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan lisäksi tutkimustyötäni ovat sen eri vaiheissa tukeneet taloudellisesti Suomen Akatemia, Alli Paasikivi Säätiö, Maaliskuun 25. päivän rahasto ja Suomen Lakimiesyhdistyksen tutkimusrahasto. Kiitos kirjan tiivistelmän käännöstyöstä kuuluu VTM, FM Saila Heinikoskelle.

Vanhempani Ritva ja Kalevi Valjakka ovat auttaneet ja tukeneet, sisaruseni Antti ja Anna myötäeläneet. Kiitos siitä.

Rakkaimmat rakkaat Aleks, Ida, Arttu ja Ilona. Ei ihan helppo prosessi, mutta olemassaolonne ansiosta se on nyt tässä. Edessä uudet prosessit ja toiset tutkimukset!

Calonialla 1 päivänä toukokuuta 2016

Eeva Valjakka

I JOHDANTO

1. Johdatus tutkimusaiheeseen

1.1. Lastensuojelun muutos

Käsillä olevan tutkimuksen aiheena on lastensuojelu. Tarkastelen tutkimuksessa lastensuojelulainsäädännön pitkän aikavälin kehitystä, siinä esiintyviä jatkuvuuksia ja murroksia sekä lastensuojelulle laissa asetettujen tavoitteiden ja niiden toteutumisen välisiä jännitteitä. Kun on kyse lapsista, on kyse myös perheistä.

Lastensuojelulainsäädännön kehityskulkujen tarkastelu on mielestäni tärkeää tilanteessa, jossa sekä lastensuojelulain että monien muiden lastensuojelua koskevien lakien säännökset ovat jatkuvassa muutoksessa tai muutosta odottavassa tilassa. Lainmuutokset vaikuttavat kunnallisten palvelujen järjestämiseen ja sosiaaliviranomaisten toimintaan kohdistuviin odotuksiin. Selvää on, että muutoksilla on merkitystä myös lastensuojelun asiakkaisiksi valikoituvien lasten ja heidän perheidensä asemaan; oikeuksiin, velvollisuuksiin ja oikeusturvaan. Näyttää siltä, että lapsi- ja perhekohtaisen lastensuojelun tai yleisemmin sosiaalipalvelujen lakimuutoksissa ei ole kysymys vain palvelujärjestelmän uudistamistarpeesta vaan kyse on verrattomasti laajemmasta ja syvällisemmästä yhteiskunnallisesta muutosprosessista, jossa sosioekonomisesti heikoimmassa asemassa olevien ja julkisen vallan suojelua tarvitsevien lasten asemaa määritellään uudella tavalla. Viimeaikaisia tapahtumainkulkua seurattessani mieleeni on noussut kysymykset siitä, mikä on se suuri suunnitelma, johon lastensuojelulain muutokset liittyvät ja mikä on lastensuojelun suunta ja päämäärä tulevina vuosina ja vuosikymmeninä.

Räty kiinnittää teoksensa ”Lastensuojelulaki – käytäntö ja soveltaminen” esipuheessa huomiota sosiaalihuollossa alati tapahtuviin muutoksiin. Sosiaalihuollon lainsäädäntöä on uudistettu ja muokattu osin sillä tavoin, että sosiaalityön osuus on unohdettu ja jätetty vähemmälle huomiolle. So-

siaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän uudistuksessa on menty ”terveys edellä” ja vain muutama puheenvuoro tässä keskustelussa on käytetty sen arvioimiseksi, millä tavoin sosiaalipalveluja tulisi saavutettavalla ja yhdenvertaisella tavalla kehittää ja järjestää. Rätty muistuttaa, että päivähoito on siirretty osaksi opetus- ja varhaiskasvatusta ja toimeentulotuki siirtyy pääosin Kansaneläkelaitoksen hoidettavaksi. Vahvaa liittymää ja napanuoraa sosiaalityöhön ei näissä laeissa ole haluttu säilyttää. Rädyn mukaan tuntuu siltä, ettei kokonaisnäkemyistä sosiaalihuollon suuntaviivoista ja periaatteista ole oikein kenelläkään. Hän kysyykin: Miksi näin ja mihin ovat hävinneet sosiaalipoliitikot ja kriittiset keskustelut sosiaalihuollon kehittämistä?¹

En ole sosiaalipoliitikko. Tästä huolimatta haluan tutkimuksellani osallistua lastensuojelusta käytävään yhteiskunnalliseen keskusteluun. Ajatukseni on, että lastensuojelun tilaa ja tulevaisuutta pohdittaessa on hyvä katsoa myös menneeseen. Ennen kuin käyn tarkemmin määrittelemään tutkimustehtävääni ja tutkimukseni lähtökohtia, tarkastelen seuraavissa jaksoissa viimeisimpään lastensuojelulain muutokseen (1302/2014) johtaneita tapahtumainkulkuja. Tarkoitukseni on kiinnittää huomiota lainsäädännön merkitykseen yhteiskunnallisen sääntelyn välineenä. Oikeudellistumiskehityksen² myötä toiveet ja odotukset lainsäätäjää kohtaan yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisijana ovat suuret samalla kun lainsäätäjän mahdollisuudet ongelmien ratkaisuun ovat rajalliset. Lakiuudistuksella tai lainmuutoksella ei aina saavuteta sille asetettuja vaikutuksia. Lisäksi uudistuksella tai muutoksella voi olla myös ei-aiottuja seurauksia. Tähän problematiikkaan viittaa tutkimukseni otsikolla ”Vain lakiko lasta suojelee?”.

1.2. Lastensuojelun kriisi

Julkisuudessa lastensuojelusta on käyty keskustelua tämän tästä. Joitakin vuosia sitten tapahtuneet perhe- ja lapsensurmat virittivät poikkeuksellisen laaja-alaisen ja jopa kiivaan keskustelun lastensuojelusta. Tapahtumien johdosta keskustelua käytiin lapsiperheiden ja lasten hyvinvoinnista ja sitä uhkaavista tekijöistä tämän päivän Suomessa. Samoin tarkastelun kohteeksi joutui perheille ja lapsille tarkoitettujen kunnallisten palvelujen ja eri viranomaistahojen

¹ Rätty 2015, v.

² Kuten Aer (2012, v) toteaa, lastensuojelu on parin viime vuosikymmenen aikana oikeudellistunut. Tämä kehityskulku näkyy yhtäältä siinä, miten lainsäädäntö on muuttunut keskeiseksi lastensuojelun ohjaukskeinoksi, ja toisaalta siinä, että tuomioistuinten rooli lastensuojelun kiistojen ratkaisijoina on noussut uudella tavalla esille.

yhteistyön toimivuus. Erityinen huomio keskustelussa kohdentui lapsi- ja perhekohtaiseen lastensuojeluun. Joidenkin arvioiden mukaan lastensuojelu oli ajautunut kriisiin.

Kriisistä puhuessaan Bardy ja Heino viittaavat kunnallisen lastensuojelun asiakasmäärien kasvuun ja sen myötä lastensuojelun sosiaalityön kuormittuneeseen tilanteeseen. Bardyn ja Heinon mukaan ”lastensuojelu on kriisissä tai kriisiytyvässä tilassa, ja siitä osaltaan kertoo lastensuojelusta virinnyt julkinen keskustelu sekä tihentynyt selvitystyö sen tilasta.”³ Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen toimiva lastensuojelu -selvitysryhmä puolestaan totesi loppuraportissaan ”lastensuojelun laajan tulkinnan ja sen edellyttämän toiminnan olevan vakavassa kriisissä”⁴ Mainittu kriisipuhe ja -tietoisuus näyttivät pääosin liittyvän lastensuojelulakiin kirjattujen lapsi- ja perhekohtaiselle lastensuojelulle asetettujen tavoitteiden ja niiden toteutumisen väliseen ristiriitaan.⁵

Vuosituhanne ensimmäisellä vuosikymmenellä lastensuojelulakia uudistettiin ja uusi laki (417/2007) tuli voimaan vuoden 2008 alusta. Jo ennen lain voimaantuloa, mutta erityisesti heti lain voimaan tulon jälkeen, lakiuudistus aiheutti keskustelua niin kunnissa kuin asiantuntijoiden ja tutkijoiden keskuudessa. Vaikka keskustelu oli varsin tavanomaista keskustelua siitä, kuka uudesta laista hyötyy ja kenelle se puolestaan on epäedullinen, osoitti se samalla, millaisia jännitteitä ja ristiriitoja lain valmisteluun ja itse lakiin liittyi.⁶ Esimerkiksi ne, jotka toivoivat lakiin kirjattavan aikaisempaa tiukemmin kuntia sitovia säännöksiä riittävien palvelujen järjestämisestä tai sosiaalityöntekijäkohtaisesta asiakasmäärien rajoittamisesta, ilmaisivat pettymyksensä lainsäätäjään ja tyytymättömyytensä uutta lakia kohtaan. Kritiikkiä aiheuttivat myös laissa määritellyt asioiden käsittelyjen määräajat ja asiakastietojen tarkempi kirjaamisvelvoite. Erityisesti sosiaalityöntekijät

³ Bardy & Heino 2013, 17. Ks. myös Alhainen (2014, 64), joka lastensuojelujärjestelmän uhkatekijöitä arvioidessaan toteaa edellä mainittujen tavoin lastensuojelun ajautuneen syvään kriisiin.

⁴ STM 2013:19 Toimiva lastensuojelu -selvitysryhmän loppuraportti.

⁵ Ks. aikaisempia vastaavanlaisia arvioita esim. STM 1989:5 Valtioneuvoston lastensuojelua koskeva selonteko 12.10.1989, STM 1994:24 Lapsipoliittisen selontekotyöryhmän muistio ja STM 1995:6 Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 11.10.1995 ”Lastensuojelusta kohti lapsipoliittikkaa”.

⁶ Ks. Tala (2001, 37–42), joka lakien vaikutuksia koskevassa tutkimuksessaan toteaa, että oikeussääntelyn kohdetahot – etenkin kansalaiset, yhteisöt, yritykset, kenties myös sääntelyä näihin kohdetahoihin nähden toteuttavat hallintoviranomaiset ja tuomioistuimet – tarkastelevat lakiuudistuksen vaikutuksia yleensä eri näkökulmasta ja pääosin erilaisin kysymyksenasetteluin. Kohdetahoja kiinnostaa erityisesti, mitä sääntely antaa, vaatii tai rajoittaa, mitä toimintamahdollisuuksia tai rasituksia se tuo mukanaan taikka mitä se muuttaa entiseen verrattuna.

pelkäsivät, ettei määräaikoja kyettäisi noudattamaan ja että kirjaamisvelvoite lisäisi sosiaalityöntekijöiden työmäärää ja näin ollen vähentäisi heidän mahdollisuuksiaan käyttää aikaansa asiakkaiden tapaamiseen. Nekin, jotka pitivät itse lakia onnistuneena, epäilivät, etteivät kaikki kunnat tulisi noudattamaan lakia siten kuin lainsäätäjät oli tarkoittanut. Varsin nopeasti lain voimaan tulon jälkeen julkisuudessa esitettiin puheenvuoroja siitä, etteivät pelot ja epäilyt olleet aivan perusteettomia.⁷

Kunnallisen lastensuojelun ongelmiin on etsitty ratkaisua lainsäädäntömuutoksien avulla. Lastensuojelulain voimaantulon jälkeen lakia on muutettu ja lakiin on lisätty säännöksiä useaan kertaan.⁸ Osa muutoksista on ollut teknisluonteisia, mutta osa periaatteellisesti varsin merkittäviä. Usean lainmuutoksen tavoitteena on ollut parantaa oikea-aikaisten ja riittävien palvelujen saatavuutta tiukentamalla kuntia koskevia velvoitteita.⁹ Kaikkien toiveita tehdyt muutokset eivät edelleenkään täyttäneet.

Lastensuojelun asiakkaiden, kiireellisesti sijoitettujen ja huostaanotettujen lasten lukumäärä lisääntyi huomattavasti vuoden 2007 lain voimaantulon jälkeen. Kasvavat vaatimukset yhtäaikaan lainsäädäntö- ja kuntarakennemuutosten, uusien toimintakäytäntöjen sekä kuntien niukkenevien taloudellisten resurssien kanssa tuottivat huomattavia paineita kunnalliselle lastensuojelutyölle. Hyvinvointipalveluiden toimivuus tai pikemminkin toimimattomuus heijastui lastensuojelun tarpeeseen samalla kun odotukset kunnallisen erityispalvelun mahdollisuuksista auttaa ja tukea perheitä näiden ongelmallisissa elämäntilanteissa olivat korkealla. Odotuksiin ei aina kyetty vastaamaan. Ehkäpä tästä johtuen mitä moninaisimmat julkisuudessa esillä olleet lapsiin ja lapsiperheisiin liittyvät ikävät tapahtumat ja ilmiöt, joissa julkisella vallalla katsottiin ol-

⁷ Ks. esim. HS - Mielipide - 8.1.2008 ”Uusi lastensuojelulaki luo paineita kunnille”, HS - Sunnuntai - 13.1.2008 ”Uupuneet auttajat”, HS - Sunnuntai - 13.1.2008 ”Ministeri Risikko pitää tilannetta vakavana”, HS - Mielipide - 17.1.2008 ”Lastensuojelussa ei ole työvoimapulaa vaan työolokriisi”, HS - Mielipide - 21.1.2008 ”Lastensuojelun velvoitteita ei voida täyttää”, HS - Mielipide - 12.1.2008 ”Lastensuojelulakiin jäi yhä puutteita” ja HS - Mielipide - 22.1.2008 ”Huostaanottoasioissa ei kaihdeta suullisten käsittelyjen järjestämistä”.

⁸ Ks. ennen vuotta 2015 tehdyt muutokset: 21.12.2007/1390, 12.6.2009/437, 22.12.2009/1566, 12.2.2010/88, 30.12.2010/1380, 30.12.2010/1391, 10.2.2011/112, 8.4.2011/316, 20.5.2011/542, 17.6.2011/721, 17.6.2011/752, 22.7.2011/925, 28.12.2012/911, 9.8.2013/598, 13.12.2013/976 ja 30.12.2013/1292.

⁹ Ks. muutoksista esim. L 88/2010, jonka tarkoituksena oli selkeyttää lainsäädäntöä, edistää asiakaslähtöistä työskentelyä ja mahdollistaa ehkäisevien palvelujen käyttö riittävän varhaisessa vaiheessa (HE 225/2009 vp), L 1380/2010, jonka tavoitteena oli turvata lastensuojelun asiakkaiden mahdollisuus saada tarpeen mukaisia avoimuuden tukitoimia oikea-aikaisesti ja sitä kautta vähentää raskaampien tukitoimien tarvetta (HE 137/2010 vp) ja L 316/2011, jonka tavoitteena oli muuttaa perhehoito laitoshoidon nähteen ensisijaiseksi sijaishuollon muodoksi (HE 331/2010 vp).

leen velvollisuus lapsen ja perheen auttamiseen, johtivat lähes poikkeuksetta lastensuojelujärjestelmän arvosteluun. Varsinkin aikaisempina vuosina sosiaalityöntekijät saivat kritiikkiä osakseen. Sosiaalityöntekijöitä moitittiin laiminlyönneistä, harkintavallan väärinkäytöstä ja jopa mielivallasta: milloin he olivat puuttuneet perusteetta niin sanotun tavallisen perheen yksityiselämään, milloin pysyneet passiivisina, kun heidän olisi pitänyt toimia. Perhe- ja lapsensurmista virinneen keskustelun kuluessa sosiaalityöntekijöihin kohdistunut arvostelu oli poikkeuksellisen ankaraa. Kuten Pekkarinen ym. toteavat, lastensuojelun työntekijöiden ja asiantuntijoiden joukossa myrskyä oli osattu odottaa.¹⁰

Perhe- ja lapsensurmiin liittyvä lastensuojelua kriittisesti arvioiva keskustelu erosi kuitenkin aikaisemmista julkisuudessa käydyistä keskusteluista siinä suhteessa, että tällä kertaa kuntien sosiaalityöntekijät ja heitä edustava ammattijärjestö osallistuivat keskusteluun poikkeuksellisen aktiivisesti ja torjuivat sosiaalityöntekijöihin kohdistetun ylettömän kritiikin. He toivat esiin niitä ongelmia, joita sosiaalityöntekijät olivat työssään kohdanneet ja joiden vuoksi työtä oli ollut vaikea tehdä siten kuin työntekijät (ja varmaan asiakkaatkin) olisivat toivoneet. Sosiaalityöntekijöiden mukaan muun muassa liian suuret työntekijäkohtaiset asiakasmäärät ja siitä johtuva työn paineisuus, työntekijöiden vaihtuvuus, asiakkaiden tarpeisiin nähden riittämättömät palvelut samoin työn epätarkoituksenmukainen organisointi ja johtaminen sekä eri viranomaistahojen yhteistyön hankaluudet olivat syitä siihen, ettei perheiden ja lasten tarvitsemaa apua ja tukea kyetty aina järjestämään oikea-aikaisesti ja riittävästi. Sosiaalityöntekijöiden käsityksen mukaan joissakin kunnissa palvelujärjestelmän organisatorisilla ja työnjohdollisilla muutoksilla saataisiin aikaiseksi parempaa. Toisissa kunnissa taa-sen työntekijöiden määrän lisääminen tai palvelujen lisäresursointi katsottiin välttämättömäksi. Kaiken kaikkiaan sosiaalityöntekijät peräänkuuluttivat lastensuojelun uudelleen arviointia: ovatko kaikki lapsiperheiden, vanhempien

¹⁰ Pekkarinen, Heino & Pösö 2013, 337. Ks. myös Pekkarinen (2015, 264–337), joka toteaa, että harva kieltää lapsen tarvetta suojeluun, mutta sen toteuttamisen tapa ärsyttää monia. Viranomaisten puuttuminen kaikkein pyhimpään – lasten ja vanhempien suhteeseen – herättää vastustusta, mutta yhtä lailla tunteita herättävät tilanteet, joissa lapsen laiminlyöntiin ei ole puututtu. Julkisen keskustelun perusteella lastensuojelu on aina liikkeellä väärään aikaan ja väärin keinoin: liian varhain tai liian myöhään, liian voimallisesti tai varovaisesti.

ja lasten sosioekonomiset ja psykososiaaliset ongelmat lopulta lastensuojelullisia ongelmia?¹¹

Sosiaalityöntekijöiden ja lastensuojelun asiantuntijoiden lisäksi mainittuun keskusteluun joutuivat julkisen paineen vuoksi osallistumaan myös kuntien edustajat ja valtion poliittinen johto. Kuntien ylimmät virkamiehet totesivat omissa puheenvuoroissaan lastensuojelun sosiaalityötä kehitettävän kunnissa jatkuvasi, niin sisällöllisesti kuin järjestelmän ja palvelujen osalta. Samalla he kuitenkin muistuttivat kuntien heikosta taloudellisesta tilanteesta ja kunnille säilytetyistä moninaisista tehtävistä. Varsinkin ikäihmisten palvelutarpeen lisääntymisen katsottiin johtaneen siihen, että lastensuojelun huomioiminen oli jäänyt vähemmälle. Kunnan lastensuojelun palvelujärjestelmää luvattiin nyt arvioida uudelleen esille tulleiden seikkojen valossa.¹² Valtion poliittinen johto puolestaan reagoi hankalaksi käyneeseen tilanteeseen asettamalla useita työryhmiä selvittämään perheiden ja lasten palveluiden tilaa ja toteutettujen politiikkatoimien vaikuttavuutta. Selvitystyöryhmiä pyydettiin myös kartoittamaan lainsäädännön muutostarpeita.

Sisäisen turvallisuuden ministeriryhmä käynnisti vuoden 2012 alussa selvityksen perhe ja lapsensurmien taustatekijöistä.¹³ Selvityksen valmistamisen jälkeen maaliskuussa 2013 sisäasianministeriössä asetettiin uusi työryhmä, jonka tehtävänä oli laatia selvitys viranomaisten välistä tiedonvaihtoa säätelevästä lainsäädännöstä ja siihen liittyvistä ongelmista, erityisesti moniviranomaisyhteistyössä.¹⁴ Valtioneuvosto asetti vuoden 2012 lokakuussa tutkintaryhmän 8-vuotiaan lapsen kuolemaan johtaneiden tapahtumien selvittämiseksi.¹⁵ Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriössä puolestaan asetettiin lastensuojelun

¹¹ Ks. esim. Yle Uutiset Kotimaa 30.10.2012 ”Miltei joka seitsemäs helsinkiläisnuori on lastensuojelun asiakas”, Savon Sanomat 7.1.2013 ”Lastensuojelu aivan erityistä”, Turun Sanomat Lukijoilta 24.8.2013 ”Sijoituksia lasten suojeluun”, Savon Sanomat 2.6.2014 ”Lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden hätähuuto: Kuopiossa tilanne on vähintään yhtä paha kuin Helsingissä”. Ks. myös Yle Uutiset Kotimaa 3.9.2012 ”Talentia: Lastensuojelun työntekijällä voi olla yli sata asiakasta”, Yle Uutiset Kotimaa 4.9.2012 ”Kiire katkoo tiedonkulun lastensuojelussa”, Yle Uutiset Kotimaa 13.3.2013 ”Lastensuojelun työntekijät: Aika ei riitä lapsille, asiakasmäärät liian suuret”. Ks. vielä eri ammattiryhmien ja asiantuntijoiden arvioita lastensuojelun tilasta esim. Yle Uutiset Kotimaa 31.8.2012 ”Lastensuojelun Heinonen: Laissa ei ole vikaa”, Yle Uutiset Kotimaa 1.9.2012 ”Lastenpsykiatri: Lasten huono kohtelu on todellisuutta Suomessa”, Yle Uutiset Kotimaa 3.9.2012 ”STM:n Väärälä: Lastensuojelulain soveltamisessa puutteita”, Yle Uutiset Kotimaa 3.9.2012 ”Lasten hätä lisääntynyt säästöjen myötä”, Yle Uutiset Kotimaa 3.9.2012 ”Lastensuojelutarpeen selvitys kestää jopa yli vuoden”, Yle Uutiset Kotimaa 4.9.2012 ”Salassapitosäännökset vaikeuttavat lastensuojelutyötä” ja Yle Uutiset Kotimaa 27.11.2012 ”Lasten huostaanotot lähteneet uudelleen nousuun”.

¹² Ks. esim. Yle Uutiset Kotimaa 31.8.2012 ”Sosiaalijohtaja: Pikkutyön kuolema pitää selvittää perusteellisesti”.

¹³ SM 35/2012 ”Selvitys perhe- ja lapsensurmien taustoista vuosilta 2003–2012”.

¹⁴ SM 1/2014 ”Perhe- ja lapsensurmien ehkäisy ja estäminen ja viranomaisten välinen tiedonvaihto”.

¹⁵ OM 32/2013 ”8-vuotiaan lapsen kuolemaan johtaneet tapahtumat”.

selvitysryhmä, jonka tuli laajan tehtävänannon mukaan selvittää lastensuojelun tilaa.¹⁶ Selvitysryhmän väliraportti valmistui vuoden 2012 marraskuun lopulla ja loppuraportti kesäkuussa 2013.¹⁷

Edellä mainittujen selvitysten lisäksi muutaman vuoden sisällä valmistui useita muita selvityksiä, raportteja ja julkaisuja, joissa arvioitiin lapsille ja perheille suunnattujen palvelujen vaikuttavuutta, tuloksellisuutta ja muutostarpeita. Valtiontalouden tarkastusvirasto julkaisi vuoden 2012 toukokuussa lastensuojelun tarkastusraportin, jossa selvitettiin vuonna 2008 voimaan tulleen lastensuojelulain tavoitteiden toteutumista avo-, sijais- ja jälkihuollossa. Tarkastuksen pääkysymys oli, toteutuuko lastensuojelussa lapsen etu.¹⁸ Suomen Kuntaliitto toteutti lastensuojelun tilaa kartoittavan kyselyn lastensuojelun järjestämisestä vastaavien kuntien ja yhteistoiminta-alueiden johtaville viranhaltijoille. Kyselyn tulokset ja niiden pohjalta laaditut lastensuojelun kehittämisehdotukset julkaistiin vuonna 2013.¹⁹ Samana vuonna valmistui Lastensuojelun Keskusliiton ja Talentian kyselytutkimus, jossa kartoitettiin lastensuojelun ammattilaisten eli käytännön työntekijöiden käsityksiä lastensuojelun tilasta.²⁰ Valtiovarainministeriö puolestaan teki selvityksen perheitä ja lapsia tukevien palvelujen tuloksellisuudesta ja kustannusvaikuttavuudesta²¹ ja Valtioneuvoston kanslia tilasi katsauksen politiikkatoimien vaikuttavuudesta lasten ja nuorten syrjäytymisen sekä hyvinvointierojen vähentämisessä²².

¹⁶ Toimiva lastensuojelu -selvitysryhmän toimikausi oli ensin 10.9.2012–31.3.2013, mutta sitä jatkettiin 14.6.2013 saakka. Selvitysryhmän asettamispäätöksen (STM071:00/2012) mukaan selvityshenkilöryhmän tehtävänä oli: 1. selvittää pikaisesti viranomaisten toimintatapoihin ja viranomaisyhteistyön toimivuuteen liittyvät ongelmat lastensuojelussa; 2. selvittää tietojen vaihdon ongelmat viranomaisten välillä sekä arvioida tähän liittyvien salassapitosäännösten toimivuus; 3. arvioida, miten ennaltaehkäisevät toimet niin lastensuojelussa kuin lasten ja lapsiperheiden palveluissa toimivat; 4. arvioida lastensuojelulain toimivuutta ja sen resursointia sekä lain nojalla annettavaa ohjeistusta; 5. arvioida lastensuojelun johtamista, asiakastyön toimintamalleja ja koulutustarvetta, 6. arvioida lastensuojeluilmoituskäytännön toimivuutta; 7. tehdä toimenpide-ehdotuksia havaittujen ongelmien korjaamiseksi ja lainsäädännön muuttamiseksi. Selvityshenkilöryhmän tuli työssään kuulla eri alojen asiantuntijoita ja viranomaisia. Ryhmän tavoitteena oli löytää keinoja lasten ja perheiden palvelujen parantamiseen niin, että voitaisiin ennaltaehkäistä ja vähentää väkivallantekoja perheissä.

¹⁷ STM 2012:28 Toimiva lastensuojelu -selvitysryhmän väliraportti ja STM 2013:19 Toimiva lastensuojelu -selvitysryhmän loppuraportti.

¹⁸ VTV 6/2012 Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset ”Lastensuojelu”.

¹⁹ Suomen Kuntaliitto 2013 ”Lastensuojelun kuntakyselyn tulokset”.

²⁰ Lastensuojelun Keskusliitto 2013 ”Olisiko jo tekojen aika? Lastensuojelun asiakastyössä toimivien näkemyksiä lastensuojelun nykytilasta”.

²¹ VM 11/2013 ”Enemmän ongelmien ehkäisyä, vähemmän korjailua? Perheitä ja lapsia tukevien palvelujen tuloksellisuus ja kustannusvaikuttavuus”.

²² VNK 2/2013 ”Mitä tiedämme politiikkatoimien vaikuttavuudesta lasten ja nuorten syrjäytymisen sekä hyvinvointierojen vähentämisessä? Poliittikkatoimien vaikuttavuuden tieto- ja arviointikatsaus”.

Valmistuneissa selvityksissä kuvattiin lapsiperheiden ja lasten toimeentulon ja hyvinvoinnin kehitystä 1990-luvulta alkaen sekä julkisen vallan lapsiperheille ja lapsille tarjoamien tukien, etuisuuksien ja palvelujen määrässä, laadussa ja vaikuttavuudessa tapahtuneita muutoksia. Selvitykset vahvistivat jo aikaisemmin useissa tutkimuksissa tehdyt havainnot yhteiskunnallisesta polarisoitumiskehityksestä, jossa suurimmalle osalle suomalaisista lapsista ja nuorista mainittu ajanjakso eli edelliset kaksi vuosikymmentä olivat suotuisia ja heidän elinolonsa olivat niin elämän eri osa-alueilla kuin kokonaisuudessaan kohentuneet. Osalle lapsia ja nuoria ajanjakso sen sijaan merkitsi pahoinvoinnin eli taloudellisten, sosiaalisten, terveydellisten ja koulutuksellisten ongelmien lisääntymistä. Pahoinvointi kasautui perheittäin ja se näytti siirtyvän sukupolvelta toiselle.

Useassa selvityksessä päädyttiin arvioon, jonka mukaan ne lukemattomat viimeisten vuosikymmenten aikana valtion ja kuntien hallinnossa toteutetut kehittämishjelmat ja -hankkeet, joiden tavoitteena oli ollut lapsiperheiden ja lasten hyvinvoinnin edistäminen sekä ongelmien ennaltaehkäisy ja syrjäytymiskehityksen katkaisu, eivät kaikilta osin olleet onnistuneet tarkoitettulla tavalla. Selvityksissä kuitenkin korostettiin, ettei kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä valtion ja kuntien kehittämistoimien tuloksellisuudesta tai kustannusvaikuttavuudesta ollut mahdollista tehdä, sillä pitkäkestoisen seurantatutkimuksen ja hankkeiden arviointitiedon määrä oli vähäinen.²³ Kaiken kaikkiaan voitaneen kuitenkin todeta, ettei hankkeilla ollut juuri merkitystä kuvatus eriarvoistumiskehityksen hidastamisessa saati estämisessä eikä myöskään lastensuojelulaissa määriteltyjen raskaampien tukitoimien käytön vähentämisessä.

Sosiaali- ja terveysministeriön asettaman Toimiva lastensuojelu -selvitysryhmän mukaan lasten ja perheiden palvelujen osalta po. selvityksissä esitettyjen arviointien keskeisimmät päätelmät voidaan tiivistää seuraavasti:

- ”Vaikka yhteiskunnassa on monin eri tavoin pyritty tukemaan perheitä ja ehkäisemään lasten ja nuorten syrjäytymistä, ongelmat tuntuvat kuitenkin lisääntyvän ja korjaavien palvelujen menot kasvavan. 1990-luvun alun lama ja sen aikana tehtyjen peruspalvelujen leikkausten vaikutukset näyttävät edelleen heijastuvan väestön ja erityisesti lasten ja nuorten hyvinvointiin. Tuon ajan lapset ovat nyt nuoria aikuisia ja osa heistä on jo perustanut oman perheen. Joillakin lapsuudessa alkanut syrjäytymiskehitys jatkuu jo toisessa sukupolvessa.

²³ Ks. esim. STM 2012:28, VNK 2/2013 ja VM 11/1013. Ks. erit. lastensuojelun osalta VTV 6/2012.

- Lastensuojelun kuormitus on 1990-luvulta lisääntynyt yli kaksinkertaiseksi, mutta henkilöstöä ei ole vastaavasti lisätty. Useissa kunnissa henkilöstön kuormitus on lisääntynyt kohtuuttomaksi ja todennäköisesti osaltaan aiheuttaa sen, että henkilöstö vaihtuu eikä työntekijöillä ole tehtävien vaativaa koulutusta tai kokemusta.
- Kuntien väliset erot ovat suuret ja edelleen kasvussa.
- Lastensuojelun kuormituksen kasvua selittää vain osittain sosiaalisten ongelmien lisääntyminen. Kyse on enemmän palvelujen kokonaisuuden hallinnan heikkoudesta ja siitä seuranneesta lasten ja nuorten voimakkaasta ohjautumisesta lastensuojelun asiakkuuteen. Vaikka puhetta painopisteen siirtämisestä korjaavasta ehkäisevään toimintaan on ollut paljon, konkreettisia tekoja on ollut vähemmän.
- Palvelujärjestelmän sektoroitunut rakenne ja kapeille tehtäväalueille jaettu budjettivastuu on ollut omiaan rajaamaan huomion kunkin sektorin sisäiseen selviytymiseen. Jatkuvat säästöpainet ovat johtaneet siihen, että jokainen sektori on joutunut priorisoimaan oman toimintansa ja vartioimaan rajojaan niin, ettei resursseja kulu jollekin muulle sektorille kuuluvien tehtävien hoitamiseen. Lastensuojelun on pakko toimia, ja sinne on voitu ohjata asiakkaat, jotka muuten kuluttaisivat neuvolan, varhaiskasvatuksen tai koulun resursseja. Lastensuojelusta on tullut paikka, jonne muut palvelut voivat siirtää sekä vastuun että kustannukset niistä lapsista ja perheistä, joiden tuen tarpeen ne ovat havainneet mutta joiden auttamiseen niillä ei ole resursseja tai välineitä.
- Valtionohjauksen keinot ovat siirtyneet yksityiskohtaisesta normiohjauksesta ohjelmiin, suosituksiin ja kehittämishankkeisiin (esim. STM:n Kaste-ohjelma). Suositusten ja ohjeiden vaikutukset ovat jääneet heikoiksi ja siksi suunta on ollut uudelleen sitovien säännösten suuntaan. Niitä on useissa kunnissa pantu toimeen liian vähäisillä resursseilla, mikä on johtanut siihen, että resursseja on saatettu siirtää sellaisesta palvelujärjestelmän kohdasta, joka on heikommin säännelty mutta vaikuttavuuden kannalta tärkeämpi toiminto.
- Kehittämishankkeiden rahoitus on ollut määräaikaista, mistä on seurannut kehittämistyön lyhytjännitteisyys ja pirstaleisuus. Hankkeiden arviointi ja kehitettyjen palvelujen vaikuttavuuden tutkimus on ollut puutteellista. Vaikka erilaisissa ohjelmissa on kehitetty valtava määrä työmalleja, väli-

neitä ja laajempiakin palvelukokonaisuuksia, niiden levittämiseen ja va-
kiinnuttamiseen ei ole käytetty riittävästi resursseja ja hyödyt ovat jääneet
paikallisiksi ja usein lyhytaikaisiksi. Tutkimus- ja arviointitietoa erilaisten
toimenpiteiden ja palvelujen vaikuttavuudesta on saatavissa hyvin vähän.”²⁴

Edellä mainituissa selvityksissä esitettiin erilaisia toimia kussakin selvityksessä
esille tulleiden puutteellisuuden korjaamiseksi. Monesti ehdotettiin lainsää-
däntöön tehtäviä muutoksia, mutta ne eivät kuitenkaan olleet ainoita.²⁵ Esimer-
kiksi viranomaisten välisen yhteistyön osalta ehdotettiin paitsi lainsäädännön
selkeyttämistä myös yhtenäisten, konkreettisten toimintamallien kehittämistä
yhtäältä lapsiperheiden ja lasten elämään liittyvien vakavien riskitekijöiden
tunnistamiseksi ja toisaalta eri viranomaistahojen toiminnan tehostamiseksi.
Eri ammattiryhmien lisäkoulutuksen tarvetta pidettiin ilmeisenä.²⁶

Toimiva lastensuojelu -selvitysryhmä totesi loppuraportissaan tarkastel-
leensa toimeksiantonsa mukaisesti lasten, nuorten ja lapsiperheiden palvelu-
jen kokonaisuutta ja erityisesti lastensuojelua. Selvitysryhmän käsityksen mu-
kaan aikaisemmin tuloksellisen tuen ja palvelujen kokonaisuuden tehokkuus
oli parin viime vuosikymmenen aikana kyseenalaistunut yhteiskunnan ja hy-
vinvointihaasteiden muuttuessa. Siksi selvitysryhmän mukaan oli perusteltua
kriittisesti arvioida aikanaan tehokkaan rakenteen ja toiminnan kykyä vastata
2020- ja 2030-lukujen haasteisiin.²⁷ Selvitysryhmä katsoi, että keskeisin kysy-
mys oli, ”miksi puutteiden ja ongelmien havaitseminen ja korjausehdotukset
ovat johtaneet hitaasti toimenpiteisiin”. Kiireellisten sijoitusten kiihtyvä lisään-
tyminen ilmaisi selvitysryhmän käsityksen mukaan ”lastensuojelun laajan tul-
kinnan ja sen edellyttämän toiminnan olevan vakavassa kriisissä” ja vaativan
näin ollen sekä toiminta-ajatuksen että toimeenpanon uudistamista julkisen
hallinnon kaikilla tasoilla valtiosta kuntiin.²⁸

²⁴ STM 2013:19, 13.

²⁵ Selvitysten aihepiiristä johtuen on ymmärrettävää, että eniten muutostoiveita on esitetty las-
tensuojelua koskevaan lainsäädäntöön. Selvityksissä korostettiin myös viranomaisten välistä
yhteistyötä sekä viranomaisten vaihtelu- ja salassapitovelvollisuutta koskevien säännösten
selkeyttämistarvetta.

²⁶ Ks. esim. SM 35/2012, SM 1/2014, OM 32/2013, Suomen Kuntaliitto 2013 ja Lastensuojelun
Keskusliitto 2013.

²⁷ STM 2013:19, 75.

²⁸ STM 2013:19, 23. Käytettävissään olevan aineiston perusteella Toimiva lastensuojelu -sel-
vitysryhmä toteaa: ”(...) lastensuojelun tärkeimmät tavoitteet ovat pysyneet ennallaan
1980-luvulta saakka. Niiden toteutumista ei kuitenkaan ole suunnitelmallisesti seurattu.
Useissa raporteissa on jo 1990-luvulta alkaen kiinnitetty huomiota moniin epäkohtiin ja teh-
ty ehdotuksia niiden poistamiseksi. Vuoden 2008 lastensuojelulain uudistuksella ei selvitys-
ryhmän mukaan ole lastensuojeluilmoitusten lisääntymisen ohella ollut muuta merkittävää
myönteistä vaikutusta kehitykseen.”

1.3. Kriisin ratkaisu

Toimiva lastensuojelu -selvitysryhmä korosti, että vaikka se selvitystyössään keskittyi ongelmiin ja epäkohtiin, ryhmä myös etsi niihin ratkaisua ja uskoi käsillä olevassa kriisissä muutoksen mahdollisuuteen.²⁹ Selvitysryhmän mukaan sen tavoitteena oli (ehdotusten myötä) siirtää lastensuojelukeskustelua ongelmista niihin tulevaisuuden näkymiin ja uusiin toimintamalleihin ja -tapoihin, joilla julkisen vallan investoinnit lapsiperheisiin, lapsiin ja nuoriin tuottaisivat hyvinvointia ja siten edistäisivät myös kansantalouden kestävyyttä.³⁰ Tässä tarkoituksessa selvitysryhmä esitti raportissaan 54 toimenpide-ehdotusta. Raportissa ehdotettiin lastensuojelulakiin tehtävien muutosten lisäksi muun muassa kansallisen lastensuojelututkimuksen ja -tiedon hankinnan ja koordinoinnin lisäämistä samoin kuin valtionhallinnon lastensuojelun strategisen kehittämisen, ohjauksen ja johtamisen vahvistamista. Yksi lastensuojelupalvelujen järjestämiseen liittyvä ehdotus oli kuntien lapsille ja perheille tarkoitettujen palvelujen jaottelu kolmiportaisesti siten, että yhteiset palvelut, tehostettu tuki ja erityinen tuki erotettaisiin toisistaan ja erityistä tukea antaisivat erityisosaimista omaavat ammattilaiset, tarvittaessa moniammatillisesti.³¹

Selvitysryhmän esitysten ja niistä saatujen lausuntopalautteiden pohjalta sosiaali- ja terveysministeriössä laadittiin Toimiva lastensuojelu -toteuttamissuunnitelma vuosille 2014–2019.³² Ehdotusten pohjalta muotoillut toimenpiteet on suunnitelmassa jaoteltu asiakokonaisuuksiksi, joista suunnitelman kirjauksen mukaan osa on lainsäädännön muutoksiin liittyviä ja osa ”toiminnallisen ohjauksen” keinoin tavoitettavissa.³³ Koska osa selvitysryhmän tekemistä ehdotuksista, kuten palvelujen kolmiportainen järjestäminen, on vahvasti sidoksissa kunta- ja palvelurakennemuutokseen, todetaan suunnitelmassa, että ehdotukset voivat kokonaisuutena edetä vain mainitun uudistuksen myötä.³⁴

Osa selvitysryhmän ehdotuksista toteutettiin vuoden 2015 huhtikuun alussa voimaan tulleen sosiaalihuoltolain (1301/2014) uudistuksen yhteydessä. Sosiaalihuoltolain uudistuksen myötä aikaisemmin lastensuojelulaissa säädetyt palvelut kuten perhetyö, tukihenkilö- ja tukiperheteroi-

²⁹ STM 2013:19, 7.

³⁰ STM 2013:19, 75.

³¹ STM 2013:19, 69–73.

³² Sosiaali- ja terveysministeriö lähetti vuoden 2013 kesäkuussa selvitysryhmän loppuraportin lausuntokierrokselle 81 yksittäiselle taholle sekä Suomen kunnille, hallinto-oikeuksille, aluehallintovirastoille, sairaanhoitopiireille ja sosiaalialan osaamiskeskuksille.

³³ STM 2014:19, 7.

³⁴ STM 2014:19, 16.

minta sekä vertaisryhmätoiminta siirrettiin sosiaalihuoltolain mukaisiksi palveluiksi. Lastensuojelulain muutoksella (1302/2014) lapsen kiireellisen sijoituksen ehtoja tiukennettiin ja lasten kanssa toimiville ammattilaisille säädettiin velvollisuus tehdä suoraan poliisille ilmoitus epäiltäessä lapsen pahoinpitelyä.³⁵

Lakiuudistuksen perusteluissa viitataan lastensuojelulain muutostarpeiden osalta pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmaan, jonka mukaan lastensuojelussa tehostetaan toimia huostaanottojen vähentämiseksi, siirretään painopistettä ennalta ehkäisyyn, varhaisiin tukipalveluihin ja laitოსvaltauuden purkamiseen ja korostetaan perhekeskeisyyttä lastensuojelussa.³⁶ Lakiuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä todetaan lisäksi uudistuksen pohjautuvan Toimiva lastensuojelu -selvitysryhmän jättämään loppuraporttiin ja siinä esille tuotuihin epäkohtiin ja niiden ratkaisuehdotuksiin sekä po. raportista ja lastensuojelun laatusuosituksista annettuihin lausuntoihin.³⁷

Sosiaalihuoltolain uudistusta ja lastensuojelulain muutosta koskevan hallituksen esityksen mukaan uudistuksen keskeisenä tavoitteena on turvata eri väestö- ja ikäryhmien yhdenvertainen oikeus riittäviin yleisiin sosiaalipalveluihin. Aikaisemman sosiaalihuollon lainsäädännön järjestelmäkeskeisyyden sijaan uudistamisen lähtökohtana on yksilö ja perhe omine tarpeineen. Tavoitteena on tukea ja edistää ihmisten osallisuutta, omatoimisuutta ja mahdollisuutta vaikuttaa yhteiskunnassa ja omassa palveluprosessissaan sekä tarkastella palvelukokonaisuuden muodostumista asiakkaan tarpeista käsin. Hallituksen esityksen mukaan sosiaalihuoltoa tulisi vahvistaa ihmisten elämänkaaren eri vaiheissa heidän omissa arkiympäristöissään. Tämä tarkoittaa laitoksissa asuminen ja huostaanottojen minimoimista ja avohuollon tehokasta kehittämistä.³⁸

Jos lastensuojelulain kokonaisuudistuksen (2007) yhteydessä tavoitteena oli ohjata apua ja tukea tarvitsevat lapset ja heidän perheensä matalalla kynnyksellä lastensuojelupalvelujen piiriin, niin nyt suunta on päinvastainen. Tavoitteena on, että lapset ja perheet tulevat autetuksi ja tuetuksi niin sanottujen peruspalvelujen piirissä. Mainittuja uudistuksia tarkastellessaan Rätty suhtautuu tehtyihin muutoksiin varauksella. Hänen arvionsa mukaan las-

³⁵ L1301/2014 – HE 164/2014 vp ja L1302/2014 – HE 164/2014 vp.

³⁶ HE 164/2014 vp, 44.

³⁷ HE 164/2014 vp, 44–45. Toimiva lastensuojelu-selvitysryhmä jätti loppuraporttinsa kesäkuussa 2013. Samaan aikaan luovutettiin myös sosiaali- ja terveysministeriössä valmisteltu luonnos lastensuojelun laatusuosituksiksi. Molemmista saatiin lausuntokierroksen tulokset yhteensä noin 300 lausuntoa.

³⁸ HE 164/2014 vp, 81.

tensuojelulain säännösten siirtäminen, ”ehkä vähän keinotekoisesti”, osaksi sosiaalihuoltolain säännöksiä, aiheuttaa vaaran siitä, että lapsiperheistä muodostuu kahden luokun asiakkaita tai että palveluprosessit hajautuvat kunnissa siten, että kokonaisnäkemys asiakkaan tilanteesta hämärtyy. Hyväkin on Rädyn mukaan saatu aikaan. Sosiaalihuoltolaissa on korostettu asiakassuunnitelman merkitystä, viranomaisten yhteistyötä ja yhteistä päätöksentekoa. Näitä säännöksiä olisi kuitenkin hänen mukaansa voinut vielä kehittää ja samalla huolehtia siitä, että muuhun lainsäädäntöön olisi sisällytetty asianmukaiset vastaantulosäännökset ja varmistettu näin sosiaalityön osuus päätöksenteossa.³⁹

Pidettiinpä mainittuja muutoksia hyvinä tai huonoina, on todennäköistä, että niiden myötä lastensuojelun asiakkaiden määrä tulee vähenemään. Kiireellisen sijoituksen edellytysten tiukentaminen vähentänee kiireellisten sijoitusten määrää. Luultavasti nämä muutokset tulevat merkitsemään myös huostaanottojen vähenemistä. Jos ennustus pitää paikkansa, ”paine” lastensuojelulain mukaisten lapsi- ja perhekohtaisten palvelujen piirissä helpottaa. Jos näin käy, lienee syytä kysyä, onko lastensuojelun kriisi tällöin ratkennut? Ja, tulevatko lapset nyt aikaisempaa paremmin suojelluiksi?

³⁹ Rätty 2015,v.

2. Tutkimuksen tehtävänasettelu

2.1. Tutkimustehtävä ja tutkimuksen tavoitteet

Tuorin esittämän kriittisen oikeuspositivismin ohjelman perustaviin lähtökohtiin kuulu käsitys oikeuden kaksista kasvoista: oikeutta voidaan tarkastella yhtäältä erityisinä yhteiskunnallisina käytäntöinä, oikeudellisina käytäntöinä ja toisaalta symbolis-normatiivisena ilmiönä, oikeusjärjestyksenä.⁴⁰ Tuori määrittelee modernin oikeuden tärkeimmiksi oikeudellisiksi käytännöiksi lainsäätämisen, lainkäytön ja oikeustieteen.⁴¹ Lainsäätämistä Tuori luonnehtii poliittisten ja oikeudellisten käytäntöjen erikoislaatuiseksi yhdistelmäksi, jossa poliittiset käytännöt ja poliittiset argumentit ovat viime kädessä määrääviä. Poliittinen argumentaatio keskittyy poliittisten tavoitteiden ja niitä palvelevien keinojen määrittelyyn. Hänen mukaansa tavoiterationaalista mallia noudattavassa poliittisessa argumentaatiossa lainsäädäntö on siis keinon asemassa. Tällöin lainsäädäntö hahmotetaan välineeksi, jolla pyritään saavuttamaan asetetut poliittiset tavoitteet. Nämä tavoitteet koskevat oikeuden ulkopuolisen yhteiskunnan tilaa, kuten taloutta, koulutusjärjestelmää tai vaikkapa yhteiskunnan jäsenten aineellista toimeentuloa. Lainsäädännön tavoitteet ovat siis niitä tulevaisuudessa toteutuvia vaikutuksia yhteiskunnassa, joihin lainsäädännöllä odotetaan päästävän tai joihin lainsäädännön odotetaan vähintäänkin myötävaikuttavan.⁴²

Tuorin mukaan lainsäätämiseen kuuluvat poliittiset käytännöt tuovat poliittiset tavoitteet oikeuteen. Oikeusjärjestyksen yhteiskunnalliset sääntelykohteet puolestaan vaikuttavat oikeuteen, paitsi lainsäätämisen kautta, myös niissä oikeuskäsitteissä, joilla oikeustiede systematisoi pintatason normatiivista aineistoa ja joiden avulla lainkäytössä paikannetaan oikeudellisia ongelmia ja muodostetaan ratkaisusyllogismin tosiasiakuvauksia.⁴³ Oikeudelliset käsitteet ja periaatteet eivät siis saa sisältönsä vain oikeusjärjestyksestä (kuten perus- ja ihmisoikeussäännöksistä) käsin vaan ne kuvastavat myös esimerkiksi tiettyjä yhteiskuntateoreettisia näkemyksiä, vaikka tätä ei oikeudellisissa käytännöissä lausutakaan julki.⁴⁴ Toisaalta taasen, koska oikeudellisilla käsitteillä on väistämättä normatiivisia implikaatioita,

⁴⁰ Tuori 2000, 304.

⁴¹ Tuori 2000, 138.

⁴² Tuori 2000, 150–151.

⁴³ Tuori 2000, 218.

⁴⁴ Tuori 2000, 193.

ne vähintäänkin rajoittavat ajateltavissa olevia normatiivisia sisältöjä ja niiden soveltamisalaa.⁴⁵

Käsillä olevassa tutkimuksessa tarkastelen sitä, miten julkinen valta on oikeudellista sääntelyä käyttäen luonut institutionaalisen perustan nykyiselle lastensuojelulle Suomessa.⁴⁶ Tutkimuksen lähtökohtana on näkemys siitä, että oikeudellinen sääntely on keskeisin valtiollisen sääntelyn muoto yhteiskunnassamme ja että oikeuden yhtenä tehtävänä on toteuttaa poliittisessa päätöksenteossa asetettuja tavoitteita. Samalla oikeus on kuitenkin myös merkittävä yhteiskunnallisen vallan käyttömuoto. Säännelessään yhteiskunnallisia eturistiriitoja, tavoitteita ja intressejä oikeus lyö lukkoon yhteiskunnalliset perusrakenteet ja antaa niille tietyn yleispätevyyden. Toisin sanoen oikeus legitimoii yhteiskuntajärjestelmän perusteet.⁴⁷

Tarkastelen tutkimuksessani lastensuojelulainsäädännön pitkän aikavälin kehitystä 1800-luvun lopulta 2010-luvulle. Tutkimuksen keskiössä ovat vuosien 1936 (52/1936), 1983 (683/1983) ja 2007 (417/2007) lastensuojelulakien lainvalmisteluasiakirjat, joiden kronologisessa järjestyksessä tapahtuvalla lähiluennalla⁴⁸ pyrin selvittämään, millä tavoin lasten suojelun tarvetta on lastensuojelulakeja säädettäessä määritelty ja millaisin keinoin lapsia on julkisen vallan toimesta katsottu voitavan suojella.

Käytän tutkimuksen pääasiallisena aineistona lastensuojelulakien lainvalmisteluasiakirjoja kuten komitea- ja työryhmämietintöjä, lastensuojelulakien hallituksen esityksiä sekä eduskunnan valiokuntien lausuntoja. Edellä sanottujen kysymysten lisäksi lainsäädäntöasiakirjat valaisevat yleisemminkin sitä, millaista keskustelua lastensuojelun yhteiskunnallisesta tehtävästä, yksityisen ja julkisen hyvinvointivastuun jakautumisesta sekä julkisen vallan perheen yksityisyyteen puuttuvien toimien tarpeellisuudesta ja oikeutuksesta on eri lakien lainsäädäntövaiheessa käyty. Asiakirjojen tarkastelulla on siis mahdollista

⁴⁵ Tuori 2000, 19.

⁴⁶ Ks. Rautiainen (2012, 12), joka tarkastelee tutkimuksessaan tämän kaltaisesta tutkimustehtävän asettelusta käsin kuvataiteilijan oikeudellista asemaa.

⁴⁷ Laakso 1990, 8–9. Kankaan (1982, 1) mukaan oikeus on yhteiskunnallisen vallankäytön, yhteiskuntapolitiikan väline. Yhteiskuntapolitiikan ala on laaja ja se ulottaa vaikutuksensa kaikille elämän alueille, käsittäen muun muassa julkisen hallinnon, tuotanto- ja työvoimapolitiikan, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden, terveydenhuoltopolitiikan, asunto- ja yhdyskuntapolitiikan ja sosiaaliturvapolitiikan erityissektorit. Merkittävimmät yhteiskuntapolitiikkaa koskevat ratkaisut puetaan oikeudelliseen muotoon. Oikeustieteen tehtävänä (ei yksinomaista, mutta eräänä) on tutkia tämän normiston sisältöä ja sen tehokkuutta asetettujen säätämistavoitteen kannalta.

⁴⁸ Ks. Kainulainen (2009, 22–23), joka huumeiden käyttäjien rikosoikeudellista kontrollia tutkiessaan on lähiluvulla käynyt läpi rikoslain syntyhistoriaa. Ks. oikeudellisten tekstien ”lukeemisesta” esim. Niemi-Kiesiläinen, Honkatukia & Ruuskanen 2006, 22–41.

tuoda esiin ensinnäkin niitä intressejä eli poliittisia, sosiaalisia ja taloudellisia näkökulmia, joita lainvalmisteluun on liittynyt ja toiseksi niitä vaihtoehtoisia esityksiä ja ratkaisumalleja, jotka eivät loppujen lopuksi ole lainvalmistelussa menestyneet.⁴⁹ Toivon tutkimukseni syventävän nyttemmin melko pinnalliseksi ja kapea-alaiseksi muodostunutta kuvaa lastensuojelusta ja sitä koskevasta lainsäädännöstä.

Lainvalmisteluasiakirjojen sekä oikeus- ja yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen lisäksi hyödynnän tutkimuksessani erilaisia lastensuojelusta tehtyjä selvityksiä, raportteja ja tilastoja. Koska lastensuojelu on yhteiskunnallisena toimintajärjestelmänä ja oikeudellisen sääntelyn kohdealueena leimallisen kansallinen, käytän pääasiassa suomalaista lastensuojelua koskevaa tutkimusta ja muuta lähdeaineistoa. Vaikka historian saatossa suomalaiseen lastensuojeluun on saatu virikkeitä myös muista maista, erityisesti muista Pohjoismaista, en tutkimuksessani tee vertailua muiden maiden vastaaviin järjestelmiin tai lainsäädäntöön.

Suomalaista lastensuojelua koskevissa tutkimuksissa lastensuojelulla tarkoitetaan yleisimmin lastensuojelulaissa (417/2007) määriteltyä kunnallisen sosiaalihuollon erityispalvelua eli lapsi- ja perhekohtaista lastensuojelua (Child Protection).⁵⁰ Tänä päivänä tässä merkityksessä lastensuojelusta puhuttaessa tarkoitetaan muun muassa sellaisia asioita kuin lastensuojeluilmoitus, lastensuojelupalvelujen tarpeen selvittäminen, avohuollon tukitoimet, kiireellinen sijoitus, lapsen huostaanotto ja sijaishuoltoon sijoittaminen sekä jälkihuolto. Yksinkertaistaen voitaneen sanoa, että osana sosiaalihuollon palvelujärjestelmää lapsi- ja perhekeskeisen lastensuojelun tarkoituksena on tukea vaikeaan elämäntilanteeseen joutuneita lapsia ja heidän perheitään selviytymään ongelmistaan. Viime kädessä kunnallisen lastensuojelun julki-

⁴⁹ Ks. esim. Alvesalo & Ervasti 2006, 39–41 ja Tala 2001, 2-7.

⁵⁰ Lastensuojelun laajemmasta ja suppeammasta ymmärtämistä Mikkola 2004a, 61–66. Ks. myös esim. Mahkonen 2010, Mikkola & Helminen 1994 ja Mahkonen 1991. Vrt. Toimiva lastensuojelu -selvitysryhmän loppuraportti (STM 2013:19, 6-7), jossa selvitysryhmä kuvaa lastensuojelua seuraavasti: ”Suomalainen lastensuojelu on 1980-luvulta alkaen perustunut lapsen edun laajaan määrittelyyn kattaen lasten ja perheiden ongelmien kirjon vauvanhoitohuolista nuorisorikollisuuteen. Lastensuojelun tehtäviä on osoitettu myös muille lasten ja nuorten palveluille. Lastensuojelun ilmoitusvelvollisuus kattaa lähes kaikki lapsia ja perheitä työssään kohtaavat viranomaiset ja ammattilaiset. Myös huostaanotto pyrkii olemaan vain väliaikainen ratkaisu. Tavoitteena on tuottaa ongelmamäärittelyt yhdessä perheen kanssa. Vanhempien näkökulma on korostunut lasten toivomuksiin ja mielipiteisiin verrattuna. Kansainvälisessä vertailussa tällaista lastensuojelun orientaatiota on kuvattu Child Welfare -malliksi. Anglo-amerikkalaisissa maissa lastensuojelu on perustunut useimmiten Child protection -malliin, jossa lapsen etua käsitellään ensisijaisesti turvallisuuden näkökulmasta ja lastensuojelun toimenpiteet painottuvat lapsen suojelemiseen. Vastentahtoisesti toteutettavien interventioiden osuus on suuri.”

lausuttuna tavoitteena on suojata lasta hänen terveyttään ja kehitystään vaarantavilta tekijöiltä.⁵¹

Lastensuojelulaissa määritellyt lastensuojelutoimenpiteet ovat aina olleet syvälleikävin perheen ja lapsen yksityisyyteen puuttuvista julkisen vallan toimista yhteiskunnassamme. Vaikka laissa säädetyn lastensuojelun tavoitteena on tukea vanhempia lapsen kasvatustehtävässä ja turvata lapsen kasvu ja kehitys neuvonnan ja ohjauksen sekä erilaisten vapaaehtoisuuteen perustuvien palvelujen avulla, liittyy lastensuojeluun myös repression ja kontrollin elementtejä sekä tahdonvastaisten toimien mahdollisuus. Lastensuojelutoimenpiteenä tapahtuvassa lapsen huostaanottoa ja sijaishuoltoon sijoittamista sekä laitoksessa olevan lapsen toiminnan rajoittamista koskevassa päätöksenteossa tahdonvastaisiin toimiin liittyvä problematiikka korostuu erityisesti. Voidaan kuitenkin sanoa, että riippumatta siitä, mistä lastensuojelutoimenpiteestä kulloinkin on kysymys, saattavat sekä vanhempien että lapsen perus- ja ihmisoikeudet olla uhattuina samalla kun lastensuojelulain ja sen toimeenpanon legitimitetti nojaavat perheen tukemiseen ja ennen kaikkea lapsen suojeluoikeuden toteuttamiseen lapsen edun mukaisella tavalla.⁵²

Yksittäistä perhettä ja lasta koskevassa tosiasiallisessa hallintotoiminnassa (lastensuojelun sosiaalityössä) ja lastensuojelutoimia koskevassa päätöksenteossa on siis ratkaistava monia merkittäviä yksilöiden oikeuksiin ja vapauteen liittyviä kysymyksiä ja käytävä intressipunnintaa suojattavien oikeushyvien keskinäisestä painoarvosta. Perhe-elämän ja yksityisyyden suoja, vanhempien kasvatusoikeus ja oikeus ylläpitää yhteyttä lapseen samoin kuin lapsen vapaus sekä yhtäältä oikeus vanhempiinsa mutta toisaalta oikeus huolenpitoon, henkeen ja terveyteen, ruumiilliseen koskemattomuuteen, suojaan seksuaaliselta hyväksikäytöltä ja muulta kaltoin kohtelulta ovat perus- ja ihmisoikeussäännöksissä turvattuja keskeisiä oikeuksia. Vaikka yksittäistapauksessa tavoitteena onkin kaikkien edellä mainittujen oikeuksien mahdollisimman täysimääräinen ja samanaikainen toteuttaminen, joudutaan joissakin tilanteissa jonkun henkilön oikeuksia tai vapautta rajoittamaan toisen henkilön oikeuksien toteuttamisen nimissä. Tämän vuoksi lastensuojelun asiakkaiksi valikoituvan lapsen ja hänen huoltajiensa oikeusturvaan liittyvät kysymykset ovat keskeisiä tarkaste-

⁵¹ Mikkola 2004a, 61.

⁵² Vuoden 1983 lastensuojelulain (683/1983) voimaantulosta lähtien lastensuojelun tärkeimmäksi lähtökohdaksi on määritelty lapsen edun huomioon ottaminen ja sen toteuttaminen kaikessa lastensuojelutyössä ja -päätöksenteossa. Ks. lapsen edusta esim. Tolonen 2015, 55–156, de Godzinsky 2013, 162–166 ja Nieminen 2013a, 364–367. Ks. lapsen etu YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen näkökulmasta Hakalehto-Wainio 2013, 30–36 ja Hakalehto-Wainio 2011, 515–516 sekä kansainvälisen lapsioikeuden näkökulmasta Mikkola 2013, 184–193.

lun kohteita varsinkin oikeustieteellisessä lastensuojelua koskevassa tutkimuksessa.⁵³

Tarkastelen tutkimuksessani lastensuojelua myös edellä sanottua laajemmasta perspektiivistä (Child Welfare).⁵⁴ Lastensuojelu on ollut ja on erityyppisten rakenteellisten ja toiminnallisten kytkentöjen kautta jatkuvassa vuorovaikutuksessa muun yhteiskunnan kanssa.⁵⁵ Kuten Mikkola toteaa, lastensuojelun kokonaisuus on muuttunut hitaasti, mutta jokainen aikakausi on jättänyt siihen oman jälkensä. Hän muistuttaa, että perhe- ja yksilökohtaisen lastensuojelun lisäksi Suomessa lasten suojelemiseksi aikaansaatuja merkittäviä virstanpylväitä ovat olleet yleisen oppivelvollisuuden säätäminen (1922), oppikoulujen perustaminen ja kansakoulun laajeneminen ensin kuusi- ja sitten kahdeksanvuotiseksi (1940- ja 1950-luvuilla) sekä peruskoulun perustaminen (1970-luvulla). Vastaavanlaisia tärkeitä lastensuojeluun vaikuttaneita tekijöitä ja virstanpylväitä ovat olleet taistelu imeväis- ja lapsikuolleisuutta vastaan, neuvolajärjestelmän perustaminen, perhekustannusten tasausjärjestelmien synty, yksinhuoltajien lasten ja orpolasten huolto, avioliiton ulkopuolella syntyneiden lasten syrjinnän lakkauttaminen, lasten päivähoiton järjestäminen ensin työsikäyvien yksihuoltajien lapsille ja myöhemmin myös muille sekä vammaisten lasten ja heidän perheidensä tukeminen.⁵⁶

⁵³ Ks. esim. Rätty 2015, Aer 2012 ja de Godzinsky 2012. Ks. myös Posio 2008, Keravuori-Rusanen 2008 ja Siitari-Vanne 2005.

⁵⁴ Hämmäläinen 2007, 460-461. Ks. Mikkola (2004, 61-76), jossa Mikkola tarkastelee lastensuojelua laajasti ymmärrettynä erityisesti Euroopan sosiaalisen peruskirjan (SopS 78-80/2002) julkiselle vallalle asettamien normatiivisten vaateiden näkökulmasta. Kuten Euroopan sosiaalissa peruskirjassa myös YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksessa on toimeksiantovaihtokutuksen perustava yleismääräys, jonka mukaan sopimusvaltiot ryhtyvät kaikkiin tarpeellisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin toimiin yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi (4 art.). Taloudellisissa, sosiaalisissa ja sivistyksellisissä oikeuksissa tätä yleismääräystä täydentää maksimaalisuuslauseke, jonka mukaan TSS-oikeuksien osalta sopimusvaltiot ryhtyvät tällaisiin toimiin mahdollisimman täysimääräisesti käytettävissä olevien voimavarojensa mukaan. Ks. lapsen oikeuksien sopimuksen 4 artiklasta Hammarberg 1995, 297-303. Ks. myös esim. Hakalehto-Wainio 2013, 17-52 ja Nieminen 2013b, 53-88.

⁵⁵ Ks. Rautiainen (2012, 9-10), joka kuvataiteilijan oikeudellista asemaa tutkiessaan toteaa taidejärjestelmän olevan yhteiskunnallisen kontekstinsa - muun muassa poliittisten, teknologisten, taloudellisten, oikeudellisten, sosio-kulttuuristen ja demografisten tekijöiden - kehystämä.

⁵⁶ Mikkola 2004a, 61-62. Ks. myös Kangas (1982, 3-4), joka lesken oikeudellista asemaa tarkastelevassa tutkimuksessaan toteaa, ettei sosiaaliturvaa ole mielekästä määrittellä vain joidenkin yksittäisten säädösten kanavoimien etuuskien summaksi, vaan sosiaaliturvan normatiivinen laajuus on koko oikeusjärjestyksen sisäinen asia. Kankaan tutkimuksen lähtökohtana on näkemys siitä, että sosiaaliturva muodostuu sekä yksityisoikeudellisten että julkisoikeudellisten säännösten muodostamassa kokonaisuudessa. Kankaan esittämä käsitys pitäne paikkansa myös lastensuojelua tarkasteltaessa. Tässä tutkimuksessa huomio kohdentuu vain julkisoikeudelliseen sääntelyyn.

Yhteiskunnan osajärjestelmänä lastensuojelun kehitys on siis ollut monella tavalla sidoksissa muun yhteiskunnan kehityskulkuihin ja erityisesti niihin julkisen vallan toteuttamiin sosiaalipoliittisiin toimiin, joiden tavoitteena on ollut turvata sosioekonomisesti heikoimmassa asemassa olevien perheiden ja lasten hyvinvointi ja toimeentulo. Mahdollisuuksien tasa-arvo eli kaikkien lasten tasapainoinen kasvu ja kehitys, hyvä terveys sekä korkeatasoinen koulutus ovat olleet tärkeimpiä suomalaisen lapsipolitiikan tavoitteita. Perheiden tukemisen lisäksi pyrkimyksenä on ollut kehittää niitä yhteiskunnallisia instituutioita, joissa lapset päivittäin toimivat kuten päivähoitoa ja koulua. Kansainväliset ihmisoikeussopimukset, joista tärkeimpänä YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59—60/1991) ja perustuslain perusoikeuksia koskeva uudistus (969/1995) ovat osaltaan vahvistaneet julkiseen valtaan kohdistuvaa normatiivista vaadetta turvata lasten oikeus erityiseen suojeluun ja huolenpitoon sekä osuuteen yhteiskunnan voimavaroista.

Pyrin tutkimuksessani nivomaan lastensuojelulainsäädännön kehityskaaren osaksi suomalaisen sosiaalipolitiikan ja oikeudellisen sääntelyn kehitystä. Tavoitteenani on havaita niitä eri aikoina tehtyjä sosiaali- ja oikeuspoliittisia ratkaisuja, joita tämän päivän näkökulmasta voidaan pitää merkityksellisiä lastensuojeluinstituution yhteiskunnallisen paikantumisen ja sen rakenteiden muotoutumisen kannalta. Jaan tarkastelun kolmeen ajanjaksoon, joita kutakin käsittelem omissa luvuissaan: 1) ”Huoltovaltion lastensuojelu” 1800-luvun lopulta 1950-luvulle, 2) ”Hyvinvointivaltion lastensuojelu” 1960-luvulta 1990-luvulle ja 3) ”Jälkiekspansiivisen hyvinvointivaltion lastensuojelu” 1990-luvulta 2010-luvulle. Tutkimuksen viimeisessä luvussa tarkastelen kokoavasti lastensuojelun muutostendenssejä ja tutkimuksellisia havaintoja.

Tutkimusta voidaan luonnehtia lapsi- ja oikeuspoliittiseksi puheenvuoroksi, jossa lastensuojelun institutionaalisia kehityskulkuja tarkastellaan yhteiskunnassa sosioekonomisesti heikoimmassa asemassa olevan lapsiväestön ja lastensuojelun asiakkaiksi valikoituvien lasten ja heidän perheidensä näkökulmasta. Tarkastelun aloittaminen 1800-luvun lopulta on perusteltua sen vuoksi, että ajankohtaa voidaan pitää sekä sosiaalipoliittisten reformien että lastensuojelun institutionaalisen kehityksen alkupisteenä. Ajankohta on merkityksellinen myös siksi, että tuolloin alkanut lasten asemaa koskeva yhteiskuntapoliittinen keskustelu ja lasten suojeluideologian yleistymisen merkitysivät tärkeää murrosta länsimaisen yhteiskunnan sukupolvijärjestyksessä.⁵⁷ Kuten Pulma on todennut, lastensuojelun historia on lapsuuden yhteiskunnallistumisen his-

⁵⁷ Alanen 2009, 13. Ks. Alanen (2001, 163–186), jossa Alanen tarkastelee lapsuutta yhteiskunnallisena ilmiönä sosiologian ja sukupolvijärjestyksen näkökulmasta. Ks. myös Pulma 2004, 13.

toriaa.⁵⁸ Lapsuutta tutkineen Alasen mukaan koko tuntemamme modernin lapsuuden rakennelman voidaan nähdä alkaneen ja vähitellen muodostuneen lastensuojeluprojektin tuloksena. Sittemmin lapsuuden rakennelmaan on luettu kaikki ne sosiaaliset laitokset, joiden piirissä lapset toimivat – perheestä päivähoitoon ja kouluun sekä lasten sosiaalisiin ja kulttuurisiin palvelujärjestelmiin. Se kattaa kaikki lasten kohtelua yhteiskunnassa säätelevät lait, lapsuuden asiantuntijajoukot ja lopulta myös lapsia ja lapsuutta koskevan tutkimuksen. Lapsen asema yhteiskunnassa samoin kuin lapsiin ja lapsuuteen suhtautuminen on muuttunut aikojen kuluessa.⁵⁹ Alasen mukaan lapsuutta on tehty ja sitä tehdään jatkuvasti:

”Lapsuutta muovataan ja muutetaan, lapsuuden ehtoja puretaan ja käsityksiä muutetaan. Tämä lapsuuksien tekeminen on harvoin ollut rauhallinen prosessi, sillä lapsuuden historia paljastuu pikemminkin ketjuksi kamppailuja, joita on käyty monilla ideologisilla ja poliittisilla kentillä. Kentillä on ollut toimijoita ja tahoja, jotka ovat problematisoineet lapsen ja lapsuuden asian ”kysymykseksi”, joka on vaatinut yhteiskunnallista ratkaisua. Samalla muutoksen merkit on tulkittu ”kriiseiksi” tai pakottaviksi ”ongelmiksi”, joihin on puututtava. Kentän toimijat ja eri toimijatahot mobilisoivat asiansa taakse tukivoimia ja marginalisoivat toisia. Ne myös käyttävät toimintastrategioita, joilla voivat vaikuttaa oman ratkaisunsa hyväksymiseen ja toimeenpanoon. Näin ne tekevät oman lapsuuskonstruktion toteuttamisesta itselleen yhteiskunnallisen ”projektin”. Oikeuttaakseen oman kertomuksensa lapsuuden tilasta ja hyväksyttäkseen propagoimansa intervention välttämättömyyden ne tarvitsevat myös poliittisia, juridisia, taloudellisia, psykologisia tai ideologisia perusteluja. Tiedeinstituutio ja tutkimus ovat toimineet modernien yhteiskuntien lapsuusprojekteissa tärkeinä legitimaatiovallan lähteinä.”⁶⁰

Käsillä oleva tutkimus on yhdenlainen ja sellaisena äärimmilleen pelkistetty kertomus siitä, millainen on ollut se projekti, jossa suomalaista lastensuojelua on tehty eli mitä ovat olleet ne lasten suojelun tarpeeseen liittyvät kysymykset, kriisit ja ongelmat, joihin lastensuojelun piirissä on etsitty ratkaisuja. Lastensuojelulakien valmisteluasiakirjat ja niiden pohjalta laaditut lain säännökset osoittavat, miten käsitykset perheen ja valtion suhteista, lapsen oikeuksista ja

⁵⁸ Pulma 1987, 134.

⁵⁹ Alanen 2009, 10–16. Ks. myös Alanen 2001, 163–164 ja Pulma 1992, 50–60. Ks. vielä Pa-julammi (2014, 7), joka Archardiin ja YK:n lapsen oikeuksien komitean raporttiin viitaten muistuttaa, että lasten osallisuuden ottaminen vakavasti on edellyttänyt ja edellyttää muutosta ennen muuta sosiaalisessa ja poliittisessa kulttuurissa. Kysymys on siten asenteista ja kulttuurisista tavoista, joilla lapsiin ja heidän oikeudelliseen asemaansa kussakin yhteiskunnassa suhtaudutaan.

⁶⁰ Alanen 2001, 179.

lapsen hyvinvointia määrittävistä tekijöistä ovat vaihdelleet ajasta, arvoista ja asenteista riippuen.

Jo tässä on syytä todeta, että lastensuojelulakien valmisteluasiakirjojen kautta tapahtuva lastensuojelun institutionaalisten rakenteiden tarkastelu on historiallisten tapahtumien jälkikäteistä konstruointia. Tosiasiassa historiallinen muutos on liittynyt sarjaan erilaisia tapahtumia ja ajanjaksoja, jotka eivät noudata tai toteuta määrättyä suunnitelmaa, ohjelmaa tai kaavaa.⁶¹ Prosessi, jossa esimerkiksi kunakin aikana vallinneet yhteiskunnalliset olot tai sosiaalipoliittiset käsityskannat ovat vaikuttaneet lastensuojelun yhteiskunnallisen tehtävän määrittelyyn, lastensuojelua koskevaan lainsäädäntöön ja edelleen lastensuojelun asiakkaaksi valikoituneiden lasten ja heidän perheidensä asemaan, on verrattomasti monivaiheisempi ja kompleksisempi kuin mitä tässä tutkimuksessa kyetään tai on edes tarkoituksenmukaista esittää.

2.2. Lastensuojelu tutkimusaiheena

Olen valinnut lastensuojelun tutkimukseni aiheeksi siitä huolimatta, että aihe on tavattoman hankala. Jo sen määrittäminen, mistä ylipäättään puhutaan kun puhutaan lastensuojelusta, on vaikeaa. Lastensuojelu-käsite on monimerkityksinen ja jännitteinen, jonka vuoksi tutkija tulee vakavasti haastetuksi jo tutkimuksensa alkumetreillä.

Lastensuojelun tietoa ja tutkimusta kartoittavan selvityksensä perusteella Pekkarinen toteaa lastensuojelun käsitteen määrittelemättömyyden olevan ongelmallista niin tutkimuksen kuin käytännön kannalta.⁶² Sellaiset peruskysymykset kuin miten lastensuojelu eroaa yleisestä lasten hyvinvointia edistävästä yhteiskunnallisesta toiminnasta, tai miten lastensuojelututkimus eroaa yleisestä lasten hyvinvointiin liittyvästä tutkimuksesta, ovat edelleen vailla vastausta. Pekkarisen mukaan lastensuojelun käsitteellinen laaja-alaisuus ja hahmottomuus on vaikeuttanut fokusoitua tutkimusta ja teoreettista keskustelua käytännön taustalla. Kuten Pekkarinen huomauttaa, lastensuojelun määrittely vaihtelee riippuen siitä, puhutaanko laajasti lasten suojelemisen periaatteesta – yhteiskunnan heikompien oikeudesta erityiseen suojeluun – vai onko kyse spesifimmästä yksilö- ja perhekohtaisesta lastensuojelutyöstä. Täysin riittämättömyydenä on hänen mukaansa ollut suojelu-käsitteen teoreettinen tarkastelu. Lastensuojeluaiheisia tutkimuksia on ilmestynyt aina viime vuosisadan alusta al-

⁶¹ Hänninen & Karjalainen 1997, 7.

⁶² Ks. Pekkarinen 2011. Pekkarinen analysoi raportissaan asiantuntijoiden arvioita lastensuojelun tiedosta ja tutkimuksesta. Pekkarisen kanssa samanlaisiin arvioihin on aikaisemmin päätyttyä myös Eronen 2007. Ks. myös Pekkarinen, Heino & Pösö 2013.

kaen, mutta aiheen ympärille muodostunut tietovaranto on jakautunut laajasti eri professioiden ja disipliinien alueille ja on laajuudestaan huolimatta ohutta.⁶³

Kuten olen edellä todennut, käytän tutkimuksessani lastensuojelun käsitettä kahdessa merkityksessä. Laajassa merkityksessä lastensuojelun käsitteellä tarkoitan sellaista yhteiskuntapoliittista päätöksentekoa ja lainsäädäntöä, jonka tavoitteena on kaikkien lapsiperheiden ja lasten asumisen, toimeentulon ja hyvinvoinnin turvaaminen sekä kunkin lapsen yksilöllisten ominaisuuksien ja tarpeiden huomioiminen niissä yhteiskunnallisissa instituutioissa, joissa lapset toimivat kuten varhaiskasvatuksessa ja koulutuksessa. Näin ymmärrettynä käsite viittaa laajasti yhteiskunnan eri osa-alueille. Suppeammin ymmärretyn käsitteen ydin voidaan kiteyttää julkisen vallan velvollisuudeksi turvata jokaisen lapsen oikeus terveeseen kasvuun ja kehitykseen sekä henkiseen ja ruumiilliseen koskemattomuuteen.

Lastensuojelun kehityslinjoja tarkasteleva Hämläinen pitää lastensuojelulainsäädännön kehitystä yhtenä merkittävänä juonteena lastensuojelun institutionaalisessa kehityksessä. Hämläisen mukaan lainsäädäntöön kulminoituvat kunkin aikakauden lastensuojelujattelua dominoivat näkemykset lastensuojelun arvolähtökohdista, keskeisistä tehtävistä ja käytettävissä olevista keinoista. Kuten Hämläinen toteaa, lainsäädäntö ei kuitenkaan yksin ilmennä eri aikakausina esiintyviä korostuksia. Muutokset lastensuojelujattelussa ovat sidoksissa myös muissa yhteiskunnan toimintakäytännöissä ja institutionaalisissa rakenteissa tapahtuviin muutoksiin.⁶⁴

Lastensuojelun aate- ja oppihistoriallinen analyysi paljastaa Hämläisen mukaan erilaisia jännitteitä lastensuojelun oppiperustassa. Monet jännitteet mukailevat poliittisia ja yhteiskunnallisia vastakkainasetteluja, mutta osa jännitteistä liittyy tieteellisiin ja tieteenteoreettisiin erimielisyyksiin. Samalla kun lastensuojelun ideologiset lähtökohdat ja toimintaa ohjaavat periaatteet ovat yhteydessä yleispoliittisiin tendensseihin ja yhteiskunnassa kulloinkin vaikuttaviin aatevirtauksiin, ne ovat yhteydessä myös ihmis- ja yhteiskuntatieteissä tapahtuneeseen kehitykseen.⁶⁵

Yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen teoreettiset lähestymistavat ovat tuottaneet erilaisia näkemyksiä valtion ja kansalaisyhteiskunnan suhteesta, perheen asemasta ja tehtävistä sekä yksilön vastuun ja yhteisvastuun rajoista erilaisten sosiaalisten ongelmien ratkaisuisissa. Kehityopsykologinen

⁶³ Pekkarisen (2011, 12) analyysin lastensuojelun tiedontuotannosta ja tutkimuksesta voinee kiteyttää ”Lastensuojelun tieto ja tutkimus” -raportin viidennen luvun alaotsikkoon: ”Aukot ovat valtavat – vähäisyyden vitsausta ja satunnaiset tihentymät”.

⁶⁴ Hämläinen 2007, 464–465.

⁶⁵ Hämläinen 2007, 452.

tutkimus on puolestaan tarjonnut ajatuksellisia kehyksiä, joiden pohjalta lastensuojelun tarvetta yhteiskunnassa on määritelty. Tällä tieteenalalla tuotettu tieto lapsen kehitysvaiheista, lapsen ja vanhemman välisestä vuorovaikutussuhteesta sekä poikkeavaksi luokitellun käyttäytymisen syistä ja seurauksista ovat perustavalla tavalla vaikuttaneet siihen, millä tavoin yhtäältä julkisen vallan ja perheen ja toisaalta vanhempien ja lapsen välisiä valta- ja vastuusuhteita on yhteiskunnallisissa ja myös oikeudellisissa käytännöissä käsitelty.⁶⁶

Lapsi- ja perhekohtaiseen lastensuojeluun liittyvää jännitteisyyttä kuvastaa esimerkiksi Toimiva lastensuojelu -selvitysryhmän raportissaan esittämä toteamus lapsi- ja perhekohtaista lastensuojelua koskevan keskustelun herkästä polarisoitumisesta vastakohtapareiksi, jotka alkavat näyttää täysin yhteen sovitamattomilta. Vastakkain asettuvat lapsi ja vanhempi, tuki ja kontrolli, asiantuntijatieto ja asiakaslähtöisyys sekä varmasti tietäminen ja tietämättömyys.⁶⁷ Vastaavan kaltaista dikotomisuuutta on nähtävissä myös lastensuojelututkimuksessa. Yhtäältä lapsi- ja perhekohtaista lastensuojelua koskeva tutkimus ja tiedon tuottaminen voivat pitää sisällään positiivisen pohjavireen siten, että tutkimuksessa korostuu ensisijaisesti lapsen ja hänen perheensä auttamisen ja tukemisen mahdollisuus. Toisaalta, lastensuojelua voidaan tarkastella hyvin kriittiseen sävyyn, jolloin tarkoitus on korostaa lastensuojelun kontrolloivaa ja repressiivistä luonnetta ja lastensuojelutoimiin liittyvää tahdonvastaisten toimien mahdollisuutta. Kun tavoitteena on luoda positiivinen mielikuva lastensuojelusta, tutkimuspuheenvuoroissa käytetään mielellään neutraaleja käsitteitä ja varotaan puhumasta viranomaisten paternalistisesta vallankäytöstä ja siihen mahdollisesti liittyvistä ongelmista. Kriittisissä arvioissa puolestaan juuri viimeksi mainitut aspektit korostuvat samalla kun vältetään tuomasta esiin niitä syitä, joiden vuoksi perheen yksityisyyteen puuttuminen jopa perheen jäsenten tahdon vastaisesti on joissakin tilanteissa välttämätöntä. Ymmärtääkseni nämä molemmat elementit eli apu ja tuki sekä kontrolli ja repressio, ovat sisäänrakennettuja lapsi- ja perhekohtaisen lastensuojelun institutionaalsiin rakenteisiin.

Tarkasteltiinpa lastensuojelua laajemmasta tai suppeammasta näkökulmasta käsin ovat tutkimukseen liittyvät jännitteet ymmärrettäviä. Lastensuojelu tutkimuskohteena johtaa meidät monien sekä sosiaalipolitiikan että oikeudellisen sääntelyn näkökulmasta varsin perustavaa laatua olevien kysymysten äärelle. Esimerkiksi kysymykset siitä, missä määrin yksilöiden

⁶⁶ Hämäläinen 2007, 412–439.

⁶⁷ STM 2013:19,7. Ks. myös Bardy 2013a, 71–75.

ja perheiden hyvinvoinnista huolehtiminen on näiden omalla vastuulla ja milloin julkisen vallan tulisi kantaa vastuuta asiasta tai, missä tilanteissa lapsen oikeudelle suojeluun on annettava suurempi painoarvo kuin perheyhteisön yksityisyydelle ja vanhempien oikeudelle päättää lapsensa kasvatuksesta taikka, miten pitkälle perheiden ja yksilöiden sosiaalista elämää ja käyttäytymistä tulee tai voidaan ohjata oikeudellisen sääntelyn tai hallinnollisen ja oikeudellisen päätöksenteon avulla, ovat hankalia. Sanomattakin lienee selvää, ettei yksiselitteisiä tai arvovapaita vastauksia tämän kaltaisiin kysymyksiin ole olemassa. Perheen, lapsen ja julkisen vallan välisten suhteiden määrittämiseen liittyvät aspektit ovat kuitenkin aina läsnä lastensuojelututkimusta tehtäessä, vaikka niitä ei erikseen eksplikoitaisikaan. Näin on tässäkin tutkimuksessa.

2.3. Yhteyshakuinen lähestymistapa

Lastensuojelua on tutkittu useilla eri tieteenaloilla, eri näkökulmista ja eri tavoin. Tämän tutkimuksen tutkimuksellinen lähestymistapa lastensuojeluun on yhteyshakuinen. Yhteyshakuisella lähestymistavalla tarkoitan sekä oikeudenalojen että tieteenalojen rajat ylittävää tutkimusotetta. Oikeustieteellisessä keskustelussa tutkimusotetta, jossa tutkimuskohteena olevaa ongelmaa tai instituutiota tarkastellaan eri oikeudenalojen näkökulmasta, on tapana kutsua ongelmakeskeiseksi lainopiksi.⁶⁸ Useimmiten ongelmakeskeisyys ymmärretään systematisointia painottavana lähestymistapana, jonka tavoitteena on vastata oikeudenalojen eriytymisestä syntyviin ongelmiin. Oikeustieteen rajat ylittävän monitieteisyyden tavoitteena puolestaan on kehittää oikeudenalojen yleisiä oppeja siten, että ne auttavat tunnistamaan oikeudellisen sääntelyn taustalla olevia, eettisiä, taloudellisia ja poliittisia näkemyksiä ja lähtökohtia. Tavoitteena on myös luoda linkkejä muuhun yhteiskunnalliseen tutkimukseen ja keskusteluun.⁶⁹

Oikeustieteellisessä tutkimuksessa lastensuojelu on perinteisesti paikannettu osaksi hallinto- ja sosiaalioikeuden oikeudenaloja ja näille oikeudenaloil-

⁶⁸ Ongelmakeskeisestä lainopista ks. Kangas 1982, 383–386 ja Kangas 1997, 90–109. Ymmärrän ongelmakeskeisen lainopin pitkälti samoin kuin Kinnunen (2012, 12–13), joka Kankaaseen viitaten toteaa ongelmälähtöisyyden olevan lähinnä tutkimuksellinen lähestymistapa, jossa yhteiskunnallinen ongelma kokonaisuutena on normin sijasta tai rinnalla tutkimuksen kohteena. Kysymys ei siis ole varsinaisesta tutkimusmetodista. Näin myös esim. Rautiainen 2012, 15 av. 22 ja Marttunen 2008, 30–31. Ks. myös Jyränki 1997, 74, joka metodin sijasta puhuu lähestymistavasta ja tutkimusotteesta.

⁶⁹ Kumpula 2006, 93–94.

le ominaisten kysymyksenasettelujen alaisuuteen.⁷⁰ Lastensuojelu sai alkunsa 1800-luvun lopulla yhtäältä köyhäinhoidollisesta lastenhuollosta ja toisaalta alaikäisten rikoksentekijöiden ja muiden pahantapaisten lasten ja nuorten käsittelystä. Tuolloin lastensuojelun katsottiin kuuluvan lähinnä köyhäinhoidon ja rikosoikeuden alaan.⁷¹ Vuonna 1936 säädetty ns. huoltolakipaketti, johon kuului lastensuojelu-, alkoholisti- ja irtolaislakien lisäksi laki kunnallisesta huoltolautakunnasta, merkitsi huoltovaltioideologian yleistymistä. Ensimmäisen lastensuojelulain (52/1936) säätämisen myötä lastensuojelu määrittyi osaksi hallinto-oikeudellista huolto-oikeutta, olkoonkin, että yhteys rikosoikeuteen säilyi.⁷² Vähitellen hyvinvointivaltion institutionalisoitumisen myötä 1950-luvun lopulta lukien lastensuojelu irtaantui köyhäinhoidollisista perinteistään. Vaikka lastensuojelun ydin tahdonvastaisine toimenpiteineen säilyi, käsitys lastensuojelusta laajeni. Hyvinvointivaltion ekspansion kaudella lastensuojelu nivoutui yhdeksi sosiaalipolitiikan, sosiaalihuoltojärjestelmän ja näin ollen myös sosiaalioikeuden osa-alueeksi.⁷³ Lastensuojelun historiallista kehitystä voidaan siis perustellusti tarkastella niin hallinto- kuin sosiaalioikeudenkin näkökul-

⁷⁰ Ks. kuitenkin Ståhlberg (1915, 729–731), joka ”Suomen hallinto-oikeus” -teoksessaan sijoittaa suojelukasvatuksen sisäasianhallinnon alaan, opetustoimen erikoisopetuksen ala-osaan. Ståhlberg luonnehtii suojelukasvatusta seuraavasti: ”Suojelukasvatus käsittää laajimmassa merkityksessä kaikki toimenpiteet, joihin yhteiskunnan tai yksityisten puolesta ryhdytään alaikäisen siveellisen ja ruumiillisen kehityksen erikoiseksi edistämiseksi. Varsinaisesti sillä kuitenkin tarkoitetaan sitä toimintaa, kun yhteiskunta alaikäisen luonnollisten holhoojain sijasta ottaa huostaan sellaisia alaikäisiä, joiden joko siveellinen tai ruumiillinen kehitys on vaaranalaisena. Suojelukasvatus tarkoittaa siis 1. laiminlyötyjä ja huonosti hoidettuja lapsia; sekä 2. rikollisia tai muuten pahatapaisia lapsia.”

⁷¹ Ks. esim. Tuori & Kotkas 2008, 76–82 ja Marttunen 2008, 55 ja 60–61. Ks. myös. Harrikari 2004a, 127–129, Piirainen 1974, 9–41 ja Böök 1948, 129–137.

⁷² Tuori & Kotkas 2008, 83. Ks. Merikoski (1948,11), joka määrittelee 1940-luvun yhteiskunnallisen huoltotoiminnan ”julkiseksi, taloudellisen tai siveellisen tuen tarpeessa oleviin henkilöihin kohdistuvaksi hallintotoiminnaksi, jonka tarkoituksena on näiden henkilöiden elämänolojen järjestäminen niin, että heille turvataan taloudelliset ja siveelliset elämismahdollisuudet ja pyritään sopeuttamaan heidät yhteiskuntaan sillä tavoin, että he parhaalla mahdollisella tavalla voisivat täyttää paikkansa siinä”. Ks. myös Merikoski 1948, 2. Yhteiskunnallista huoltotoimintaa tarkastellessaan Merikoski muistuttaa, että huoltotoimi on, paitsi hallinto-oikeuden erityisosan eli huolto-oikeuden, myös sosiaalipolitiikan tutkimuksen kohteena. Hänen mukaan hallinto-oikeus tarkastelee huoltotoimintaa yksistään oikeudelliselta kannalta pyrkien selvittämään niitä julkisoikeudellisia oikeussuhteita, joita huoltotoimen alalla syntyy välittömästi lain säännösten perusteella tai yksityistapauksia koskevien hallintotoimien johdosta. Sosiaalipolitiikka, joka tieteiden järjestelmässä tavallisesti sijoitetaan kansantalouden alaosaan, katsoo asiaa, paitsi laajemmasta, myös periaatteellisesti toisesta näkökulmasta. Tarkoituksenmukaisuuskysymykset muodostuvat sosiaalipolitiikassa – päinvastoin kuin asian laita on oikeustieteitten piirissä – keskeiseksi. Sen huomion kohteena on huoltotoimi kokonaisuudessaan, kuten huoltotoimen tarkoitus, luonne ja menettelymuodot, sen tuottamat edut ja haitat yhteiskuntakokonaisuuden kannalta katsoen, erilaiset huoltojärjestelmät jne.

⁷³ Lastensuojelun suhde sosiaalihuoltoon ks. Tuori & Kotkas 2008, 22–25.

masta.⁷⁴ Oikeudellisen sääntelyn kohdealueena lastensuojelulla on kuitenkin yhtymäkohtia myös muille oikeudenaloille kuten valtiosääntö-, rikos- ja lapsioikeuteen.⁷⁵

Kuten Tuori ja Kotkas toteavat hyvinvointivaltiossa hallinto- ja sosiaalioikeudellinen sääntely ovat olleet tärkeitä sosiaalipolitiikan toteuttamisen välineitä ja sosiaalipolitiikka puolestaan yksi hyvinvointivaltion keskeisistä toiminta-alueista. Sosiaalipolitiikan ja -oikeuden välistä suhdetta tarkasteltaessa sosiaalipolitiikka voidaan määrittää sen tavoitteista käsin. Tällöin sosiaalipolitiikkaan luetaan ne julkisen vallan pyrkimykset ja toimenpiteet, jotka tähtäävät 1) kohtuullisen toimeentulon takaamiseen eri yhteiskuntaryhmille, perheille ja yksilöille, 2) näiden suojaamiseen erilaisten sosiaalisten riskien varalta ja 3) näiden tarvitsemien palveluiden saatavuuden varmistamiseen. Neljäntenä ryhmänä sosiaalipolitiikkaan voidaan vielä liittää tasa-arvon ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden periaatteet.⁷⁶

Oikeus voi täyttää monia tehtäviä sosiaalipolitiikan toteuttamisessa. Oikeuden avulla toteutetaan sosiaalipoliittisia ohjelmia, luodaan puitteet sosiaalipolitiikan tai sen jonkin lohkon tavoitteelliselle kehittämiselle ja säännellään viranomaisia ja muita toimintayksiköitä, jotka huolehtivat sosiaalipoliittisten ohjelmien täytäntöönpanosta ja sosiaalipolitiikan kehittämisestä.⁷⁷ Oikeus myös sääntelee sosiaalipolitiikan kohteiden eli yksilöiden ja perheiden asemaa näiden suhteessa sosiaalipolitiikan täytäntöönpanosta huolehtiviin viranomaisiin ja muihin toimintayksiköihin. Lainsäädäntö sisältää säännöksiä yk-

⁷⁴ Ks. Sosiaalioikeus oikeudenalana Tuori & Kotkas 2008, 1–26. Ks. hallinto-oikeus oikeudenalana Mäenpää 2013, 40–43. Mäenpään (2013, 43) mukaan sosiaalioikeutta voidaan luonnehtia hyvinvointivaltion hallinto-oikeudeksi, sillä julkishallinnon keskeisiin tehtäviin kuuluu myös sosiaali- ja terveysoikeudellisen normiston toteuttaminen. Vaikka sosiaalioikeus nykyään muodostaa myös itsenäisen oikeudenalan, voidaan Mäenpään mukaan puhua myös sosiaalihalinto-oikeudesta. Siihen kuuluu etenkin sosiaali- ja terveyshallinnon toimivaltaa ja toimintaa määrittävä oikeus.

⁷⁵ Ks. esim. Kangas (1998, 312–318), jonka mukaan 1920-luvun lapsilainsäädännön (Laki avioliiton ulkopuolella syntyneistä lapsista 173/1922 ja Ottolapsilaki 208/1925) voimaan saattamisen seurauksena lapsioikeus alkoi vähitellen kehittyä itsenäiseksi oikeudenalaksi. Vuoden 1936 lastensuojelulain (52/1936) säätäminen merkitsi Kankaan mukaan sitä, että lapsioikeudesta tuli osittain sosiaalioikeutta. Ks. pohdintoja lapsioikeuden alasta esim. Auvinen 2006, 28–29, Hakalehto-Wainio 2012, 27–34, Pajulammi 2014, 25–32, Tolonen 2015, 32–35 ja Hakalehto & Kotkas 2015, 1040–1063. Ks. rikosoikeuden osalta esim. Marttunen (2008), joka väitöskirjassaan tarkastelee alaikäisten tekemien rikosten seuraamuksia sekä rikosoikeusjärjestelmän että lastensuojelutoiminnan näkökulmasta. Ks. myös Korander 2014, 16–20.

⁷⁶ Tuori & Kotkas 2008, 67. Tuori & Kotkas (2008, 14) muistuttavat, että vaikka sosiaalioikeus onkin välineellisessä suhteessa sosiaalipolitiikkaan, eivät sosiaalioikeuden ja sosiaalipolitiikan tieteellisessä tarkastelussa käytettävät käsitteet tai luokittelut välttämättä yhtene. Sosiaalioikeuden jäsentämisessä ja systematisoimisessa painottuvat muodollis-oikeudelliset näkökohdat, kun taas sosiaalipoliittinen näkökulma korostaa sisällöllisiä seikkoja.

⁷⁷ Tuori & Kotkas 2008, 9.

silöiden ja perheiden aineellisesta oikeusasemasta, kuten heidän oikeudestaan sosiaaliin etuuksiin tai heidän velvollisuudestaan alistua heidän tahdostaan riippumattomiin toimenpiteisiin. Oikeutta ei siis pidä tarkastella vain sosiaalipolitiikan toteuttamisen välineenä, sillä oikeus asettaa myös rajoituksia sosiaalipolitiikalle sekä sitä määrittävälle ja toteuttavalle päätöksenteolle. Nämä rajoitukset perustuvat ennen kaikkea yksityisten ihmisten oikeusasemaan ja oikeusturvaan, joita koskevat normit, perus- ja ihmisoikeusnormeista alkaen, sulkevat jotkin keinot sosiaalihuollon käytettävissä olevan keinovalikoiman ulkopuolelle.⁷⁸

Hallinnon oikeusturvajärjestelmien pääasiallisena tarkoituksena on suojata yksityisen oikeuksia ja etuja suhteessa hallintoon ja turvata niiden toteutuminen käytännössä. Oikeusturva ymmärretään oikeudelliseksi turvallisuudeksi, varmuudeksi siitä, että lakeja sovelletaan kaikkiin samalla tavoin, yhdenmukaisesti, tasapuolisesti ja puolueettomasti. Valtiosäännön tasolla oikeusturvan käsite on liitetty lainalaisuuden ja yhdenvertaisuuden periaatteisiin.⁷⁹

Oikeusturvan takeet julkishallinnossa on tapana jakaa kahteen pääryhmään. Ennalta vaikuttava eli preventiivinen oikeusturva liittyy päätöksentekoa edeltävään toimintaan ja perustuu erityisesti hallintomenettelyn sääntelyyn. Oikeusturvan jälkikäteiset eli repressiiviset takeet puolestaan koskevat jo tehtyä päätöstä tai suoritettua toimintaa. Niiden päämuotona on muutoksenhaku. Koska lastensuojelutoimenpiteet vaikuttavat useimmiten välittömästi ja voimakkaasti kohteensa eli vanhempien ja lasten elämään, on oikeusturvan ennakkolisten takeiden huomioon ottaminen sosiaaliviranomaisten ja muiden lastensuojelutyöhön osallistuvien viranomaisten toiminnassa tärkeää. Päätöksentekoa edeltävällä menettelyllä on nimittäin huomattava vaikutus itse päätöksen sisältöön. Vaikka myöhemmin havaittasiinkin päätöksenteossa puutteita, ei parhaillakaan jälkikäteisillä oikeusturvakeinoilla voida enää palauttaa entistä tilaa sellaisenaan.⁸⁰ Vaikka tässä tutkimuksessa yksilön oikeusturvaan liittyvät kysymykset ovat lastensuojelulainsäädännön kehityskulkuja tarkasteltaessa välttämättä esillä, ne eivät kuitenkaan ole tarkastelun keskiössä. Tutkimukseni tiedonintressi on toinen.

Olen valinnut yhteyshakuisuuden tutkimukselliseksi lähestymistavaksi ensinnäkin sen vuoksi, että lastensuojelua koskevassa tieteellisessä keskustelussa eri tieteenalojen välinen vuoropuhelu on ollut vähäistä. Tieteenalojen rajat

⁷⁸ Tuori & Kotkas 2008, 5–9.

⁷⁹ Ks. esim. Mäenpää 2013, 137–143.

⁸⁰ Mäenpää 2013, 281–282. Ks. myös Renvall 1995, 158.

ylittävän tutkimuksen ongelmallisuus selittynee ainakin osaksi tieteen ja tutkimuksen erikoistumiskehityksellä, joka on merkinnyt yhtäältä yhä yksilöidymän tiedon tuottamisen mahdollisuutta kullakin tieteenalalla, mutta toisaalta eri tieteenalojen tutkimustraditioiden toisistaan etäntymistä.⁸¹ Silloinkin kun tutkimuskohteeksi on nimetty sama asia tai ilmiö, kuten lastensuojelu, tuottavat kunkin tieteenalan tutkimukselliset lähtökohdat vähintään toisistaan poikkeavan näkökulman tutkimuskohteeseen.⁸² Vaikka keskusteluyhteys eri alojen tutkijoiden välillä on lisääntynyt, lastensuojelua laaja-alaisesti ja kriittisesti arvioivan ja samalla lastensuojelua uudistavan monitieteisen tutkimuksen määrä on edelleen melko vähäinen. Tilanne on mielestäni valitettava sen vuoksi, että tarve lastensuojelun institutionaalisten rakenteiden samoin kuin lastensuojelun yhteiskunnallisten ja oikeudellisten käytäntöjen nykyistä kokonaisvaltaisempaan ja monitieteiseen tutkimukseen perustuvaan uudelleenarviointiin on ilmeinen.⁸³

Yhteyshakuisen lähestymistavan valintaani on toinenkin syy. Tutkimukseni tiedonintressi kohdentuu esisijaisesti lasten suojelun tarpeen ja suojelukeinojen määrittelyyn lastensuojelulakien valmistelussa. Kiinnostuksen kohteena ovat myös säädösvalmistelun liittyvät taloudelliset, sosiaaliset ja poliittiset vaikuttimet. Yhteyshakuisen lähestymistavan valintani perustuu ajatukseen siitä, ettei edellä mainittuja tutkimuskysymyksiä ole mahdollista tarkastella relevantilla tavalla pitäytymällä tarkastelussa vain yhden oikeuden- tai tieteenalan näkökulmaan.⁸⁴ Tarkastelen lastensuojelulainsäädännön kehityskulkuja hal-

⁸¹ Ks. esim. Kumpula (2006, 89–111) ja Kumpula & Määttä (2002, 207–234), jotka tarkastelevat tieteidenvälisen, monitieteisen ja yhteyshakuisen tutkimuksen haasteita ympäristöoikeuden näkökulmasta.

⁸² Ks. oikeustieteen kaksoiskansalaisuudesta Tuori 2007, 17–44. Siinä missä oikeustieteellisessä, erityisesti perinteisessä lainopillisessa tutkimuksessa tutkimuskohdetta tarkastellaan muodollis-oikeudellisesta näkökulmasta käsin, on yhteiskunta- ja käyttäytymistieteellisen tutkimuksen näkökulma sisällöllinen. Dilemmaa on kuvattu olemisen ja pitämisen välisenä jännitteenä: yhteiskunnalliset ja psykologiset asiat kuuluvat olemisen maailmaan, oikeudelliset normit pitämisen maailmaan. Ks. myös Hänninen (2013, 193–215), joka artikkelissaan ”Tosiasioiden merkityksestä Suomen sosiaali-oikeuden laillisuusvalvonnassa” tarkastelee oikeusnormien ja tosiasioiden sekä oikeustieteilijän sisäisen ja ei-oikeustieteilijän ulkoisen näkökulman erosta oikeuteen.

⁸³ Ks. esim. Bardy 2013b, 297–304. Ks. myös Pekkarinen, Heino & Pösö (2013, 338), joiden mukaan ”lastensuojelusta tietäminen on moraalinen velvollisuus”. Vrt. Nieminen 2013a, 363–364.

⁸⁴ Rautiaisen (2012, 15) mukaan ongelmakeskeisen lähestymistavan tavoitteena on tuottaa sellaisia oikeudenalajatuksen rajat ylittäviä näkökulmia oikeusjärjestykseen ja oikeudelliseen sääntelyyn, jotka jäisivät piiloon yksittäisen oikeudenalan puitteissa tehtävässä tutkimuksessa. Ks. myös Marttunen (2008, 31), joka on samoilla linjoilla. Hän toteaa vallinneensa tutkimuksensa kohteeksi yhteiskunnallisesti merkityksellisesti koetun asiakokonaisuuden (nuorten tekemiin rikoksiin reagoiminen) antamatta oikeudenalajakojen muodostua esteeksi.

linto- ja sosiaalioikeudellisessa viitekehyksessä ja hyödynnän tutkimuksessani muillakin kuin oikeustieteen alalla tehtyä tutkimusta. Pyrkimykseni on havaita erityisesti yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa käsiteltyjä lastensuojeluun liittyviä kysymyksiä ja näkökulmia, joita voidaan pitää myös oikeudellisesti merkityksellisinä. Oletukseni on, että niin yhteiskuntatieteiden kuin muiden, kuten kasvatustieteen alalla vallinneet ja vallitsevat opit ja näillä tieteenaloilla tuotettu tieto ovat osaltaan vaikuttaneet siihen, miten aikoinaan esimerkiksi reformistit ja kriminalistit tai nykyisin oikeuden ammattilaiset määrittelevät ja käsitteellistävät lastensuojeluun liittyviä keskeisiä kysymyksiä. Ja vastaavasti lastensuojelun keskeisten käsitteiden ja periaatteiden määrittäminen oikeudellisissa käytännöissä on vaikuttanut ja vaikuttaa lastensuojelun käsitteellistämiseen ja ymmärtämiseen muissa yhteiskunnallisissa käytännöissä. Prosessi, jossa eri tieteenalojen ja kullakin tieteenalalla eri koulukuntien (tai oikeudenalojen) muuttuneet käsitykset ovat muokanneet lastensuojeluinstituution rakenteistumista ja toimintaa ohjaavaa lainsäädäntöä on monitasoinen ja -vaiheinen. Suoranaisia kausaaliyhteyksiä esimerkiksi yhteiskuntatieteellisten paradigmojen ja oikeudellisten käytäntöjen välillä on mahdotonta osoittaa.⁸⁵

Tuon vielä seuraavassa jaksossa esiin niitä heuristisesti tutkimustehtävääni taustoittavia lapsen, perheen ja julkisen vallan välisten suhteiden määrittämiseen liittyviä näkökulmia tai pikemminkin ajatuksellisia fragmentteja, jotka ovat olleet tämän tutkimuksen liikkeelle panevana voimana ja jotka siten ovat vaikuttaneet muun muassa tutkimuksen lähdeaineiston valintaan ja sen luennan tapaan.

⁸⁵ Ks. esim. Harrikari 2008, 11–14.

3. Lapsi, perhe ja yhteiskunta

3.1. Lapsi

Lapsuutta tutkivan Alasen mukaan lapsia ja lapsuutta koskevissa tutkimuksissa lasten on perinteisesti katsottu kuuluvan perheen ja kasvatuksen piiriin ja näille elämänalueille ominaisten kysymyksenasettelujen alaisuuteen. Lasten asema ja elinolot on ymmärretty niiden perheiden ja kotitalouksien eli lasten vanhempien aseman ja elinolojen kautta, joihin tai joille lapset kuuluvat. Psykologinen, kasvatustieteellinen ja osin myös yhteiskuntatieteellinen tutkimus on tyypillisesti tarkastellut lapsia ”ei vielä valmiina”, vaan vaiheittain kohti aikuisuutta kehittyvinä ihmisen taimina. Aikuisten tehtäväksi on ymmärretty tämän lähtökohdan mukaisesti opettaa ja valmistaa lapset aikuisuuteen – sosiaalista heidät. Tämän kaltaisesta tutkimuksellisesta orientaatiosta on seurannut, että lasta ja lapsuutta on tarkasteltu aikuisten lähtökohdista ja heidän tulkintojensa mukaisesti. Näin lapset ovat olleet kategorisoituina yhteiskunnan marginaaliin siten, ettei taloudellisten, sosiaalisten tai kulttuuristen prosessien ole oletettu vaikuttavan heihin suoraan, vaan aina jonkin välittäjätahon kautta. Aikuiskeskeisen tutkimuksen ongelmana on se, että se itse tuottaa lapsuuden marginaalisuuden niin tutkimuksessa kuin sen käytännön sovellutuksissa.⁸⁶

Sosialisaatio on toiminut sosiologian klassikkoajoista alkaen sinä käsitteellisenä apuvälineenä, jolla lapsia ja lapsuutta sivuavat teemat on lokeroitu omalle paikalleen yhteiskuntatieteiden sisäisessä järjestyksessä.⁸⁷ Perinteiset sosialisaatioteoriat, jotka olivat muovaamassa muun muassa lastensuojeluintituutiota sen syntyvaiheissa, lähtivät siitä perusoletuksesta, että ympäröivä sosiaalinen yhteisö muovaa yksilön osakseen. Kun yhteiskunta on olemassa yksilöistä riippumatta, ennen ja jälkeen yksilön, sosiaaliset faktat ympäröivät ihmistä tämän aloittaessa kehityksensä biologisesta sosiaalisesti yksilöksi. Tässä muodossaan sosialisaatioon kytkeytyy vahva moraalinen sivumerkitys: yhteiskunta, jossa sosialisaation tarkoittamat voimat vaikuttavat, on sivilisoitunut yhteiskunta, jonka piirissä yhteisö yhä selvemmin ottaa voiton alun perin epäsosiaalisesta ihmisluonnosta. Sosialisaation idea rakentui näin käsitykselle ihmisen kaksijakoisuudesta, jossa yhtäältä nähdään luontoperäinen, itsekeseinen ja raaka ihminen ja toisaalta sosiaalistavien voimien tuloksena enenevästi yhteiskunnallinen, sivilisoitunut ihminen.⁸⁸

⁸⁶ Alanen 2001, 170. Ks. myös Alasuutari 2009, 54.

⁸⁷ Alanen 2009, 16–17.

⁸⁸ Alanen 1986, 60. Ks. myös Siljander 1997, 7.

Sosialisaatioteorioiden edelleen kehittelyjen myötä sosialisiaation ymmärrys muuttui ja etääntyi yhä kauemmas alkuperäisestä sosiologisesta sisällöstään. Teoriat saivat voimakkaita vaikutteita freudilaisesta psykoanalyttisesta tutkimuksesta ja vähitellen sosialisiaation käsite vakiintui merkitsemään yhteiskunnan kulttuuristen muotojen siirtämistä sukupolvelta toiselle, ensin lastenkasvatuskäytäntöjen välityksellä ja myöhemmin yleistettynä yhteisön sisäiseksi kulttuuriseksi kommunikaatioksi, jonka vaikutuksesta kulttuurinen yhteisö jatkuu. Sosialisiaatiotutkimuksen perinteistä kysymystä ihmisluonnon kaksijakoisuudesta ei enää koettu teoreettiseksi ongelmaksi, vaan tutkimuksen huomio kiinnittyi yhteisön kulttuuriin. Sosialisiaatiotutkimuksen tehtäväksi tuli selvittää sitä tapahtumaa, jossa yksilölle alun perin ulkoinen ja yhteiskunnallinen muuttuu yksilölliseksi ja sisäiseksi. Sisäistäminen oli tästä lähtien synonyymi sosialisiaatiolle.⁸⁹

Alasen mukaan nykyaikaisen lapsuudentutkimuksen keskeinen lähtökohta on ollut pyrkimys tuottaa uudenlainen, perinteisistä psykologisista ja sosialisiaatiota koskevista lähestymistavoista eroava tieteellinen keskustelu lapsuudesta.⁹⁰ Lapsuustutkimuksen uusien lähtöoletusten kokonaisuutta voidaan Alasen mukaan kutsua lapsuudensosiologian uudeksi paradigmaksi. Paradigman lähtökohta on se tosiasia, ettei lapsuus ole yksinomaan valmistautumista yhteiskuntaelämään ja siinä toimimiseen, vaan se on jo itsessään ”elämää” ja osallisuutta yhteiskuntaelämään. Lapset ovat siis mukana muissakin yhteiskunnallisissa prosesseissa kuin sosialisiaatiossa jo lapsena ja lapsuudessa.⁹¹ Kuten Nätkin toteaa, lapsuutta ei nähdä enää vain osana perheen elämää eikä lapsia enää pelkästään hoidon ja suojelun kohteina. Lapsuustutkimuksessa lapsuutta ei haluta tarkastella vain aikuiseksi kasvamisen ja sosiaalistumisen kautta vaan sitä pidetään kiinnostavana ja tärkeänä elämän vaiheena sinänsä.⁹² Suomessa empiiristä lapsuustutkimusta on tehty lähinnä soveltavilla tieteenaloilla, kuten sosiaalityön ja lastensuojelun sekä varhaiskasvatuksen tutkimusaloilla. Kiinnostus lapsuuden tutkimiseen on kuitenkin viimeisten vuosien aikana lisääntynyt myös muilla tieteenaloilla ja vähitellen lapsuuden sosiologia ja historia sekä lapsioikeudellinen, lapsipoliittinen ja lapsuuden talouden tutkimus ovat nivoutuneet yhteen monitieteisessä lapsuustutkimuksessa.⁹³

⁸⁹ Alanen 1986, 61. Ks. myös Siljander 1997, 8–9 ja Peltonen 1997, 14–31.

⁹⁰ Alasuutari 2009, 54. Alasen (2009, 17–18) mukaan sosialisiaation käsitteellä on toki edelleenkin oma mielekkyytensä. Sosialisiaatiokäsitteen ja -tutkimuksen kriittinen tarkastelu ei ole johtanut käsitteen tai tutkimuksen täydelliseen hylkäämiseen lapsuudentutkimuksen työvälleinä, vaan niiden ymmärtämiseen rajallisiksi lähestymistavoiksi eräisiin lapsuuden ilmiöihin. Lapsitutkimuksen ja lapsuuden tutkimuksen arvioinnissa sosialisiaatioteorioihin sisältyvä lapsikäsite on sijoitettu siirtymävaiheeseen biologisista ja psykologisista lapsikäsitteistä sosiologisiin käsitteisiin.

⁹¹ Alanen 2001, 172–173.

⁹² Nätkin 2003, 25.

⁹³ Alanen 2009, 24–25 .

Hämäläisen arvion mukaan lapsuudentutkimuksen voimistumiseen Suomessa on vaikuttanut lapsia koskevan systemaattisen tutkimustiedon tarve. Tarvetta on synnyttänyt esimerkiksi YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen ratifioiminen, joka merkitsi sitoutumista raportoimaan määräajoin YK:n lapsen oikeuksien komitealle siitä, kuinka hyvin (tai huonosti) lapsen oikeudet toteutuvat koko maan lapsiväestössä tai osassa sitä. Lapsen oikeuksien sopimus on siis osaltaan edistänyt lapsen yhteiskunnallisen osallistumisen korostumista niin lapsuudentutkimuksessa kuin lapsipolitiikassa ja lastensuojelujähtelussa.⁹⁴ Alanen muistuttaa, että yksi lapsia ja lapsuutta koskevan tiedon tarvetta synnyttänyt tekijä oli 1990-luvun alun lama ja sen jälkeinen sosiaalipolitiikan suunnanmuutos. Jotta lasten hyvinvointia ja siinä mahdollisesti esiintyviä puutteita on voitu seurata ja niistä raportoida, on tiedon kerääminen edellyttänyt yhtenäisten indikaattoreiden kehittämistä. Indikaattoreiden kehittämissyrkimys on sopinut hyvin yhteen sen mikrotasoisien lapsuudentutkimusintressin kanssa, joka pyrkii hyödyntämään lasten omaa tietoa oloistaan, voinnistaan, ongelmistaan ja kokemuksistaan.⁹⁵

Lapsipolitiikassa ja -oikeudessa on 1970-luvulta alkaen korostettu enenevästi lapsen subjektiviteettia, osallisuutta ja osallistumista, itsemääräämisoikeutta ja subjektiivisia oikeuksia. Lapsipolitiikkaa ja -oikeutta on kuitenkin sävyttänyt emansipaatio- ja suojeluperiaatteiden yhteensovittamisen vaikeus. Yhtäältä lasta ei haluta pitää hoidon ja kasvatuksen kohteena, toisaalta hänen ymmärretään tarvitsevan huolenpitoa, suojaa ja suojelua. Yhtäältä etsitään keinoja lasten ja nuorten syrjäytymisen estämiseksi, toisaalta pyritään lisäämään heidän mahdollisuuksiaan itse päättää asioistaan. Yhtäältä korostetaan hyvinvointioikeuksia, toisaalta vapausoikeuksia.⁹⁶ Samankaltaiset dikotomiat ovat tulleet esille myös lapsuudentutkimuksessa. Tutkimusta on hankaloittanut se, ettei käytettävissä ole ollut sellaista vahvaa ajatus- ja teoriatraditiota, jonka varassa lapsia ja lapsuutta koskevia kysymyksiä olisi voitu systemaattisesti tarkastella.⁹⁷

Lapsen hoidon ja huolenpidon tarvetta sekä yksilöllisyyden kehittymistä on 1900-luvun alusta alkaen tarkasteltu erilaisten psykodynaamisten ja psykoanalyttis pohjaisten selitysmallien avulla. Kehityspsykologisten oppien mo-

⁹⁴ Hämäläinen 2007, 433. Näin myös Alanen 2009, 25–27.

⁹⁵ Alanen 2009, 24–26.

⁹⁶ Hämäläinen 2007, 441. Ks. lapsioikeudellinen tutkimus tältä osin esim. Helin 1984, Savolainen 1984, Nieminen 1990, Mahkonen 1991, Mikkola & Helminen 1994, Kurki-Suonio 1999, Auvinen 2006, Koulu 2014, Pajulammi 2014 ja Tolonen 2015.

⁹⁷ Alanen 2009, 21–24. Ks. Alanen 2001, 166–168 ja Nätkin 2003, 27. Ks. myös Oranen (2008, 9–14), joka erittelee erilaisia lähestymistapoja lasten osallisuuteen. Orasen mukaan yhtäältä lasten ja nuorten osallisuutta tarkastellaan usein suhteessa aikuisiin ja aikuisten käyttämään valtaan mutta toisaalta lasten esille nostamiseen aktiivisina ja pystyvinä toimijoina liittyy lapsuuden romantisoitua ja lasten riippuvuuden ja lapsuuden rajojen kieltämistä.

ninaisuudesta psykoanalyttikko Bowlbyn kiintymyssuhdeteoria on ollut yksi vaikutusvaltaisimmista.⁹⁸ Bowlbyn mukaan äidin ja lapsen välinen vuorovaikutussuhde on lapsen psyykkisen terveyden ja kehityksen perusta.⁹⁹ Bowlbyn luoman ja hänen seuraajiensa edelleen kehittämä kiintymyssuhdeteoreettinen ajattelutapa voimistui suomalaisessa lapsipsykologiassa ja -psykiatriassa erityisesti 1990-luvulla. Teoria on vaikuttanut vahvasti esimerkiksi siihen, miten lastensuojeluperheiden ja lasten ongelmia on psykososiaalisen työn ammattilaisten keskuudessa määritelty ja millaisin keinoin niitä on pyritty ratkaisemaan.¹⁰⁰

Kiintymyssuhdeteorian lähtökohtana on näkemys, jonka mukaan ihmislapsi syntyy sosiokulttuurisesta evoluutiomuodosta johtuen avuttomana ja kehittyy vasta vähitellen kulttuurisen omaksumisprosessin kautta yksilöksi ja yhteiskunnan jäseneksi. Sosiokulttuurisuudestaan huolimatta ihmisen täytyy lajina varmistaa jälkeläisten tuottaminen ja turvata riittävän hyvän hoivan avulla näiden elämä ja elämän hallintaan liittyvien kykyjen kehittyminen. Nämä kaksi tehtävää – jälkeläisten tuottaminen sekä riittävän turvan luominen itselle ja jälkeläiselle – ovat ihmiselämän reunaehdot. Hyvin avuttomana syntyvän ihmislapsen eloonjääminen edellyttää pitkäaikaista kiinnittymistä ja kiintymistä hoitajaan. Aikuisen ja lapsen suhde on asymmetrinen siten, että lapsen eloonjäämisen edellytyksenä ja takeena on aikuisen antama hoiva.¹⁰¹ Ihmislapselle on siis ominaista, ei vain sosiaalisella vaan myös biologisella tasolla varmistettu vahva suuntautuminen ja alttius muodostaa side toiseen ihmiseen.¹⁰² Viimeaikaiset tutkimukset ovat nostaneet aikaisempaa enemmän esiin lapsen ja tämän hoitajan välisen vuorovaikutussuhteen dynaamisuuden ja interaktiivisuuden.

⁹⁸ Ks. Yesilova 2009, 52: Bowlbyn raportti ”Maternal Care and Mental Health” julkaistiin vuonna 1951 ja siitä lyhennetty versio ”Child Care and the Growth of Love” vuonna 1953. Lyhennetty versio suomennettiin jo vuonna 1957 nimellä ”Lapsen hoiva ja hellyyden tarve”. Ks. Kurki-Suonio (1999, 25–36), joka väitöskirjassaan tarkastelee Yhdysvalloissa (lähinnä vuosina 1963–1984) vallinneita psykologiaan pohjautuvia lapsen ja vanhemman suhdetta määrittäviä teorioita, joihin nojaten lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevia päätöksiä pyrittiin tuomioistuimissa tekemään.

⁹⁹ Ks. Yesilova 2009, 51–59. Ks. myös Broberg, Almqvist & Tjus 2005, 117–118. Bowlbya on kritisoitu äiti-myytin vahvistamisesta. Nykyisten tutkimusten katsotaan osoittavat, ettei lapsi-hoitaja -suhteen perustuminen biologiseen polveutumiseen ole ratkaisevaa, vaan oleellista on lapsen ja häntä hoitavan henkilön suhteen laatu. Ks. esim. Kalland 2004, 135–136.

¹⁰⁰ Hämäläinen 2007, 416.

¹⁰¹ Hautamäki 2002, 19 ja 49–53. Myös Sinkkonen & Kalland 2002, 7-8.

¹⁰² Hautamäki 2002, 20. Ks. Glaser (2002, 84), jonka mukaan kiinnittymiskäyttäytyminen määritellään riippuvuussuhteessa olevan organismin läheisyshakukseksi käyttäytymiseksi silloin, kun tämä tuntee olonsa jostain syystä epämurkavaksi, esimerkiksi kivun, pelon, kylmän tai nälän vuoksi. Lapsi pyrkii lähemmäksi kiinnittymishahmoa, vanhempaa tai muuta ensisijaista hoitajaansa siinä uskossa, että tämä pystyy vähentämään epämurkavuutta ja palauttamaan lapsen mielen tasapainon. Tämä on biologinen vaisto. Lapsi ei voi olla toistuvasti pyytämättä hoitajaansa vastaamaan kiinnittymistarpeeseensa, ja aikuisen reaktioiden perusteella lapsi rakentaa sisäiset toimintamallit itsestään ja hoitajastaan. Nämä mallit ovat lapsen käsityksiä itsestä ja siitä, kuinka muut tulevat kohtelemaan häntä.

Lapsi on jo syntymähetkellä itsenäinen persoona, joka kykenee jonkinasteisesti myös itse vaikuttamaan itsensä ja hoitajansa välisen suhteen kehitykseen.¹⁰³

Nyttemmin kiintymyssuhdeteorian pohjalta on syntynyt uusi, yksilöiden moninaisia kehityspolkuja tarkasteleva tutkimusalue, joka on liittänyt yhteen monia eri tieteenaloja.¹⁰⁴ Esimerkiksi teorian lähtöoletukset, joita aikaisemmin voitiin tutkia vain kehityspsykologisten metodien avulla, ovat tutkijoiden mukaan saaneet vahvistusta neurobiologisesta tutkimuksesta. Tutkijoiden mukaan esimerkiksi lapsen pahoinpitelyn ja kaltoinkohtelun yhteys aivojen toiminnan kehityksen häiriöihin on neurobiologisissa tutkimuksissa pystytty todentamaan.¹⁰⁵ Yhdistämällä kehityspsykologinen tutkimus neurobiologiseen tutkimukseen on saatu yhä enemmän todisteita siitä vahvasta siteestä, joka vallitsee lapsuudessa saadun huonon kohtelun ja niin lapsuudessa kuin aikuisiällä ilmenevien sosiaalisten, emotionaalisten ja kognitiivisten sopeutumisvaikeuksien ja psykopatologian välillä.¹⁰⁶

Kiintymyssuhdeteoria on antanut sekä välineitä varhaisten ihmissuhteiden tutkimukseen että käsitteitä, joiden avulla tutkijat ovat voineet keskustella keskenään. Sen sovellutuksia on käytetty erityisesti kliinisessä perhetyössä ja lastensuojelussa. Teorian tuntemuksen katsotaan antavan perheiden kanssa työskenteleville ammattilaisille uuden näkökulman perheen vuorovaikutussuhteiden ja erityisesti vanhempana olemisen ymmärtämiseen ja siinä ilmenevien ongelmien hoitamiseen.¹⁰⁷ Kiintymyssuhdetutkimuksesta saatuja löydöksiä on sovellettu sekä psyykkisten häiriöiden preventioon että niiden hoitoon. Sinkkonen mukaan tulokset ovat osin hyvin rohkaisevia ja avaavat uusia näköaloja. Lupaavimpia tuloksia on saatu niin sanotuista riskiperheistä eli nimenomaan sieltä, missä perinteiset psykiatriset lähestymistavat eivät ole toimineet.¹⁰⁸

Kiintymyssuhdeteorian näkökulmasta katsoen jokaisen lapsen ja vanhemman väliseen suhteeseen tehtävän intervention päämääränä on edistää turvallisen kiintymyksen kehittymistä, ehkäistä häiriöiden syntymistä ja joissakin tapauksissa tarjota mahdollisuus entistä parempien kiintymyssuhteiden kehittymiseen. Sen määrittäminen, millaisissa tilanteissa hoidollista puuttamista tarvitaan, ja missä tullaan toimeen ilman sitä, on kuitenkin osoittautunut ongelmalliseksi. Yksiselitteisiä intervention kriteerejä ei ole olemassa.¹⁰⁹

¹⁰³ Hautamäki 2002, 17–18. Ks. myös Kalland 2004, 131

¹⁰⁴ Hautamäki 2002, 31–32.

¹⁰⁵ Glaser 2002, 112.

¹⁰⁶ Glaser 2002, 69.

¹⁰⁷ Sinkkonen & Kalland 2002, 7–8

¹⁰⁸ Sinkkonen 2002, 171.

¹⁰⁹ Ks. Sinkkonen (2002, 147–151), jossa hän kartoittaa kiintymyssuhdetutkimuksen ja sen kliinisten sovellutusten ongelmia. Varaumistaan huolimatta Sinkkonen toteaa, että kiintymyssuhdetutkimus on tuottanut runsaan kahdenkymmenen vuoden aikana valtavasti uutta tietoa ja avannut lupaavia näkymiä hoitomuotojen kehittämiseen. Teoria on mahdollistanut ennen kokemattoman dialogin psykodynaamisen ajattelun ja neurobiologian välillä.

Tutkijat korostavat, että merkittävien kehityshäiriöiden ilmeneminen edellyttää useiden eri riskitekijöiden samanaikaista tai pitkäaikaista olemassaoloa. Lapsi pystyy kehittämään jonkinlaisen kiintymyssuhteen, jos vain saatavilla on vähimmäismäärä ympäristön tukea ja virikkeitä ja lapsen neurologinen kapasiteetti ylittää tietyn minimirajan. Ainoastaan tarpeeksi massiivinen biologinen anomalia ja/tai tuhoisa, ympäristön aiheuttama deprivatio, häiriö tai loukkaus voi hävittää tätä lapsen aivojen kehitykselle ominaista joustonvaraa. Lapsen pahoinpitely ja vakava hoidon laiminlyönti vaikuttavat lähes poikkeuksetta kielteisesti lapsen kehitykseen.¹¹⁰ Ne todisteet, joita on saatu turvallisen kiinnittymisen suojaavista vaikutuksista stressiä vastaan, osoittavat tutkijoiden mukaan melko selvästi, mihin huomio hoidossa tulisi kohdistaa.¹¹¹ Tärkeää on havaita äärimmäisyydet, jotka kehittyvät, kun vanhempi on lapselle vaarallinen eli vihamielinen, julma ja pahoinpitelevä tai kun vanhempi ei kykene huolehtimaan itsestään vaan vaatii lapselta hoivaa ja huolenpitoa. Esimerkiksi päihteitä käyttävä tai masentunut vanhempi saattaa edellyttää lapsen ottavan vastuun perheen tunneilmapiiristä tai vanhemman fyysisestä hoivaamisesta. Julma, ankara ja pahoinpitelevä vanhempi taas edellyttää lapselta pakonomaista tottelemista. Lapsi oppii vastaamaan vanhemman tarpeisiin ja tyydyttämään niitä, jotta välttyisi vanhemman aggressiolta, mutta tämä tapahtuu lapsen terveen psyykkisen kehityksen kustannuksella.¹¹²

Kiintymyssuhdeteoreettisen tutkimuksen perusteella aktiivinen, varhainen interventio tarjoaa todennäköisimmin parhaan mahdollisuuden lasten tulevaisuutta ajatellen.¹¹³ Jos lapsi on huostaanotettu ja sijoitettu sijaishuoltoon näyttäytyy sijoituksen pysyvyys, olettaen että lapselle on tarjoutunut mahdollisuus uuteen kiintymyssuhteeseen, kiintymyssuhdeteorian näkökulmasta merkitykselliseltä. Tämän vuoksi sijoitettujen lasten kiinnittymistä uusiin hoivaajiin tulisi tukea hoidollisesti.¹¹⁴ Mainitut tavoitteet ovat kuitenkin ristiriidassa vanhempien ensisijaiseen kasvatusoikeuteen nähden. Perheen yksityisyyden suojan vuoksi julkisen vallan interventio ei voi tapahtua ilman painavia perusteita, jolloin perhe-elämään puuttuminen edellyttää ainakin jonkinasteisia indikaatioita lapsen kehityksen vaarantumisesta. Sekä sosiaalityöntekijöiden että lapsen kehityksen asiantuntijoiden mukaan tällöin ollaan jo myöhässä. Si-

¹¹⁰ Hautamäki 2002, 20 ja Glaser 2002, 82. Sekä käyttäytymistieteilijät että neurologit varoittavat tekemästä tutkimustuloksista liian yksioikoisia tai pitkälle meneviä johtopäätöksiä. Havaitun käyttäytymisen ja mitattujen fysiologisten toimintojen välinen suhde on mutkikas.

¹¹¹ Broberg, Almqvist & Tjus 2005, 358–360.

¹¹² Kalland 2004, 131–132.

¹¹³ Broberg, Almqvist & Tjus 2005, 52.

¹¹⁴ Glaser 2002, 114 ja Sinkkonen 2002, 172.

joituksen pysyvyys puolestaan muodostuu ongelmaksi silloin, kun pohditaan lapsen palauttamista sijaisperheestä tai laitoksesta takaisin biologiseen perheeseen. Huostaanoton ja sijoittamisen on tarkoitus olla väliaikainen toimenpide ja perheen jälleenyhdistämisen nimissä lapsi tulisi palauttaa takaisin biologisille vanhemmilleen, mikäli näiden olosuhteet ovat parantuneet siinä määrin, että heidän voidaan katsoa kykenevän huolehtimaan lapsesta. Kiintymyssuhdeteorian näkökulmasta sijaishuollossa mahdollisesti muodostuneen suhteen katkaiseminen merkitsee uutta lasta traumatisoivaa tapahtumaa.¹¹⁵

3.2. Perhe

Perhe on yhteiskunnallisen ja yhteiskuntatieteellisen keskustelun kestoteemoja. Monissa yhteiskuntien ”syntyhistorioissa” perhettä on pidetty mallina laajemmille yhteisöille kuten heimoille, kylille ja kaupungeille. Vaikka lähes kaikissa länsimaisissa yhteiskuntateorioissa perhe on nähty tärkeäksi yhteiskunnan perusosuudeksi, ovat useimmat teoreetikot ottaneet oman aikansa perhemuodot ja -suhteet annettuina, niitä kummemmin kyseenalaistamatta. Perinteisesti yhteiskuntateoreettisissa lähestymistavoissa korostuvat perheen luonnollisuus ja pysyvyys, kiinteät sukupuoliroolit sekä vanhempien ja lasten väliset hierarkkiset suhteet. Perhe on mielletty yksityisen alueelle, kotiin, julkisen elämän vastakohtaksi asetuvaksi heteroseksuaalisen parisuhteen varaan rakentuvaksi ydinperheeksi, johon muun yhteiskunnan muuttumisen on ajateltu vaikuttavan.¹¹⁶

¹¹⁵ Kalland 2002, 204–207 ja Sinkkonen 2002, 172.

¹¹⁶ Mänty 1991, 274. Ks. myös esim. Hämäläinen & Kangas 2010, 7–9 ja Forsberg 2003, 7–10. Ks. perhekäsityksestä oikeudessa esim. Helin 1996, 983–1002 ja Helin 2004, 1244–1266. Artikkelissaan ”Perheoikeuden siveellinen luonne” Helin (2004) tarkastelee perheoikeuden ominaispiirteitä 1800-luvulla ja nykypäivänä. Helin toteaa, että 1800-luvulla perheen katsottiin olevan perustaltaan siveellinen eli moraalinen instituutio, joka kuului oikeuden alueeseen vain osittain. Perhesuhteilla ymmärrettiin olevan välttämätön ihmisluonnon määräämä sisältönsä ja tämä sisältö oli luontaisoikeudellinen, positiivisen oikeuden ulkopuolelta annettu. Ihmiset olivat perhesuhteessa koko persoonallisuudellaan. 1800-luvun lainopin itseymmärryksessä perheoikeudellisia oikeuksia kuten aviomiehen edusmiehisyyttä ja isäntävaltaa ei annettu aviomiehelle hänen itsensä vuoksi, vaan jotta hän täyttäisi velvollisuutensa toimia perheen parhaaksi. Perheoikeudessa velvollisuus oli siten primaarinen ja oikeus sekundäärinen ilmiö. Esimerkkinä perheen siveellisen luonteen murenemisesta Helin pitää 1970-luvulla Ruotsissa alkaneita ja kymmenen vuotta myöhemmin meillä toteutuneita avioliittoa koskevia lainsäädäntöuudistuksia. Helinin mukaan uudistukset johtivat individualismin korostumiseen avioliittolainsäädännössä. Sen paremmin puolisoitten henkilökohtaisia suhteita kuin avioeroakaan koskeva lainsäädäntö ei ole uudistuksen jälkeen heijastanut yhteisöllistä moraalialia eikä edes pluralismia, vaan se, miten puoliset muovaavat henkilökohtaiset suhteensa, on käynyt perhelainsäädännön kannalta merkityksellömäksi. Artikkelissaan Helin ennakoii, että vastaavankaltaisia muutostendenssejä tullaan näkemään myös lapsioikeudessa. Ks. perhekäsityksen muutoksen merkityksestä 1970- ja 1980-luvun lapsilainsäädännön uudistuksessa esim. Aarnio 1984, 7–15. Ks. myös esim. Kurki-Suonio 1999 ja Koulu 2014.

Erityisesti naistutkimuksen niin sanotun ensimmäisen aallon piirissä kyseenalaistettiin perinteisten yhteiskuntateorioiden yksioikoinen perhekäsitys. Traditionaalisen perhekäsityksen katsottiin peittävän alleen sekä sukupuolten että sukupolvien väliset vastuu- ja valtasuhteet. Monia yhteiskuntateoreetikkoja kuten Rawlsia ja Habermasia on arvosteltu dikotomisesta yksityinen/julkinen kahtiajaosta ja siitä perinteisestä ajattelutavasta, jonka mukaan perheen sisäinen elämä ja sukupuolten väliset suhteet eivät kuulu yhteiskuntateorian aihepiiriin.¹¹⁷

Kriitikkojen mukaan perheen luonnollisuuden ja yhteisöllisyyden korostaminen on vaarallista sen vuoksi, että se jättää liian vähälle huomiolle yksilöiden sosiaaliseen elämään ja sen järjestykseen liittyvät instrumentaaliset aspektit. Koska laskelmointi ja strateginen toiminta kuuluvat näihin yhteisiin, on vakava erehdys varata vallan käsite vain systeemin analysointiin.¹¹⁸ Naistutkimuksen yhtenä lähtökohtana onkin ollut näkemys siitä, että samalla tavoin kuin monet muut yhteiskunnalliset instituutiot myös perhe itsessään voi olla monien epäoikeudenmukaisuuksien ja ongelmien tyysija ja siksi yhteiskunnallisilla teorioilla olisi oltava jotain sanottavaa myös perheen sisäisestä rakenteesta ja sen suhteesta yhteiskuntaan. Uudempi naistutkimus on jatkuvasti monipuolistanut tutkimusaiheitaan ja syventänyt niiden tarkastelujen tapoja. Intiimisuhteiden ja muiden läheissuhteiden lisäksi kiinnostuksen kohteina ovat olleet esimerkiksi työelämä, markkinat ja talous sekä laki ja oikeus.¹¹⁹

Kuten naistutkimuksessa myös kriittisessä perhetutkimuksessa, joka laajeni Suomessa 1990-luvun lopulla, perheen käsite joutui uusintatarkasteluun. Vaikka kriittinen perhetutkimus ei muodosta yhtenäistä koulukuntaa, yhdistää tutkimusta näkemys siitä, ettei perheen käsite yksikössä tee oikeutta perheiden historialliselle moninaisuudelle eikä yksilöiden läheissuhteiden eri ulottuvuuksille. Kriittisessä perhetutkimuksessa perheen alkuperä ei ole luonnollinen ja itsestään selvä, vaan perhe ymmärretään moninaisten yhteiskunnallisten, sosiaalisten ja kulttuuristen prosessien tuotteeksi. Tutkimuksissa on pyritty irtaantumaaan perhe-käsitteen kantamista lähi-ihmissuhteita koskevista yksinkertais-

¹¹⁷ Mänty 1991, 274–282. Mänty tarkastelee Rawlsin perhekäsityksessä tapahtuneita muutoksia. Männyn mukaan vasta feministisen tutkimuksen toinen aalto vaikutti siihen, että yhteiskuntateoreetikot ryhtyivät tarkastelemaan sukupuolten välisiä yhteiskunnallisia suhteita ja myös perheen oikeudenmukaisuuden problematiikkaa. Ks. myös Okin 1989, 110–111 ja Fraser 1995, 27–28. ”Yksityinen” ja ”julkinen” -käsitteiden määrittelystä ja yksityinen/julkinen dikotomian moniulotteisuudesta ks. Gavison 1994, 99–151. Ks. myös yksityinen/julkinen dikotomiasta Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan osalta ks. Clapham 1993, 218–220.

¹¹⁸ Fraser 1995, 24–29. Ks. myös Repo 2003, 64–85.

¹¹⁹ Mänty 1991, 274. Ks. laajemmin perheestä, sen eri rooleista ja merkityksistä esim. Hämäläinen & Kangas 2010 ja Forsberg & Nätkin 2003.

tavista oletuksista muun muassa sen vuoksi, että perhe ei välttämättä tarkoita kaikille sen jäsenille samaa asiaa. Perheitä ja perheen käsitettä onkin tarkasteltu esimerkiksi naisten, miesten, lasten, nuorten, äitien, isien, huoltajien, huollettavien, elättäjien ja elätettävien näkökulmista niin historiallisessa perspektiivissä kuin tämän hetkisisissä elämisen käytännöissä. Useassa tutkimuksessa on tarkasteltu myös sitä, miten perheen ja varsinkin ”ydinperheen” tai ”normaaliperheen” käsittein yksilöiden elämää on pyritty ohjaamaan ja hallinnoimaan erilaisissa yhteiskunnallisissa käytännöissä. Tämän kaltaista tutkimusta on motivoinut tietoisuus siitä, ettei ydinperheen ideaalin sisältävän perheen käsitteen kautta ole mahdollista tavoittaa kaikkien perheiden (ei edes avioliittoperheiden saattikka avoliittoperheiden, yksinhuoltajien perheiden, uusperheiden, sijaisperheiden, adoptioperheiden tai samaa sukupuolta olevien vanhempien ja lasten muodostamien perheiden) elämäkäytäntöjen moninaisuutta.¹²⁰

Osa tutkijoista on halunnut lopettaa perheestä puhumisen vedoten käsitteen epämääräisyyteen ja arvolatautuneisuuteen, mutta samaan hengenveittoon on todettu, ettei perheestä puhumista voi lopettaa. Arkielämässä ihmiset puhuvat perheestä ja käyttävät perheen käsitettä. Heillä on vakiintunut kuva siitä, mikä perhe on. Myöskään halu kuulua perheeseen ei näytä vähentyneen. Arkikieleen juurtunut perhekesitys ei kuitenkaan poista analyttistä ongelmaa, jonka perheen käsite tutkijoille aiheuttaa. Osa tutkijoista puhuukin perheen sijasta perheistä, mutta kovin analyttiseksi käsitteeksi ei siitäkään ole.¹²¹

Perheiden toimivuus on paradoksaalisessa asemassa. Hyvinvoinnin toteutumisen edellytyksenä ovat vahvat perheet. Toisaalta moderni elämä asettaa uusia paineita perheiden toiminnalle ja perheistä on tullut entistä haavoittuvaisempia.¹²² Lastensuojeluperheiden ja -lasten sosiaalisia ongelmia tarkastelevisissa tutkimuksissa kasautuva huono-osaisuus, moniongelmaisuus ja sosiaalinen perimä ovat usein käytettyjä käsitteitä. Käsitteitä yhdistää näkemys siitä, ettei lastensuojelun asiakkaaksi valikoitumisessa tai lapsen huostaanotossa ole kyse vain yksittäisestä ongelmasta vaan monimutkaisesta sosiaalisia ja taloudellisia ulottuvuuksia sisältävästä ongelma-ryhmästä.¹²³

¹²⁰ Forsberg 2003, 10–13. Ks. Yesilova 2009, joka tarkastelee ydinperheymmärryksen vakiintumista ja ydinperheen yhteiskunnallistamista Suomessa. Tutkimuksessaan hän kysyy, miten perhe tuli käsitettäväksi nimenomaan ydinperheenä ja miten ydinperheestä tuli yhteiskunnallinen kysymys.

¹²¹ Forsberg 2003, 10–11. Ks. myös Yesilova 2009, 17–18.

¹²² Forssén 2006, 102.

¹²³ Lastensuojelututkimuksissa perheessä esiintyvien ongelmien merkitystä on tarkasteltu erityisesti lastensuojelun asiakkuuden alkamisen ja lapsen huostaanoton syitä arvioitaessa. Ks. esim Kataja & al. 2014, Kataja 2012, Kestilä & al. 2012, Heino 2007, Hiitola 2006, Myllärniemi 2006, Hurtig 2003, Saurama 2002, Bardy, Salmi & Heino 2001.

Sosiaalisen perimän käsite perustuu Jonssonin kehittämään moniongelmateoriaan, jonka mukaan lapsen pitkäaikaiset epäsuotuisat kasvatusolosuhteet voivat vaikuttaa lapsen myöhempään selviytymiseen elämässä ja näin johtaa huono-osaisuuden jatkumiseen seuraavassa sukupolvesta.¹²⁴ Teorian mukaan huono-osaisuus kehittyy pitkäaikaisena prosessina, johon vaikuttavat useat tekijät. Tällaisina tekijöinä pidetään esimerkiksi lapsen vanhempien omia negatiivisia lapsuudenkokemuksia, matalaa koulutustasoa, heikkoa sosiaalista asemaa yhteiskunnassa ja epäonnistumista tärkeissä elämän rooleissa kuten perheen perustamisessa ja vanhemmuudessa. Vaikeuksia voi siis olla sekä elämän ulkoisessa hallinnassa (kouluttautumattomuus, työttömyys, taloudelliset vaikeudet) että sisäisessä hallinnassa (mielenterveysongelmat, alkoholismi, riittämätön tai ristiriitainen lasten kasvatusta). Ongelmien kasautuessa vanhemmille kehittyy heikko itsetunto, joka johtaa voimakkaan epäluuloiseen suhtautumiseen ympäristöön. Tämä tekee perheen ja lapsen auttamisen vaikeaksi. Kehityskulkua voidaan kuvata myös deprivatiokehänä, jossa epäsuotuisa kasvatusta lamaannuttaa lasta tunteiden, sosiaalisuuden ja älykkyyden tasoilla, mikä puolestaan johtaa ongelmiin myöhemässä elämässä ja yhteiskuntaan integroitumisessa. Sosiaalisen deprivatation katsotaan siirtyvän sukupolvelta toiselle, ellei kierrettä pystytä katkaisemaan.¹²⁵

Kehityspsykologian ja kasvatustieteen piirissä perheen ja sen ulkopuolisten tekijöiden vaikutusta lapsen kehitykseen ja elämässä selviytymiseen on tarkasteltu muun muassa ekologisesta ja systeemiteoreettisesta lähestymistavasta käsin. Bronfenbrennerin kehittämän ekosysteemiteorian mukaan yksilön sosiaalistumiseen vaikuttavat ympäristön erilaajuiset systeemit tai järjestelmät, joiden kanssa yksilö on aktiivisessa vuorovaikutuksessa. Systeemit ovat sisäkkäin siten, että jokainen edellinen systeemi kuuluu seuraavaan. Systeemit jakautuvat mikro-, meso-, ekso- ja makrotasolle. Mikrosysteemiin katsotaan kuuluvan lapsi sekä hänen välitön lähiympäristönsä eli vanhemmat ja sisarukset. Mesosysteemi koostuu niistä suhteista, joita lapsen mikroympäristöillä on keskenään. Perheen ja sukulaisten, naapuruston, päiväkodin tai koulun keskinäisessä vuorovaikutuksessa on oleellista sosiaalistumiseen vaikuttavien tekijöiden sama- tai erisuuntaisuus eli se, missä määrin mikrosysteemit tukevat toisiaan. Eksosysteemeiksi määritellään kehitysympäristöt, joiden kanssa lapsi ei ole enää suorassa vuorovaikutuksessa. Esimerkiksi vanhempien työ, sen luonne ja työaika samoin kuin päivähoiton ja koulun organisaatiot luovat edellytyksiä lapsen toiminnoille mikrosysteemeissä. Makrosysteemeillä tarkoitetaan niitä

¹²⁴ Kataja & al. 2014, 42.

¹²⁵ Forssén 1993, 32–34. Ks. myös Kataja & al. 2014, 42.

yhteiskunnan ideologisia ja aineellisia järjestelmiä, jotka ratkaisevat, millaisia kehityksen edellytyksiä lapsille ja nuorille yhteiskunnassa turvataan. Tähän sisältyvät terveys-, sosiaali- ja koulutuspoliittiset ohjelmat ja niiden käytännön toteuttaminen sekä lapsia ja perheitä koskeva lainsäädäntö. Ajatuksena on, että yhteiskunnassa yleisesti vallitsevat lapsia ja nuoria koskevat arvostukset ja asenteet luovat henkistä ilmastoa, joka voi lasten ja nuorten kannalta olla joko myönteistä tai kielteistä.¹²⁶

Ekosysteeminen teoria lähtee siitä, ettei perheen ja lapsen ongelmia voida selittää vain yhdestä tasosta käsin, vaan ongelmien syntyyn ja kehittämiseen vaikuttaa useampi taso ja näiden tasojen vuorovaikutus. Teoria korostaa sosialisointivaikeuksien vuorovaikutuksellista luonnetta ja keskeistä on nähdä lapsen kehitys yksilön ja ympäristön välisenä prosessina.¹²⁷ Sosiaaliset suhteet ja vuorovaikutus vaikuttavat ratkaisevasti siihen, miten yksilö hahmottaa itsensä. Ne vaikuttavat itsetuntoon, minäkuvaan, identiteettiin ja persoonallisuuteen. Sosiaalinen ekologia kuvaa, miten ja mitä kanavia pitkin sosiaaliset ja kulttuuriset vaikutukset voivat välittyä ja myös erilaistua perheittäin ja yksilöittäin näennäisesti samanlaisissa olosuhteissa. Yksilön käytettävissä olevat voimavarat, ulkoiset ja sisäiset vaatimukset sekä niiden yhteensovittamiskyky vaikuttavat siihen, millaisia selviytymis- tai hallintastrategioita yksilö toiminnassaan valitsee. Voimavarat ja selviytyminen motivoivat ja niiden puute lamaannuttaa. Onnistumisen kokemukset lisäävät voimavaroja, epäonnistumisen kokemukset heikentävät niitä.¹²⁸

Ekosysteeminen näkökulman, moniongelmateorian ja sosiaalisen perimän konseptin katsotaan tarjoavan mahdollisuuden tarkastella lapsen kehitystä lapsi-vanhempi -suhdetta laajemmassa kontekstissa. Lapsen kasvaessa perheen ulkopuolisilla tekijöillä on yhä enemmän suoraa merkitystä sekä niin sanotulle normaalille kehitykselle että kehityksellisille riskeille. Lähestymistapoja on kuitenkin kritisoitu muun muassa siitä, ettei niiden avulla voida tuottaa tutkimukseen muuta lisäarvoa kuin ongelmien jäsentämisen tai luokittelutavan. Perheiden ja lasten ongelmat ovat siis jo etukäteen nimetyt eli niiden käsitteellistäminen pitää jo sisällään tietyn kulttuuri- tai tulkintakoodin. Kriittisten arvioiden mukaan teorioiden kautta luotu tarkastelukehikko ei sinällään uudelleen koodaa tai rekonstruoi todellisuutta, josta havainnot on koottu, vaan

¹²⁶ Broberg, Almqvist & Tjus 2005, 45–46.

¹²⁷ Broberg, Almqvist & Tjus 2005, 45–46. Ks. esim. Söderholm (2004, 64–66), joka tarkastelee ekologisen näkökulman käyttöä lapsen laiminlyönnin ymmärtämisessä. Ks. myös Pihlaja (2003 21–22), joka tarkastelee ekosysteemiteorian avulla varhaiserityiskasvatusta päivähoitodossa.

¹²⁸ Kärkkäinen 2004, 26–27.

empiria otetaan annettuna. Vuorovaikutus eri tasojen tai tahojen kesken ei tutkimusasetelmassa muuta eikä uudelleen arvioi puutteiden ja piirteiden käsitteellistämistä.¹²⁹

3.3. Yhteiskunta

Perinteisesti yhteiskunnallisen eriarvoisuuden uusintamista koskeissa teorioissa selitystä yksilöiden sosiaaliseen syrjäytymiseen on etsitty kiinnittämällä huomio yhteiskuntakokonaisuuden rakenteen esiintymiseen sen osa-alueilla. Taloudellis-reproduktiiviseksi nimetyn teorian lähtöoletuksena on yhteiskuntakokonaisuuden ja sen osien keskinäisten vastaavuuksien löytyminen eli homologia. Homologioiden löytyminen esimerkiksi lasten koulutuksesta viittaa siihen, että homologia on olemassa. Koulun sisäinen valtasuhde ylemmän ja alemman (aikuisen ja lapsen) välillä lapsuudessa ja kouluiässä, usein eriytyneenä vähemmän valtaa omaavan (lapsen, oppilaan) sukupuolen mukaan, on ikään kuin pienoiskuva samasta asetelmasta myöhemmin yhteiskunnassa.¹³⁰ Nykyisellään koulutus läpäisee ihmisten elämänhistoriasta monipolvisena verkostona viidenneksen, ohjaa heidän elämänuraansa ja sijoittumistaan yhteiskuntaan. Koulutuksella ja koulutusjärjestelmällä on verraton merkitys distinktioiden luomisessa. Empiirinen tutkimus koulutukseen osallistumisen ja siinä menestymisen ja perhetaustan välisestä yhteydestä tukee vahvasti käsitystä, jonka mukaan koulutusinstituutiot eivät tarjoa lapselle uutta vaihtoehtoa perheen vaikutuksille.¹³¹

Homologian varaan voidaan rakentaa yksi mahdollinen selitys yhteiskunnallisen epätasa-arvon uusintamiselle. Taloudellis-reproduktiivisiin lähtökohtiin sitoutunutta selitysmallia ei kuitenkaan ole pidetty riittävänä. Niinpä kulttuuris-reproduktiivisen teorian avulla on jatkettu siitä, mihin edellä mainittu teoria pohdintansa päättää. Kulttuuris-reproduktiivisen teorian näkökulmasta on tärkeää kysyä, miksi ja miten alistetut ryhmät eli niin sanotut huono-osaiset tulevat hyväksyneeksi olemassa olevan yhteiskunnallisen jaon ja myöntyvät siihen. Kysymystä pohtiessaan Bourdieu puhuu taloudellisen, sosiaalisen ja kulttuurisen pääoman puutteesta ja sen uusintamisesta erityisesti perheen ulkopuolisissa yhteiskunnallisissa instituutioissa. Taloudellinen pääoma on varallisuutta, rahaa ja omaisuutta. Sosiaalinen pääoma puolestaan

¹²⁹ Ks. Forssén 1993. Ks. myös esim. Broberg, Almqvist & Tjus 2005, Kataja & al. 2014 ja Kestilä & al. 2012.

¹³⁰ Alanen 1998, 128.

¹³¹ Kivinen & Rinne 1995, 11. Ks. viimeaikaisista kehityssuunnista Kivinen, Hedman & Kaipainen 2012, 559–566. Ks. myös Esping-Andersen 2003a, 27.

tarkoittaa esimerkiksi perheen sosiaalisia verkostoja, tuttavuus- ja ystävyysuh- teita sekä jäsenyyksiä erilaisissa ryhmissä ja järjestöissä.¹³²

Bourdieuun mukaan hallituille luokille tarjoillaan tietynkaltainen kulttuuri eli merkitysten järjestelmä, joka väärintunnistetaan legitimiiksi ilman, että sen keinotekoisuutta huomataan. Yhteiskunnallisten toimijoiden asema on rakenteellisesti eriarvoinen tavalla, joka suosii symbolista pääomaa omaavia ryhmiä. Bourdieu kutsuu tätä kulttuurissa toteutuvaksi symboliseksi väkivallaksi. Koska tilannetta pidetään legitimiinä, väkivaltaa ei tunnusteta. Symbolinen väkivalta on läsnä kaikkialla: kielessä, kasvatuksessa ja koulutuksessa. Alaluokkaisista lapsista tulee alaluokkaa pääasiassa siksi, ettei heillä ole niitä tietoja, taitoja, kieltä ja suhtautumistapoja, joita menestyminen koulussa ja koulun jälkeen edellyttää. Oikean pääoman puuttumisesta perheessä tulee myös kulttuurisen pääoman puutetta. Kulttuuripääoman puute puolestaan, objektiivisen ja neutraalin näkönsä vuoksi, oikeuttaa alaluokkaisille lapsille itselleen heidän asteittaisen poissulkemisensa koulutuksesta ja siten pääsystä kiinni kulttuuripääomaan. Koska kulttuuripääoma siirretään ratkaisevasti jo ennen kouluikää, käy ilmeiseksi, että ratkaisevia tekijöitä yhteiskunnallisten riippuvuusuhteiden uusintamisessa ovat syntyperä, perhetausta ja kasvuympäristö.¹³³

Kulttuuris-reproduktiivinen teoria korostaa kulttuurin suhteellista itsenäisyyttä sisäisesti jakautuneessa yhteiskunnassa. Siinä se eroaa taloudellisesti-reproduktiivisesta teoriasta, joka lähtee taloudellisten suhteiden määräävyydestä ja muiden suhteiden rakenteellisesta riippuvuudesta niistä. Molempien teoriasuuntausten lopputulema on kuitenkin sama: yhteiskunnassa vallitsevien eriarvoisuuksien uusintaminen.¹³⁴

Hyvinvointivaltion sosiaalihuollon kritiikissään Habermas esittää hyvinvointivaltion lainsäädännön ylittäneen rajansa ja aiheuttavan häiriöitä niissä sisäisissä mekanismeissa, joiden avulla yhteiskunnan jäsenten arkipäivän elämissä maailma uusintaa itseään ja ylläpitää integriteettiään. Habermas

¹³² Ks. Bourdieu 1987. Ks. sosiaalisen pääoman käsitteestä myös esim. Ilmonen 2004, 99–142 ja Arnkil (2004, 215), jonka mukaan sosiaalisella verkostolla tarkoitetaan yleensä niitä vuorovaikutussuhteita, joiden kautta yksilö ylläpitää sosiaalista identiteettiään.

¹³³ Ks. Mäkelä 1994, 247 ja Naumanen 2004, 151–153. Alasen (1986, 69) mukaan jo Bourdieuun käyttämä ”kulttuuripääoman” käsite vihjaa siitä käsitteiden kentästä, jossa kulttuurisen uusintamisen konseptio toimii. Kuten ”oikea” pääoma myös kulttuurinen pääoma siirretään sukupolvelta toiselle omistamalla ja perimällä. Ks. myös Esping-Andersen (2003a, 3), joka muotoilee asian seuraavasti: ”The irony is that class may be less visible, but its importance is arguably far more decisive. In knowledge-intensive economies, life chances will depend on one’s learning abilities and one’s accumulation of human capital. As is well established, the impact of social inheritance is as strong today as in the past – in particular with regard to cognitive development and educational attainment.”

¹³⁴ Alanen 1986, 67–68.

näkee elämismaailman tehtävät symbolisina. Hän luokittelee tehtävät kolmeen tyyppiin: kulttuurisen tiedon luominen ja välittäminen, sosiaalisten normien ylläpitäminen sekä persoonallisuuden kehittäminen. Habermas asettaa tärkeän osan yhteiskunnan uusintamisprosessista kommunikatiivisen toiminnan kannettavaksi. Kommunikatiivinen toiminta kiinnittää ihmiset sosiaaliseen yhteisöön ja kehittää näin vastasyntyneistä biologisista olennoista yhteisön arvot sisäistäneitä, identiteetin omaavia persoonallisuuksia. Habermasin keskeinen väittäjä on, ettei systeemi selviydy symbolisesta uusintamisesta, sillä se ei käy päinsä pelkän vallan tai rahan avulla. Systeemille ominainen kognitiivis-instrumentaalinen rationaalisuus ei voi tuottaa hyväksytyjä normeja, merkityksiä, sosiaalista integraatiota tai persoonallisuuksia, koska vain kommunikatiivinen toiminta antaa merkityksen ihmisten väliselle yhteydelle sitoessaan inhimillisen toiminnan keskeisen muodon ihmisten väliseen suhteeseen.¹³⁵

Elämismaailman uusintamisprosessien häiriöt johtuvat Habermasin mukaan siitä, että systeemi omien ohjauskriisiensä hallitsemiseksi tunkeutuu elämismaailmaan ja tuhoaa näin symbolisia uusintamisprosesseja. Malliesimerkkinä elämismaailman kolonisaatiosta hän pitää asiakkaan suhdetta sosiaalivaltion hallintoon. Sitä mukaa kun yhä uusia markkinoiden aiheuttamia riskejä on yhteiskunnallistettu, sosiaalisten ongelmien valtiolliset hallitsemisvälineet ovat laajentuneet. Alkuperäisestä eriytymättömästä köyhäinhoidosta, joka koski kaikkia yksityisen reproduktion kariutumisen ongelmia, on vähitellen erkaantunut erityisalueita ja instituutioita, joita pyritään sääntelemään yhä uusien oikeudellisten säännösten avulla. Kun elämismaailman ilmiöt abstrahoidaan osasysteemin ohjausvälineiden kanssa yhteensopiviksi, kuten oikeudellisten ja hallinnollisten käsitteiden kautta oikeudellisiksi ja hallinnollisiksi kysymyksiksi, paljastuvat ohjausmedioiden rajat. Kun kulttuuriset, sosiaaliset ja persoonalliset rakenteet irrotetaan elämismaailmasta ja päätökset, velvollisuudet, oikeudet, vastuut ja riippuvuudet byrokratisoidaan, kulttuurinen uusintaminen, sosiaalinen integroituminen ja sosiaalistuminen eivät onnistukaan.¹³⁶

Habermas painottaa, että sosiaalityössä hallinnollinen byrokratia tarvitsee oikeutta välineekseen säätlemään perheyhteisön toiminta-alueiden hätätiloja. Sosiaalioikeus individualisoi hätätilan kohteen, irrottaa hänet sosiaalisesta verkostostaan, määrittelee tilanteen omien käsitteidensä avulla, abstrahoi tilanteen määrittelyn ja vihdoin alistaa sen laille. Siten

¹³⁵ Habermas 1987, 137–154.

¹³⁶ Habermas 1987 140–142.

byrokratia valitsee käsiteltäväkseen ne hätätilat, jotka vastaavat oikeudellisia säännöksiä. Tämän jälkeen oikeudellisten ratkaisujen riittämättömyyttä kompensoidaan psykososiaalisella vaikuttamisella ja terapialla. Psykososiaalinen työ on ollut se ratkaisukeino, jolla on pyritty paikkaamaan oikeudellistumisesta johtuvia ongelmia. Habermasin mukaan oikeudellistumisen purkaminen käyttämällä juristin sijasta terapeuttia ei kuitenkaan ole parannuskeino, sillä sosiaalityöntekijä on asiantuntija, joka ei vapauta byrokratian asiakasta objekti asemastaan. Asiantuntijan suorittamat toimenpiteet eivät sovi yhteen sen kanssa, että tavoitteena on edistää asiakkaan oma-toimisuutta ja itsenäisyyttä. Tehdasmaiset sosiaaliturvajärjestelmät ja hallinnolliset asiantuntijat uhkaavat mitätöidä ongelmia kohtaavien ihmisten sosiaalisen kompetenssin.¹³⁷

Samalla tavoin kuin Habermas myös monet muut hyvinvointivaltion kriitikot ovat olleet huolissaan siitä, että julkinen valta valvoo sosialisointia ja asettaa ehtoja vanhempien kasvatusoikeudelle. Valtio luo riippuvuutta itseensä purkaessaan perheen sisäistä herruutta. Oikeus objektivoi elämän perheessä, alistaa perheenjäsenet käsittelynsä kohteeksi ja tuo juridiset käsitteet psykososiaalisen ymmärryksen sijaan. Perhe- ja holhousoikeudelliset reformit saattavat kyllä murtaa perheen sisäisiä valtarakenteita ja turvata sitä kautta esimerkiksi naisen ja lapsen oikeuksia, mutta samalla aiempien riippuvuussuhteiden sijalle syntyy uusia riippuvuuksia: oikeuksien toteuttaminen johtaa riippuvuuteen valtiollisesta oikeus- ja sosiaalibyrokraatiasta. Habermasin käsityksensä mukaan sosiaalisten ongelmien oikeudellistuminen ja niiden sosiaalihuollon piirissä tapahtuvat ratkaisupyrkimykset vain entisestään syventävät yksilöiden ja perheiden ongelmallista tilannetta. Habermas edustaakin niitä hyvinvointivaltion kriitikoita, jotka ovat olleet valmiita näkemään hyvinvointivaltion kriisissä erään ”utopian” lopun ja jotka ovat tunteneet kaipuuta ”takaisin perheisiin ja kansalaisyhteiskuntaan” -ideologiaan.¹³⁸

Foucault analysoi kirjoituksissaan vallan, hallinnan, lain ja normin käsitteitä perinteisistä yhteiskuntateoreettisista tarkastelutavoista poikkeavalla tavalla.¹³⁹ Kun liberaalin yhteiskuntateoreettisen käsityksen mukaan modernin yhteiskunnan kehityksessä on ollut kysymys yksilöiden vapautumisesta esimodernille ominaisista henkilöllisistä riippuvuus- ja alistussuh-

¹³⁷ Habermas 1987, 361–373.

¹³⁸ Habermas 1994, 190–209. Ks. sosiaalipolitiikan utopioista ja anti-utopioista Rahkonen 1992, 223–252.

¹³⁹ Ks. Kotkas (2007, 57–78), joka tarkastelee oikeuden ja politiikan suhdetta Foucault'n ajattelussa.

teista ja yhteiskunta on nähty vapaiden, autonomisten, keskenään tasa-arvoisten ja rationaalisesti toimivien yksilöiden muodostamana yhteisönä, hahmottaa Foucault yhteiskunnan valtasuhteiden jatkuvassa liiketilassa olevana strategisena kenttänä, jonka kaikilla tasoilla oikeuden ja vallankäytön suhteissa on itse asiassa kysymys jatkuvasta sodankäynnistä. Kamppailun kohteena ovat hierarkkiset asemat, jotka kuitenkin subjektien jatkuvan muotoutumisen vuoksi eivät ole pysyviä vaan aina uudestaan hankittavia. Foucault'n keskeinen väittäjä on, että vallan ongelma on klassisista yhteiskunta- ja oikeusteorioista nykypäivään esitetty samoin käsittein: perimmiltään negatiivisena valtana.¹⁴⁰ Vallan analysointi ja käsittäminen ovat hänen mukaansa jääneet tämän juridis-monarkkisen mallin vangiksi. Valta käsitetään suvereenin omaisuudeksi, joka näyttäytyy kieltojen, rajoitusten ja torjunnan muodossa. Tämä despoottinen järjestys lepää fyysisen väkivallan ja sen uhan varassa.¹⁴¹

Foucault'n mukaan juridinen systeemi on historiallisessa tarkastelussa ollut käyttökelpoinen väline keskittyneen vallan esittämisessä, mutta se ei sovellu niihin uusiin vallan menetelmiin, joiden toiminnan takaavat oikeuden sijasta teknologia, lain sijasta normalisaatio ja rangaistuksen sijasta kontrolli.¹⁴² Nämä vallan menetelmät ovat kaikilta osin valtion ja sen koneistojen tuolla puolen käytettyjä menetelmiä.¹⁴³ Foucault'laisesta näkökulmasta valta on biovaltaa, sosiaalisen hallintaa.¹⁴⁴ Foucault'lainen hallinnan käsite (*gouvernementalité*, *governmentality*) ei siis tarkoita hallitusta eli tiettyä valtion ylintä valtaa käyttävää instituutiota vaan tiettyä vallan harjoittamisen tapaa, jonka Foucault käsitti yleiseksi ihmisjoukkojen, -yhteisöjen ja -yksilöiden käyttäytymisen ja toiminnan johtamiseksi ja ohjailuksi. Hallinta tarkoittaa pyrkimystä muovata, hyödyntää, voimaperäistää ja ohjata ihmisen kykyjä ja ominaisuuksia, jotka voivat olla ruumiillisia, sielullisia, ajatuksellisia ja yhteisöllisiä. Oleellista on myös se, että ihmiselämään kohdistuva vallan käyttö edellyttää erottamatonta yhteyttä empiirisiin ihmistieteisiin eli väestötieteseen, sosiaali-, psykologia- ja lääketieteiden aloihin sekä näihin liittyvään tilastotieteseen. Vallan ja tiedon sidos on vastavuoroinen. Yritykset hallita väestöä, ihmisjoukkoja, -ryhmiä ja -yksilöitä tarjoavat ihmistieteille syn-
tysijan ja uudistumisen puitteet. Toisaalta tieteelliset tutkimukset edistävät

¹⁴⁰ Foucault 1998, 69. Ks. Pulkkinen 1998, 87–111. Pulkkinen peilaa Foucault'n valtakäsitystä suhteessa liberaalin ja hegeliläis-marxilaisen yhteiskuntateorian valtakäsityksiin.

¹⁴¹ Foucault 1998, 66–68. Ks. myös Helén 1994, 278–279.

¹⁴² Foucault 1980, 34.

¹⁴³ Foucault 1998, 69–68.

¹⁴⁴ Helén 2004, 207.

valtakäytäntöjä tuottamalla informaatiota sekä artikuloimalla hallitsemisen kohteita ja tavoitteita.¹⁴⁵

Dean, Rose ja Miller samoin kuin monet muut hallinnan analytytikot ovat täydentäneet Foucault'n hallinnallistamisen hahmotelman tarinaksi poliittisesta rationaalisuudesta, jolla on ollut avainasema hyvinvointivaltion synnyssä, toiminnassa ja rapautumisessa.¹⁴⁶ Rosen käsityksen mukaan hyvinvointivaltiota ei pitäisi ymmärtää niinkään organisatorisena todellisuutena kuin tapana ajatella poliittista valtaa ja sen harjoittamismuotoja, suhteellisen järjestelmällisenä hallinnon artikulaatioperustana, kokoelmana filosofisia oppeja, käsityksinä sosiaalisista ja inhimillisistä realiteeteista, teoriona vallasta, käsityksinä politiikasta ja versiona oikeudesta, joka ilmentyy lukuisissa eri muodoissa. Rosen mukaan hyvinvointivaltion kehityksessä on ollut kysymys pyrkimyksestä kytkeä epävarmuus, köyhyys, työllisyys, terveys, koulutus ja muut hallintoihin käytetyt yhteiskunnalliset välineet verkostoksi, jota voitaisiin ohjata ja hallita keskushallinnon avulla.¹⁴⁷ Esimerkkinä tämän kaltaisista pyrkimyksistä Rose mainitsee sosiaalisen asiantuntijuuden ja perhemekanismien suhteen. Unelma professionalistien ylläpitämästä, järkiperaistetystä ja kattavasta palveluiden järjestelmästä on edistänyt sosiaalityön ammatillistumista ja sen hallitsemismentaliteettia. Professionalistien on määrää kontrolloida potentiaalisia ongelmaperheitä jatkuvilla kasvatuksellisilla toimenpiteillä, varsinkin sellaisilla, joissa yhdistyy ennaltaehkäisy ja ongelmayksilöiden uudelleenkasvatukseen tähtäävä perheen sisäiseen elämään puuttuminen. Hallinnollisten väliintulojen ketjun tarkoituksena on vakavien toimintahäiriöiden ennakointi ja ennaltaehkäisy. Tässä katsannossa sosiaalityöntekijät muodostavat hiussuoniston, jonka välityksellä asiantuntemuksen valvova katse ulottuu perheen sydämeen. Julkisen vallan on määrää tukea eksperttityöntekijästä sen pyrkimyksessä saada perhe kantamaan vastuuta vastuullisten kansalaisten kasvattamisesta. Pyrkimyksenä on nivoa perheen sisälle

¹⁴⁵ Helén 2004, 207–209. Ks. Hänninen & Karjalainen (1997, 10), jotka toteavat, että Foucault'n hallinnoimisen ja hallintamentaliteetin käsitteet ovat hankalia. Ne ovat uudissanoja. Niiden mieli tavoitetaan helpommin muistamalla tämänkin Foucault'n problematiikan sijainti valtakäytäntöjen ja totuusvaikutusten välissä. Kyse on lähinnä määrätynlaisesta politiikan taidosta, joka edellyttää määrätynlaista ajattelua. Ks. Foucault'n hallitsemismentaliteetin käsitteestä myös Tuori 2002, 10–19.

¹⁴⁶ Helén 2004, 211. Ks. Dean 1997, 64–110 ja Rose 1995, 19–56 sekä Miller & Rose 1997, 111–149.

¹⁴⁷ Rose 1995, 26–31.

soluttautuneet hallinnonhaarat yhdeksi kokonaisuudeksi terveydenhuollon, asumispolitiikan, psykiatrian ja koulutuksen avulla.¹⁴⁸

Kuten Helén muistuttaa, hallinnan analyttikkojen aikalaisdiagnoosin ydin ei ole hyvinvointivaltion suoranainen kritiikki. He ovat pikemminkin lähestyneet hyvinvointivaltion kriittistä tilaa tarkastelemalla voimistuvia hankkeita, jotka vaativat julkisten hyvinvointijärjestelmien purkamista. Näistä hankkeista keskeisin on uusliberalismi, joka ei kuitenkaan tarkoita yhdenmukaista poliittista ideologiaa tai teoriaa, vaan hallinnallisuuden uudenlaista muunnelmaa.¹⁴⁹ Millerin ja Rosen mukaan uusliberalismi edustaa syvällistä muutosta sosiaalisen elämän hallinnan mekanismeissa. Se ei pidä hyvinvoinnin ja sosiaaliturvan julkista tarjontaa poliittiseen vakauteen ja sosiaaliseen tehokkuuteen tähtäävän ohjelman olennaisena osana. Ennemminkin keskusvalta ottaa käyttöön koko joukon erilaisia välineitä ja keinoja, jotka pyrkivät yhtäältä pitämään etäisyyttä valtion virallisten instituutioiden ja muiden sosiaalisten toimijoiden välillä, mutta toisaalta vaikuttamaan niihin monin eri tavoin. Kollektiivisen tarpeiden tyydyttämisen, vastuullisuuden ja sosiaalisen solidaarisuuden sijasta hallinnon uusi rationaalisuus ehdottaa sellaisia käsityksiä turvasta, jotka yhdistävät sen yksityisiin vakuutuksiin, yksityisiin terveyspalveluihin, yksityiseen asuntotuotantoon ja markkinakilpailun kurin takaamaan tehokkuuteen. Hyvinvointijärjestelyjen siirtäminen yksityiselle sektorille tai vapaaehtoistoiminnan piiriin ei tee niistä välttämättä vähemmän hallinnoivia mutta muuttaa kyllä niiden toiminnan tapoja ja soveltamisen mahdollisuuksia.¹⁵⁰

Helénin mukaan hallinnan analytiikan tarkastelutapa nostaa esiin hallinnallistamisen tuottaman modernin poliittisen järjen paradoksin. Liberaalin hyvinvointihallinnon pitäisi olla itseään rajoittavaa, mutta juuri tämä oleellinen määre edellyttää epäsuorasti sitä, että valtiovalta on rajaton. Sen peruseriaatteen vuoksi, että valtion on turvattava ihmiselämää ja kunnioitettava sen luonnollista kulkua ja moninaisuutta, poliittista valtaa harjoittavien tahojen on saatava kosketus jokaiseen mahdolliseen ihmiselämän muotoon ja ilmentymään. Hyvä hallinnantapa edellyttää kattavaa tietoa erilaisista

¹⁴⁸ Rose 1995, 32. Ks. myös Miller & Rose 1997, 126–129. Ks. Donzelot 1979, joka teoksessaan ”The Policing the Families” analysoi sosiaalisen muodostumista sekä perheen politisoitumista ja hallinnallistamista tässä prosessissa.

¹⁴⁹ Helén 2004, 217–218. Ks. esim. Dean (1997, 67–68), jonka mukaan liberalistinen hallinnointi ei ole sama kuin liberalistinen valtio, sillä hallinnointi on paljon laajempi käsite kuin valtio, ja periaatteessa se sulkee sisäänsä minkä tahansa käyttäytymistä sääntelemään pyrkivän, yhteellisen laskelmoidun käytännön. Se käsittää myös poliittisen hallitsemisen, hallitsemisvaltan organisoinnin, mutta ei palaudu yksinomaan siihen.

¹⁵⁰ Miller & Rose 1997, 134–135.

elämän ilmiöistä, yksilöistä, ryhmistä ja suhteista yhteiskunnassa sekä mahdollisuuksista ja kyvyistä vaikuttaa, säädellä ja puuttua mihin tahansa biologiseen, psykologiseen ja sosiaaliseen ilmiöön tai elämänprosessiin. Hallinnan analyyttikojen mukaan tässä vallan mahdollisuudessa piilee modernin valtion totaalinen luonne.¹⁵¹

¹⁵¹ Helén 2004, 215–216.

II HUOLTOVALTION LASTENSUOJELU

1. Lastensuojelun tausta

1.1. Sosiaalipoliittinen reformismi ja filantropia

Euroopassa 1800-luvulla virinneen lasten suojeluideologian taustatekijät ovat moninaiset. Kuten Hämäläinen muistuttaa, lastensuojelun aatepohja juontuu kauempaa historiasta kuin niistä 1800-luvun aatevirtauksista, jotka välittömimmin vaikuttivat alan syntyyn ja muotoutumiseen. Uudet aatteet eivät synny tyhjästä vaan rakentuvat aikaisemman henkisen kehityksen pohjalle. Lastensuojeluaatekin liittyi monimuotoisesti Euroopan henkistä elämää muovanneisiin traditioihin ja jo varhain sen arvo- ja tietoperustaan vaikuttivat erilaiset yhteiskunta-, moraali- ja kasvatusopit.¹⁵²

Useimmin lastensuojelun syntyvaiheet liitetään 1700-luvulla alkaneisiin yhteiskunnallisiin muutoksiin kuten feodaalisen yhteiskuntajärjestyksen murtumiseen, valistusaatteen leviämiseen ja keskitetyn valtiovallan vahvistumiseen sekä teollistumiseen ja kaupungistumiseen. Kun vuosisatojen ajan yhteiskunnan staattisuus ja patriarkaalinen elämänjärjestys perhe-, suku-, kylä- ja työyhteisöineen turvasivat kansalaisille ja näin ollen myös lapsille ainakin jonkinlaiset hengissä pysymisen ja elämisen edellytykset, johtivat mainitut murrokset näiden perinteisten yhteisöllisten turvaverkkojen hajoamiseen. Tämä puolestaan merkitsi osalle väestöä uudenlaista yhteiskunnallista turvattomuutta, köyhyyttä ja irrallisuutta, johon sekä yleisen inhimillisyyden että yhteiskuntajärjestyksen ylläpitämisen nimissä oli jollakin tavalla reagoitava.¹⁵³ 1800-luvun kuluessa lastensuojelu muodostui poliittis-ideologiseksi ohjelmaksi ja sen

¹⁵² Ks. Hämäläinen (2007, 17), joka mukaan vastaaminen kysymyksiin, milloin ja miten lastensuojelu on syntynyt, edellyttää lastensuojelun ontologista tarkastelua. Tarvitaan kriteereitä, joiden perusteella jotakin toimintaa voidaan kutsua lastensuojeluksi. Kovin yksiselitteisiä ja ehdottomia kriteereitä ei kuitenkaan liene mahdollista asettaa.

¹⁵³ Hellsten 1993, 117–118. Ks. myös Pulma 1987, 12–13, Markkola 1994, 16–22, Nousiainen & Pylkkänen 2001, 30, Karisto, Takala & Haapola 2006, 131–142 ja Hämäläinen 2007, 16–24. Ks. laajemmin Hellsten 1993, 37–116.

toimeenpanoa edellyttäväksi toiminnaksi yhtäältä filantropian harrastajien eli yhteiskunnan yläluokan ja säätyläisten ja toisaalta sosiaali- ja kriminaalipoliittisten reformistiliikkeiden piirissä.¹⁵⁴

Sosiaalishistoriallisessa mielessä filantrooppinen lastensuojelu syntyi reaktiona niihin lasten ja nuorten hoidon ja kasvatuksen puutteisiin, joita teollistuminen ja kaupungistuminen aiheuttivat.¹⁵⁵ Huolta kannettiin varsinkin suurimpiin teollisuuskaupunkeihin muodostuneista laajoista, äärimmäisessä kurjuudessa ja ilman valvontaa kasvavista ”lapsilaumoista”.¹⁵⁶ Tuolloin alkunsa saanut ”lastenpelastusprojekti” sai liikkeelle monia yksityisiä voimia, jotka asettivat tavoitteekseen pelastaa lapset heille sopimattomalta ympäristöltä ja parantaa heidän elinolojaan.¹⁵⁷ Erityisesti Englannissa, jossa varhainen teollisuuskapitalismi loi yhtäältä yhteiskunnallista vaurastumista, mutta toisaalta myös ankaraan köyhyyteen liittyviä sosiaalisia ongelmia, kehittyi yksityinen hyväntekeväisyys 1850- ja 1860-luvuilla laajaksi yhteiskunnalliseksi liikkeeksi. Lehdistössä, erilaisissa kokouksissa ja klubeissa käytiin keskustelua köyhyyden ja sen erilaisten ilmenemismuotojen torjumisesta ja poistamisesta. Mitä moninaisimmat yhdistykset ja instituutiot tekivät pelastustyötään orpojen, moraalisen siveettömyyden vaaraan joutuneiden tyttöjen tai potentiaalisten kriminaalien poikien parissa. Myös köyhäinhoito, jota sinänsä voidaan pitää julkisena tukimuotona, toimi yksityisten ihmisten kotikäyntien tai yksityisten toimesta perustettujen tukikeskusten varassa.¹⁵⁸

Vaikka lastensuojelussa ja hyväntekeväisyystyössä mukana olevien tai työhön lahjoituksia antaneiden ihmisten henkilökohtaisina vaikuttamina saattoivat olla humanistiset tai kristilliset aatteet ja lasten auttaminen koettiin moraaliseksi velvollisuudeksi, sosiaalisten luokka- ja valtarakenteiden näkökulmasta toiminnan tavoitteena oli yhteiskunnallisen vakauden säilyttäminen. Liberalismin nimeen vannovissa kapitalistisissa yhteiskunnissa köyhälistö tuli pitää kurissa ja työväestö markkinoiden käytössä ja tämä koski erityisesti yhteiskunnan vielä käyttämätöntä resurssia eli lapsia.¹⁵⁹ Niin

¹⁵⁴ Hämäläinen 2007, 33–34.

¹⁵⁵ Hämäläinen 2007, 32.

¹⁵⁶ Pulma 1987, 64.

¹⁵⁷ Alanen 2001, 163.

¹⁵⁸ Pulma 1987, 32–35.

¹⁵⁹ Dahl 1985, 27–29. Ks. myös Miller & Rose (1997, 113–114), joiden mukaan köyhien alistamisen lisäksi kuri sisälsi myös kasvatuksellisen projektin, jonka päämääränä oli tuottaa liberaaliin yhteiskuntaan soveliaita subjekteja. Sosiaalinen kurinalaistaminen toimi sekä ”reaktiivisesti” työsiirtoloiden kaltaisten instituutioiden kautta että ”ennalta ehkäisevästi” moraalisen ja sosiaalisen terveyden nimissä kehitettyjen filantrooppisten ja lääketieteellisten strategioiden avulla.

jaloja kuin esimerkiksi Englannissa yksityisin varoin perustettujen parannus- (reformatory schools) ja työkoulujen (industrial schools) tavoitteet alkujaan olivatkin, niin hyvin nopeasti monesta laitoksesta muodostui tiukkaa kuria ja ankaraa työntekoa korostavia järjestäytyneitä instituutioita, jotka lasten työntekoa hyväksikäyttäen tuottivat omistajilleen taloudellista voittoa.¹⁶⁰

Englannissa lastensuojelulaitosten määrä oli 1870-luvulle tultaessa lisääntynyt niin merkittävästi, ettei toimintaa voinut enää jättää pelkästään yksityisten ihmisten tai järjestöjen vastuulle. Julkinen valta osallistui lisääntyvästi toiminnan rahoittamiseen, valvontaan ja organisointiin. Vähitellen 1800-luvun lopulle tultaessa toiminta oli lähes kokonaan valtiollisesti organisoitua.¹⁶¹ Teollistumiskehityksen viivästyttämisestä johtuen muissa Euroopan valtioissa vastaava kehitys tapahtui hieman myöhemmin, minkä vuoksi englantilaisten kehittämistä järjestelmistä saatettiin ottaa oppia muualla Euroopassa. Ranskan köyhäinhoito- ja lastensuojelutyö poikkesivat kuitenkin englantilaisesta mallista siinä suhteessa, että ne olivat alusta asti sekä rahoituksen että ohjauksen osalta lähemmin yhteydessä valtioon.¹⁶²

Alun alkaen niin yksityisen kuin julkisen huoltotoiminnan keskeinen tavoite oli yksinkertainen: köyhälistön pitäminen hengissä. Tällöin perheyksikön toimivuus tai toimimattomuus ei ollut ensisijainen huolenaihe. Esimerkiksi Suomessa lasten elänteelle annossa ei perheen hajoamiseen juuri kiinnitetty huomiota. Vähitellen kuitenkin juuri perhe, yhteiskunnan perussoluna, nousi sekä filantropian harrastajien että reformistien päällimmäiseksi kiinnostuksen kohteeksi, joskin eri syistä.¹⁶³

Erityisesti sivistyneistö kantoi huolta köyhälistön ja myöhemmin myös työväestön kyvystä ylläpitää perhesuhteita ja asianmukaista perhe-elämää, joka korvasi isäntävallan sosiaalisen järjestyksen ja turvan suo-

¹⁶⁰ Pulma 1987, 14–15.

¹⁶¹ Dahl 1985, 42–47, 81–82.

¹⁶² Dahl 1985, 43. Ks. Procacci (1997, 36), jonka mukaan Ranskassa pyrittiin liberalismiin sisällä löytämään uusi suuntaus, jolla haluttiin hallita köyhyyttä tunnustamatta yhteiskunnan olevan velkaa köyhille. Näin sosiaalitaloustieteilijät suosivat filantrooppisten periaatteiden inspiroimaa köyhyysspolitiikka, joka ei ollut taloudellista eikä oikeudellista. Taloustieteiden ulkopuolella, muttei niistä riippumatta, filantropialla oli strateginen rooli taloudelliseen individualismiin kaikkein keskeisimmin liittyvän ongelman ratkaisemisessa. Hylkäämättä yksilön etua talousjärjestelmän peruskivenä, kaikki filantrooppiset menetelmät viittasivat käytännöllisellä tavalla eräänlaiseen kollektiiviseen etuun.

¹⁶³ Takala 1992, 580. Ks. myös Pulma 1992, 50–60 ja Alanen 2001, 163–164.

jana.¹⁶⁴ 1800-luvun kuluessa yläluokan ja sivistyneistön piirissä vahvistunut uudenlainen näkemys perheen merkityksestä yhteiskunnassa vaikutti pitkälti niihin julkilausuttuihin tavoitteisiin ja toimintamuotoihin, joita 1800-luvun Euroopassa ja sittemmin myös Suomessa toteutettiin lasten ja nuorten suojelemiseksi.¹⁶⁵ Ranskan vallankumouksen jälkeisessä Euroopassa oppi perheen järkevistä välttämättömyydestä sai väistyä ja tilalle kehittyi Rousseauin ja Hegelin tuottamien ajatusten myötä käsitys perheen siveellisestä tehtävästä. Tätä moraalisisissa ja poliittis-ideologisissa käsityksissä tapahtunutta muutosta on kuvattu porvarillisen ydinperheideologian läpimurroksi. Uuden ideologian mukaisesti avioliitto, lastenkasvatus, koti ja äitiys nostettiin tietoisesti ja ohjelmallisesti julkisuuteen ja liitettiin yhteiskunnallisen vakauden sekä kansallisen rakentamisen taustavoimiksi.¹⁶⁶ Perhe kategoriana muodostettiin yhdeksi keskeiseksi vastakäsitteeksi valtiolle. Olennainen osa hegeliläistä määritystä oli naisen kulttuurista säilyttävä luonne eli kunniakas tehtävä perheessä ja ulkopuolisuus valtiosta.¹⁶⁷

Muualta Euroopasta levinneiden aatevirtausten myötä myös Suomessa perheinstituution ja lasten asemaa yhteiskunnassa pohtivissa keskusteluissa painotettiin perhetavan ja kansallisen tavan yhteyttä. Perheen ihanteet, sellaisina kun ne tulivat esille esimerkiksi J.V. Snellmanin tuotannossa, eivät siis olleet sisällöltään leimallisen suomalaisia. Tukea haettiin eurooppalaisesta valtioteoriasta ja saksalaisesta idealistisesta filosofiasta, ennen kaikkea Hegelistä. Kannanotoissa painotettiin perhetavan ja kansallisen tavan yhteyttä, perhe oli

¹⁶⁴ Markkola 1994, 16–23. Ks. myös Nätkin (2003, 28–29), jonka mukaan porvarillisen perheihanteen yksi keskeinen osatekijä oli lasten kasvatus ja vanhempien velvollisuus kasvattaa lapsensa kansalaisiksi. Vanhempien velvollisuus oli täytetty vasta, kun viimeinenkin lapsi oli löytänyt paikkansa yhteiskunnassa. Perheen ulkopuolisia asiantuntijoita tarvittiin lähinnä työväestön äitien ja lasten varalle, sillä työläisperheet eivät ole koskaan selviytyneet yhtä itsenäisesti kuin sivistyneistön perheet. Asiantuntijat ja ammattilaiset toimivat aluksi ikään kuin kansalaisten isinä ja äiteinä tai suojelijoina, koska yhteiskunta käsitettiin suureksi perheeksi. Ajatus isän ja äidin erillisistä tehtävistä ja oman äidin antamasta hoivasta kyseenalaistui vasta äitien siirryttyä laajasti palkkatyöhön. Tilalle tulivat isän ja äidin kesken jaettu vanhemmuus ja vanhempien sekä ammattilaisten kesken jaettu hoivavastuu.

¹⁶⁵ Pulma 2004, 12–15.

¹⁶⁶ Häggman 1992, 89–90. Ks. myös Nousiainen & Pylkkänen 2001, 29–31, Markkola 1994, 9–10, Alanen 1994, 115 ja Takala 1992, 577. Ks. Hegel (suom. 1994), joka ”Oikeusfilosofia”-teoksessaan toteaa seuraavasti: ”Lapset ovat sinänsä vapaita, ja heidän elämänsä on vain tämän vapauden välitön läsnäolo. Siksi lapset eivät kuulu vanhemmille eivätkä muille esi-neinä. Perhesuhteessa lasten kasvatuksella on positiivinen määritys siten, että siveellisyys tulee päätyä heissä välittömäksi eli vielä vastakohtattomaksi tunteeksi ja heidän mieltensä tulee elää tässä siveellisen elämän perusteissa varhaisvuotensa rakkaudessa, luottamuksessa ja kuuliaisuudessa. Mutta toisaalta kasvatuksella on perhesuhteessa negatiivinen määritys kohottaa lapset luonnollisesta välittömyydestään itsenäisyyteen ja vapaaseen persoonallisuuteen ja siten kykeneviksi astumaan perheen luontaisen ykseyden ulkopuolelle.”

¹⁶⁷ Pulkkinen 2005, 80–82.

valtio pieniskoossa. Valtion kansalaisiltaan odottamat kansalaishyveet kuten lähimmäisenrakkaus, lainkuuliaisuus, velvollisuudentunto, jumalanpelko ja isänmaallisuus eivät olleet mahdollisia ilman siveellistä perhe-elämää. Vain perheessä tapahtuvan kasvatuksen kautta oli mahdollista synnyttää ja säilyttää koko yhteisön kannalta elintärkeitä hyveitä. Esimerkiksi koulu tai yhteiskunta muutoinkaan eivät voineet tätä siveellisyyttä opettaa. Se oli mahdollista vain lapsuuden kodissa, oikein järjestetyn ja äidin ympärille keskittyneen onnellisen perhe-elämän puitteissa.¹⁶⁸

Työläisperheet ”löydettiin” kaikissa teollistuneissa ja teollistuvissa maissa 1800-luvun kuluessa.¹⁶⁹ Valtiollisen ja kunnallisen köyhäinhoidon suhtautumista työläisten perheisiin leimasi kaksijakoisuus. Yhtäältä perheet eivät vastanneet porvarillista perheihannetta, mutta toisaalta perheen katsottiin edustavan tärkeitä arvoja. Koska perhe näyttäytyi yhteiskuntajärjestyksen kannalta tärkeänä, työläisperheiden vahvistaminen oli yhteiskunnan edun mukaista. Työläisperheen tukemiseen liittyi monia moraal-, terveys-, sivistys- ja sosiaalipoliittisia sekä erityisiä lastensuojelupoliittisia intressejä.¹⁷⁰

Samalla kun uudesta yhteiskuntaluokasta eli oman työvoimansa varassa elävästä työväestöstä tuli sosiaalipoliittisten reformien keskeinen kohderyhmä, myös työväestön lasten hyvinvoinnista ja kasvatuksesta muodostui yhteiskunnallinen kysymys. Jo aikaisemmin oli kannettu huolta orpojen, elätettäväksi ja kasvattilapseksi annettujen, avioliiton ulkopuolella syntyneiden sekä huonohoitosten ja pahoinpideltyjen lasten asemasta. Nyt myös lasten työssäkäynti ja yleinen oppivelvollisuus nousivat tärkeiksi yhteiskuntapoliittisiksi keskustelun

¹⁶⁸ Häggman 1994, 172–173. Ks. myös Pulkkinen 1983, 67–82 ja Nousiainen & Pylkkänen 2001, 96–100. Vrt. Nousiainen (1990, 23), jonka mukaan on väitetty, että Snellmanin ”Läran om staten” -teos on muodollisesta hegeliläisyydestään huolimatta keskeisissä ratkaisuissaan epähegeliläinen. Hegel korostaa perhettä tarpeiden tyydyttämisen, Snellmanin kasvatuksen yksikkönä. Hegelin perheellä on taloudellinen tehtävä kansalaisyhteiskunnassa, ja kansalaisyhteiskunnan egoismiin perustuva ristiriitaisuus vaatii sovittajakseen valtion. Snellmanille taas perhe kasvattaa valtiolle kansalaisia. Ks. Hegel 1994, 177 § ja 181 §.

¹⁶⁹ Markkola 1994, 22–23. Ks. myös Karisto, Takala & Haapola 2006, 13.

¹⁷⁰ Markkola 1994, 30. Ks. myös Hämäläinen 2007, 98. Ks. Donzelot (1979, 48–58), jonka mukaan filantropia ja mentaalihygienia toimivat valtion ja perheen välisessä suhteessa legitimeinä hallinnan välineinä. Deanin (1997, 103) mukaan pauperismia synnyttävät olosuhteet nähtiin löytyvän työväestöstä, heidän elin- ja työoloistaan, heidän tavoistaan ja taloudenpidostaan, taipumuksistaan ja houkutuksistaan. Väliintulot ja uudistukset – kuten terveydenhuolto, poliisi, kasvatusta ja koulutus – määrittelevät palkkatyöläiselle ja hänen perheelleen yhä monimutkaisemman elämänmuodon, jossa ei puututa vain perheenpään taloudelliseen vastuuseen ja perheen riippuvuuteen hänestä vaan myös perheen äidin ja vaimon asemaan. Jos ensimmäisessä vaiheessa liberalistinen hallinto otti vaikutteita työlaitoksesta ja sen valintaperusteista pakottaakseen köyhät palkkatyöhön, niin toisessa vaiheessa se etsi yhä hankalammin keinoja, joilla voitaisiin edistää henkilö- ja perhekohtaista etiikkaa ja mobilisoida naiset sen toimijoiksi.

teemoiksi ja ratkaisua edellyttäviksi ongelmiksi. Sen lisäksi, että lasten köyhyyden ja turvattoman aseman arvioitiin merkitsevän valtavaa kansallisvarallisuuden haaskausta, sen pelättiin muodostavan vakavan uhkan yhteiskunnan rauhanomaiselle kehitykselle. Tämän käsityskannan yleistyessä katsottiin, että jos vanhemmat eivät tunteneet vastuutaan lastensa siveellisestä kasvattamisesta tai eivät muutoin kyenneet heistä huolehtimaan, oli valtion moraalinen velvollisuus ottaa vastatakseen näiden lasten huollosta ja kasvatuksesta¹⁷¹

Vaikka eri poliittisten piirien lähtökohdat sosiaalipoliittisten reformien tarpeellisuudesta ja toteuttamistavasta olivat hyvin etäällä toisistaan, niissä oli myös yhteisiä piirteitä. Erityisesti juuri lasten osalta reformismi kuului siihen politiikan alueeseen, missä eri poliittisten suuntien tavoitteet yhtyivät. Se vetosi vastuunsa tunteviin konservatiiveihin, edistyksellisiin liberaaleihin, useimpiin radikaaleihin ja maltillisiin sosialisteihin. Edes liberalistien julkiseen köyhäinhoitoon kohdistama ankara arvostelu, joka voimistui sitä mukaa kun nousevan kauppaja- ja teollisuusporvariston asema 1800-luvulla vahvistui, ei koskenut turvattomille lapsille annettavaa tukea. Turvattomat lapset eivät siis kuuluneet niihin, joilta apu ja tuki olisi haluttu evätä. Päinvastoin he olivat syyttömiä omaan tilaansa ja juuri siksi heistä oli kasvatettava kansalaisia, jotka riippumattomina vanhempiensa kyvyttömyydestä ja vajavaisuuksista voisivat taistella itselleen paikan vapaassa yhteiskunnassa.¹⁷²

1.2. Rikosoikeudellisten oppien muutos

Filantropian ja sosiaalipoliittisten reformien lisäksi lastensuojelun syntyvaiheisiin vaikuttivat lähinnä Ranskassa, Saksassa ja Englannissa toteutetut alaikäisiä koskevat rikosoikeudelliset uudistukset ja niihin liittyneet kriminaalipoliittiset tavoitteet. Kriminaalipoliittinen reformiliike loi suojelukasvatukselle teoreettisen pohjan pohtiessaan lasten ja nuorten rikollisuutta ja sen ehkäisemisen keinoja.¹⁷³ Pahantapaisiin lapsiin kohdistettavien suojelukasvatuksellisten toimenpiteiden kirjo laajeni sitä mukaa kun lasten ja nuorten erityisasema rikos- ja prosessioikeudessa tunnustettiin.¹⁷⁴ Vaikka uuden, sosiologisen kou-

¹⁷¹ Pulma 1987, 64. Ks. Toikko (2005, 130), joka Satkaan viitaten toteaa, että aikaisemman ongelmien hallinnan sijaan pyrittiin ongelmien ehkäisemiseen ja ratkaisemiseen. Lapset olivat otollinen kohde, koska heillä oli tulevaisuus vielä edessä ja onnistuneen lastensuojelutyön tulokset voitiin siten konkreettisesti nähdä. Suojelukasvatus käsite muutti aikaisemmat passiiviset ongelmien hallintaan liittyvät ajatukset aktiivisiksi ongelmien ratkaisemiseen pyrkiviksi ideoiksi. Ks. myös Nousiainen & Pylkkänen 2001, 107, Markkola 1994, 22–23 ja Hellsten 1993, 72.

¹⁷² Hellsten 1992, 135–140. Ks. myös Pihlajamäki 2004, 144–147 ja Pulma 1987, 36–37.

¹⁷³ Pulma 1987, 105.

¹⁷⁴ Marttunen 2008, 44–46 ja Anttila 1952, 31–36. Ks. myös Tunkelo 1907, 6–7 ja von Bonsdorff 1923, 133.

lukunnan opit vaikuttivat rikosoikeudelliseen lainsäädäntöön laajamittaisesti vasta 1900-luvun alussa, ensimmäisiä nuoria lainrikkoojia varten tarkoitettuja erityislainsäädännöksiä säädettiin jo 1800-luvulla.¹⁷⁵ Alkujaan lasten ja nuorten henkilöiden erikoisasema rikosoikeudessa ilmeni kahdella tavalla: määrätyn syyntakeisuusikärajan asettamisena ja rangaistuksen lieventämisenä nuorten ikäluokkien osalta.¹⁷⁶

Klassisen rikosoikeuskoulukunnan oppien mukaiset lainsäädäntöä modernisoivat muutokset, jotka koskivat lapsiväestön rikollisuutta, alkoivat Ranskasta. Jo vuoden 1810 rikoslaki, Code Pénal sisälsi säännöksen, jossa syyntakeisuusikärajaksi vahvistettiin 16 vuotta. Vuonna 1850 säädetyssä laissa määriteltiin kaksi erilaista laitosta rikoksiin syyllistyneille lapsille. Colonies Pénitentiaires oli tarkoitettu niille lapsille, jotka tuomioistuimien oli jättänyt rangaistukseen tuomitsematta sen vuoksi, ettei lapsi tai nuori ollut tuomarin harkinnan mukaan ymmärtänyt tekonsa rikollista luonnetta. Laitokseen sijoittaminen edellytti, ettei lasta haluttu palauttaa vanhempien huostaan. Laitokseen voitiin lisäksi sijoittaa ne lapset, joiden katsottiin ymmärtäneen tekonsa rikokseksi, mutta josta tuomittu rangaistus oli enemmän kuin puoli vuotta mutta vähemmän kuin kaksi vuotta vankeutta. Colonies Correctionnelles puolestaan oli tarkoitettu niille lapsille, jotka tuomioistuimien oli tuominnut kahta vuotta pidempään vankeusrangaistuksiin ja niille, joita ei voitu pitää ensin mainituissa laitoksissa huonon käytöksen vuoksi.¹⁷⁷

Ranskan esimerkkiä seuraten myös Saksan liittovaltiot, etunenässä Preussi, ryhtyivät säätämään pakkokasvatustalaitoksia, joiden perusteella 6–12-vuotiaita rikokseen syyllistyneitä lapsia voitiin tuomioistuimien päätöksellä lähettää kasvatustalaitoksiin. Samoin Englannissa kiinnitettiin huomioita ”villiintyneeseen nuorisoon” ja vuonna 1838 siellä avattiin ensimmäinen alaikäisille rikoksentehtäjäille tarkoitettu laitos. Samantyyppinen suuntaus oli nähtävissä Pohjoismaissa. Norjan vuoden 1842 rikoslainsäädäntöön syyntakeisuusikärajaksi määriteltiin 10 ja suhteelliseksi ikärajaksi 15 vuotta. Sama käytäntö vahvistettiin Tanskan vuoden 1866 rikoslainsäädäntöön. Ruotsin vuoden 1864 rikoslainsäädäntöön syyntakeisuusikärajaksi määriteltiin 15 vuotta. Kaikissa edellä mainituissa maissa rikoksiin syyllistyneille lapsille ja nuorille tarkoitettujen kasvatustalaitosten perustaminen oli lähtenyt liikkeelle viimeistään 1800-luvun puoliväliin mennessä.¹⁷⁸

¹⁷⁵ Anttila 1952, 37.

¹⁷⁶ Anttila 1952, 32.

¹⁷⁷ Harrikari 2004a, 69 ja Anttila 1952, 31–38.

¹⁷⁸ Harrikari 2004a, 69–70.

Rikoslakien laatiminen ja uudistaminen oli 1800-luvulla yleinen eurooppalainen ilmiö.¹⁷⁹ Alaikäisiä koskevat rikosoikeudelliset uudistukset alkoivat siis jo klassisen rikosoikeusopin valtakaudella, mutta vasta 1800-luvun lopulle tultaessa yhteiskuntatieteen, sosiologian ja kriminologian uudet opit ulottivat laajamittaisemmin vaikutuksensa rikosoikeustieteeseen.¹⁸⁰ Kriminologia, joka pyrki selvittämään rikollisuutta yhteiskunnallisena ilmiönä ja tutkimaan sen syitä ja muotoja, johti uuteen käsitykseen rangaistuksen tarkoituksesta. Rangaistuksia määrättäessä tuli yksilön vastuu ottaa huomioon ja vapausrangaistuksiin liitettiin parantamisen ajatus.¹⁸¹ Rikoksenteekijöiden yksilöllisyyden korostaminen johti yksilöllisiin rangaistuksiin ja toi perinteisen seuraamusmuodon rinnalle valinnaisia mahdollisuuksia, joita saatettiin rangaistuksen sijasta määrätä seuraamuksiksi rikoksista.¹⁸² 1800-luvun lopun alaikäisiä rikoksenteekijöitä koskevien kronologisten ikäkategorioiden rinnalle lapsia ja nuoria koskevaan rikosoikeudelliseen keskusteluun alkoi ilmaantua uusia lapsiväestöä koskevia luokituksia.¹⁸³ Koska rikollisuutta haluttiin ryhtyä ehkäisemään jo ennen rikoksiin syylistymistä ja koska rikollisuutta uskottiin voitavan ehkäistä vaikuttamalla sosiaalisiin olosuhteisiin, oli lasten elinolojen puutteellisuutta ja heidän yhteiskuntavastaista käyttäytymistään voitava määritellä aikaisempaa tarkemmin.¹⁸⁴

Kansainvälisesti suojelukasvatusideologian ja sen mukaisten toimien kehittäminen oli ensi sijassa oikeustieteilijöiden työtä. Suomessa suojelukasvatuksen kehittämiseen osallistuivat myös opettajat ja ennen kaikkea sisälähetyshenkiset papit.¹⁸⁵ Suomalaisen pastori J. H. Tunkelon sanat vuodelta 1907 kiteyttävät 1800-luvun lopun ja 1900-luvun alun suojelukasvatuksen ideologiset lähtökohdat, joissa lailla säättämisen vaatimuksen ja humanismin lisäksi myös kristillisillä arvoilla oli vahva sijansa:

“Nyt tutkittiin syitä, joista rikokset johtuivat, ja niitä syitä ruvettiin poistamaan. Tuloksena oli, että yleisessä mielipiteessä suuri muutos saatiin aikaan. Yleinen mielipide, so. ajattelevat kansalaiset rupesivat katselemaan tuota

¹⁷⁹ Pihlajamäki 2004, 157 ja Harrikari 2004a, 67. Ks. myös Pihlajamäki & Pylkkänen 1996, 80–83.

¹⁸⁰ Klassisen ja sosiologisen koulukuntien välisistä eroista ja yhtäläisyyksistä sekä koulukuntien merkityksestä kriminaalipolitiikkaan ja rikosoikeuteen ks. Pihlajamäki 1991, 43–54. Ks. myös Anttila 1952, 37 ja Backman 1976, 122–133

¹⁸¹ Pihlajamäki 2004, 157. Ks. myös Anttila 1952, 38 ja Backman 1976, 150–151.

¹⁸² Harrikari 2004a, 125–129.

¹⁸³ Harrikari 2004a, 128. Ks. myös Ojakangas 1997, 254–269.

¹⁸⁴ Ks. tarkemmin erilaisista luokituksista ja niiden perusteista Harrikari 2004a, 127–133 ja Harrikari 2004b, 24–30.

¹⁸⁵ Harrikari 2004a, 127–128. Ks. myös Dahl 1985, 19

työtä ei enää toivotta vaan, toivoa antavana ja jota enemmän nämät rakkaiden antimista elävät henkilöt, kuten Wichern ja muut vetosivat ajatteleviin kansalaisiin, sitä enemmän he kokosivat voimia ympärilleen. Se henkinen tuki ja kannatus, jota he täten saivat, antoi voimaa kestämaan siinäkin taistelussa, kun päätettiin ryhtyä vaikuttamaan lakia vaativiin viranomaisiin ja anomaan perinpohjaista uudistusta. Heidän vaatimukseksi tuli - se on useissa kongresseissa esim. Saksan sisälähetyksen historiassa ollut ikään kuin päiväjärjestyksenä - ensiksi, että on erityisen lainlaadinnan kautta suojeltava alaikäisiä kaikenlaisesta pahasta, jota heidän kodeissaan heitä kohtaan osoitetaan, ja niistä turmiollisista vaikutuksista, joita yhteiskunnallisista epäkohdista alaikäisten ympärillä ehdottomasti johtuu, ja toisaalta, että yhteiskunnan toimenpiteestä on saatava näille hoitoa ja kasvatusta; edelleen on se oleva yhteiskunnan valvonnan alainen, tehokas ja kokonainen järjestelmä niin kuin esim. aistivallisuuskoulujen, yleisen terveys- ja sairaanhoidon alalla ja lopuksi oli sille työlle säilytettävä tehtävän laatua vastaava luonne.”¹⁸⁶

Uusien, aikaisempaa paremmin toimintaa vastaavien käsitteiden käyttöönotosta Tunkelo kirjoitti:

”Kuvaavaa on näille uusille laeille, että entiset nimitykset, kuten pakkokasvatustilalaki jne. syrjäytettiin ja uusilla nimillä, jotka paremmin kuvaavat lainlaadintajan käsityskantaa ja lainlaadinnan omaa luonnetta, merkittiin uudet lait. Määrävinä näkökohtana oli oleva alaikäisten pelastaminen ja suojeleminen ja siten luotiin uudelle järjestelmälle oma nimityksensä, jota vastaavana uusi suomalainen suojelukasvatus-nimikin pyytää olla.”¹⁸⁷

Sekä kriminalistien että reformistien vaatimuksena oli niin Euroopassa kuin Suomessa lasten suojelua ja suojelukasvatusta koskevien lakien säätäminen. Yleinen käsitys oli, että joissakin tilanteissa lapsen suojaaminen tai nuoren yhteiskuntaan sopeuttaminen edellyttivät heidän kodista erottamisestaan. Oikeusvaltion vaatimusten mukaisesti perheen yksityiseen ja vanhempien kasvatusoikeuteen puuttumisesta oli säädettävä lailla. Vähitellen 1800-luvun lopulla ja 1900-luvun alussa lähes kaikissa Euroopan maissa lapsia ja nuoria koskevista yleisistä rikos- ja holhousoikeudellisista, väkivallan- ja köyhäinhoitoa sekä kasvatustilalaitosjärjestelmää koskevista säännöksistä eriytyivät yhtäältä lasten suojelua ja toisaalta nuoria rikoksentekejiä koskevat lait.¹⁸⁸

¹⁸⁶ Tunkelo 1907, 9–10.

¹⁸⁷ Tunkelo 1907, 10.

¹⁸⁸ Marttunen 2008, 48–51.

Pohjoismaiden ensimmäinen lastensuojelulaki säädettiin Norjassa vuonna 1896.¹⁸⁹ Norjan laki toimi esikuvana, kun Ruotsissa vuonna 1902¹⁹⁰, Tanskassa vuonna 1905¹⁹¹ ja Suomessa vuonna 1936¹⁹² säädettiin maiden ensimmäiset lastensuojelulait. Näin keskeiset Norjan lakiin omaksutut lainsäädännölliset ratkaisut välittyivät myös muiden Pohjoismaiden lastensuojelulakeihin ja tätä kautta Pohjoismaiden lastensuojelujärjestelmät ovat eräiltä osin poikenneet muiden Euroopan maiden vastaavista järjestelmistä.

Pohjoismaiden lastensuojelulait sisälsivät säännökset sekä turvattomien lasten suojelemisesta että pahantapaisten kasvattamisesta. Muissa Euroopan maissa sen sijaan lasten suojelua ja suojelukasvatusta koskeva sääntely sekä päätöksentekojärjestelmät eriytyivät toisistaan. Pohjoismaissa lastensuojelutoimenpiteistä päättäväksi ensimmäisen asteen päätöksentekoolimeksi valittiin kunnallinen lautakunta, jonka tehtäväksi tuli käsitellä ja päättää kaikista lastensuojeluun liittyvistä kysymyksistä. Muissa Euroopan maissa puolestaan lapsen kodista erottamisesta sekä rikokseen syyllistyneelle lapselle määrättävistä seuraamuksista tuli päättää yleisissä tai erityistuomioistuimissa kuten perhe- tai nuorisotuomioistuimissa.¹⁹³

¹⁸⁹ Lov om Behandlingen af forsømte Børn (lov Nr. 26, 12 Juni 1896).

¹⁹⁰ Lag angående uppfostran åt vanartade och i sedligt afseende försummade barn (1902:67).

¹⁹¹ Lov om Behandling af forbryderske og forsømte Børn og unge Mennesker (lov Nr. 72, 14 April 1905).

¹⁹² Lastensuojelulaki (52/1936).

¹⁹³ Marttunen 2008, 50–51.

2. Lainsäädäntöpyrkimykset 1900-luvun alussa

2.1. Vaivashoidosta köyhäinhoitoon

Suomessa lastensuojeluaate omana erityisenä aatteena alkoi hahmottua 1800-luvun lopulla. Aatteen kehittymiseen ja alan teoreettiseen jäsentymiseen vaikuttivat ratkaisevasti ne valtion virkamiehet, joiden vastuulla alan kehittäminen oli (erityisesti von Bonsdorff, Helsingius ja Tunkelo). Lastensuojelun oppijärjestelmän rakentumista edesauttoivat kirjoitukset, joissa käsiteltiin alan historiaa, yleisiä toimintaperiaatteita, arvopohjaa ja eettisiä näkökohtia sekä työmuotojen ja lainsäädännön kehitystä eri maissa. Toiminnallisesti lastensuojelu ymmärrettiin monista aloista koostuvaksi toimintajärjestelmäksi. Toiminnan kehittämiseen osallistuneiden yhteiskunnallisten vaikuttajien poliittiset sitoumukset välittyivät kehittämistyöhön ja aatteelliset vastakkainasettelut kirjoittivat monipuolista yhteiskunnallista keskustelua ja järjestäytymistä. Poliittis-ideologiset erimielisyydet vaikuttivat myös lastensuojelulain säätämisyhtymykseen.¹⁹⁴

Erillisen lastensuojelulain puuttuessa kunnallinen lakisääteinen lastenhoolto tapahtui osana kunnallista vaivais- ja köyhäinhoitoa. Suojelukasvatuskeskusteluun osallistuivat kuitenkin myös kouluviranomaiset. Keskusteluissa määriteltiin köyhäinhoidon, lastensuojelun ja koulun vastuiden ja velvollisuuksien rajapintoja. Monesti keskusteluissa köyhäinhoito tai lastensuojelu ja koulu asettuivat vastakkain. Siinä missä lastensuojelun uudistajat arvostelivat kouluviranomaisia siitä, etteivät he riittävässä määrin kiinnittäneet huomiota lastensuojelulasten asemaan niin siinä koulun puolelta esitettiin samansuuntaista kritiikkiä köyhäinhoitoviranomaisia kohtaan. Kiistoja synnyttivät erityisesti talouteen ja rahoitukseen liittyneet seikat.¹⁹⁵

Kunnallishallinnon organisoituminen 1860-luvulta alkaen mahdollisti sen, että lastenhuollon yhteiskunnallisia tehtäviä saatettiin siirtää kirkolta ja seurakunnilta yhä enemmän julkisen vallan hoidettavaksi. Samanaikaisesti sen muotoutumisen kanssa virisi monilla paikkakunnilla sosiaalisiin päämääriin suuntautunutta kansalaistoimintaa, muun muassa yhdistysmuotoista hyväntekeväisyyttä turvan ja huolenpidon järjestämiseksi sitä tarvitseville lapsille. Yksityinen hyväntekeväisyys ja kunnallinen lastensuojelu nivoutuivat toisiinsa

¹⁹⁴ Hämäläinen 2007, 43. Ks. myös esim. Piirainen 1974, 57–71.

¹⁹⁵ Nieminen 2007, 156–157. Ks. laajemmin köyhäinhoidon, lastensuojelun ja koulun keskinäisestä valta- ja velvollisuuskiistoista Nieminen 2007, 156–163.

1800-luvun lopulla.¹⁹⁶ Lastensuojelu kehittyi voimakkaasti 1900-luvun kahden ensimmäisenä vuosikymmenenä saaden ohjelmallisia piirteitä. Kuntien toimintaa johtava ja koordinoiva rooli vahvistui. Suomen itsenäistymisen aikoihin kunnallisen ja vapaaehtoisen toiminnan välinen suhde oli jo tiivis ja toisiaan täydentävä, ja tämä malli haluttiin osin siirtää myös valtiollisen lastenhuoltopolitiikan ohjenuoraksi.¹⁹⁷

Suomessa sosiaalipoliittinen keskustelu alkoi varsinaisesti 1870-luvulla lähinnä eurooppalaisten ja skandinaavisten esikuvien pohjalta. Liberalistit vastustivat kiivaasti valtiovallan harjoittamaa elinkeinoelämän holhousta sekä sellaisten valtiollisten ja kunnallisten huoltojärjestelmien luomista, jotka loisivat avuntarpeessa oleville oikeuden avustuksiin. Sosiaalipoliittisia uudistuksia vaativat reformistit puolestaan katsoivat, että valtio on velvollinen talouspolitiikallaan ohjaamaan teollistumisen kulkua ja ennen kaikkea sosiaalipoliittikallaan suojaamaan yksilöitä teollistumisen ja rajoittamattoman kilpailun haittavaikutuksilta.¹⁹⁸ Vuoden 1879 vaivaishoitoasetus, jonka esikuvat saatiin muista Pohjoismaista ja niiden välityksellä Iso-Britannian Poor Law'sta, säädettiin taloudellisen liberalismien hengessä ja sillä oli selkeä yhteys muihin samanaikaisiin uudistuksiin, kuten elinkeinovapautteen, laillisen suojelun ja palvelupakon kumoamiseen sekä työvoiman vapaan liikkuvuuden sallimiseen. Useissa Euroopan maissa oli jo aikaisemmin siirrytty tiukempiin lakeihin, joiden tarkoituksena oli supistaa köyhäinhoitomenoja.¹⁹⁹

Koska mainittujen uudistusten katsottiin luovan kaikille työkykyisille mahdollisuuden turvata elantonsa, köyhäinhoidon menetelmissä ja ajatusmalleissa painottui aikaisemman perinteisen armeliaisuusajattelun sijasta yksilön itsevastuullisuus. Liberalistit arvostelivat vuoden 1852 vaivaishoitoasetusta, jossa heidän mukaansa apua tarvitsevien piiri oli määritelty liian väljäksi. Vuoden 1879 vaivaishoitoasetuksen syntyä leimasikin pelko kansan rappeutumisesta ja veltostumisesta kunnan liian helpoin perustein myöntämän vaivaishuollon johdosta. Erityisen suurta huolta kannettiin vaivaishuollon kulujen kasvamisesta. Uudessa asetuksessa vaivaishoidon myöntämisen edellytyksiä haluttiin kiristää niin, ettei kenelläkään olisi yksiselitteistä oikeutta vaatia yhteiskunnalta elatusta. Asetuksessa velvoitettiin jokainen työhön kykenevä mies ja nainen elättämään itsensä ja alaikäi-

¹⁹⁶ Hämäläinen 2007, 43.

¹⁹⁷ Pulma 2004, 13.

¹⁹⁸ Hellsten 1993, 139.

¹⁹⁹ Tuori & Kotkas 2008, 76–77. Ks. myös Hellsten 1993, 121–122 ja Karisto, Takala & Haapola 2006, 244–245. Ks. laajemmin vuosien 1852 ja 1879 vaivaishoitoasetusten säätämismotivoista Van Aerschot 1996, 61–82. K. myös Mahkonen 1972, 17–47.

set lapsensa. Vaivaishoidon apua saatettiin kyllä antaa työkykyisillekin joko ilmaiseksi tai työtä vastaan, mutta lakiin perustuvaa velvollisuutta ei tähän ollut.²⁰⁰

Työkykyisillä vanhemmilla oli velvollisuus elättää alaikäiset (alle 15-vuotiaat) lapsensa. Jos vanhemmat laiminlöivät elatusvelvollisuutensa ja lapset joutuivat tämän vuoksi hädänalaiseen tilaan, lapsille myönnettiin apua välttämättömiin elintarpeisiin kuten ravintoon, vaatteisiin ja asuntoon, mutta samalla vanhemmille syntyi annetun avustuksen takaisinmaksuvelvollisuus. Jos ei muuten, niin avustuksen takaisinmaksu oli suoritettava työntöällä. Myönnetyn vaivaishoitoavustuksen seurauksena vanhemmat saattoivat joutua vaivaishoitoyhdyskunnan edusmiesoikeuden tai isäntävallan alle, jolloin vaivaishoitohallitus sai oikeuden määrätä myös lapsista.²⁰¹

Alle 15-vuotiaiden vaivaishoidosta säädettiin asetuksen 14 §:ssä seuraavasti: ”Lasta, jolle vaivaishoitoa myönnetään, älköön ainoastaan varustettako elatuksella ja vakinaisella asunnolla, vaan myös kristillisesti kasvatettakoon ja opetettakoon; ja pitää lapsella sen tähden, jos mahdollista on, kunnan sisällä valmistettaman tilaisuutta koulunkäyntiin”. Vaivaishoitoasetuksen muotoilu vakinaisesta asunnosta oli jatkoa perinteiselle näkemykselle, jonka mukaan lasta ei saanut laittaa ruodulle kiertämään. Päinvastoin kuin vuoden 1852 asetuksessa uudessa asetuksessa ei suoranaisesti kielletty lapsen sijoittamista vaivaistaloon. Koska 1870-luvulla vaivaistalot olivat vielä harvinaisia, määräys merkitsi käytännössä elätehoidon painottamista. Köyhien maaseutukuntien tiukka taloudenpito oli omiaan suosimaan halpaa elätehoitoa.²⁰²

Vaivaishoitoasetuksen uudistaminen ei vaikuttanut lasten asemaan samassa määrin kuin aikuisten. Maaseudulla lasten ottaminen elätettäväksi ja samalla työvoimaksi oli vanhan maatalousyhteiskunnan käytäntöjen mukaisesti luonteva ja oikeastaan ainoa keino estää turvattomien ja orpolasten menehtyminen. Kaupungeissa köyhäintalot toimivat yleensä vain vastaanottolaitoksina, joista lapset pyrittiin mahdollisimman nopeasti saamaan elätehoitoon. Maaseudulla sijoituskodit olivat yleensä torppari- tai itsellistalouksia ja kaupungissa puolestaan lapsia sijoitettiin lähinnä käsityöläis- tai

²⁰⁰ Tuori & Kotkas 2008, 76–77. Ks. myös Pulma 2987, 64–66, Takala 1992, 580, Hellsten 1993, 137–140 ja Markkola 1994, 16–22. Pulman (1987, 66) mukaan lopullisen sysäyksen lainsäädännön uudistamiselle antoi 1860-luvun lopun nälkäkatastrofi, joka paisutti muotoutumassa olleen uuden kunnallishallinnon köyhäinohitojensa tavalla, jota veroa maksavat kuntien päätöksentekijät eivät jaksaneet sietää.

²⁰¹ Hellsten 1993, 140. Ks. myös Böök 1948, 4–8.

²⁰² Pulma 1987, 67. Ks. myös Böök 1948, 6–7.

työläiskoteihin, harvemmin niin sanottuihin parempiin piireihin.²⁰³ Toiminnassa ei useinkaan ollut kysymys hyväntekeväisyydestä vaan pikemminkin taloudellisten etujen tavoittelemisesta. Sen lisäksi, että elättilapsia käytettiin työvoimana, heitä kohdeltiin usein muutoinkin huonosti. Elättilasten kuolleisuus olikin selvästi korkeampi kuin muiden lasten keskimäärin.²⁰⁴ Senaatin vuonna 1886 nimeämä vaivahoidontarkastelija Helsingius julkaisi vuonna 1899 ”Köyhäinhoidon käsikirjan”, jossa hän suositteli huutokauppojen sijaan kirjallisten elätekontrahtien laatimista. Kirjalliset elätekontrahdit ja kunnan lastenkaitsijat yleistyivät nopeasti vuosisadan vaihteessa. Suomessa elättilapsiperinne jatkui Pohjoismaista pisimpään, aina 1900-luvun alkuvuosikymmenille saakka.²⁰⁵

Kuten Euroopassa myös Suomessa nimenomaan kaupunkien erityispiirteeksi muodostui vilkas yksityinen hyväntekeväisyys. Vapaaehtoinen hyväntekeväisyystyö, jonka ongelmana etenkin suurissa kaupungeissa oli kontrollin ja koordinaation puute, nivellettiin vähitellen ammatillistuvan ja byrokratisoituvan kunnan köyhäinhoitohallinnon apuvälineeksi. Tällä tavoin hyväntekeväisyystoiminnassa kehitetyistä ja käytetyistä uusista toimintamuodoista ja -aloista tuli myös kunnallisen köyhäinhoidon muotoja.²⁰⁶ Kaupunkien lastensuojelutyössä koettiin kuitenkin ongelmaksi se, että vuoden 1879 vaivahoidonasetuksen säännökset koskivat vain elatuksen puutteessa olevien lasten avustamista. Asetus ei siis sisältänyt säännöksiä siitä, mihin muihin toimenpiteisiin viranomaiset olivat oikeutettuja tai velvoitettuja huonohoitoisten lasten osalta ryhtymään. Vaivahoidonasetuksen säännökset eivät siis soveltuneet esimerkik-

²⁰³ Pulma 1987, 78–80. Ks. Tuori & Kotkas (2008, 78), jonka mukaan elätehoito voidaan nähdä nykyisen sosiaalihuoltolain ja lastensuojelulain sääntelemän perhehoidon esimuotona.

²⁰⁴ Ks. KM 1905 I, 99: ”Niin tuli Ruotsissa v. 1894 1000 lasta kohti, jotka olivat 1 vuotta nuorempia, yleensä 100.5 kuolemantapausta, mutta 1000 samanikäistä elättilasta kohtaan 175,4 kuolemantapausta”.

²⁰⁵ Pulma 1987, 67–73. Ks. myös von Bonsdorff 1923, 181–193 sekä KM 1905 I, 98–102 ja KM 1906 II, 63–64. Köyhäinhuutokaupat kiellettiin Keisarillisella Johtosäännöllä (16 p:ltä Elok.) 1893. Johtosäännön mukaan vaivahoidon tarkastelijan tuli valvoa kunnallisen vaivahoidon toimittamista, antaa siitä neuvoja ja osoituksia, tehdä huomautuksia ja ilmoituksia epäkohdista, antaa lausuntoja ja valmistaa vaivahoidokertomus sekä pitää silmällä myös yksityisen hyväntekeväisyyden vaikutusta vaivahoidon. Ks. esim. Ståhlberg 1915, 291–292.

²⁰⁶ Pulma 1987, 77. Ks. Bök (1948, 8), joka luonnehtii Helsingiuksen roolia köyhäinhoidon kehittämisessä seuraavasti: ”Lähes kolmekymmenvuotisella virkatoiminnallaan (1886–1915), lämpimällä asianharrastuksellaan, uupumattomalla tarmollaan ja henkilökohtaisella vaikutusvallallaan Helsingius kohotti köyhäinhoidon, joka vielä silloin oli yhteiskunnallisen huollon ainoana muotona maassamme, entistä paljon korkeammalle tasolle ja laski tällä työllään lujan perustuksen sen myöhemmälle laajentumiselle ja kehitykselle. Tämän hän sai aikaan suurimmaksi osaksi omilla aloitteillaan, asetuksen nimenomaista tukea vailla.”

si niihin tilanteisiin, joissa lapsella oli koti, mutta lapsi ei saanut siellä riittävää hoitoa ja kasvatusta.²⁰⁷

Vaivahoitoasetuksen säännösten lisäksi köyhälistön lasten asemaa määrittäviä säännöksiä sisältyi isännille ja palkollisille vuonna 1865 annettuun palkkaussääntöön, jonka 10 ja 11 §:ssä säädettiin lapsen ottamisesta yksityiskotiin kasvatettavaksi. Palkkaussäännön 10 §:n mukaan: ”Jos joku korjaa köyhän, orpona olevan taikka muuten vanhempain hoitoa kaipaavan lapsen ja sen eläuksesta, vaatteista ja kasvatuksesta pitää tarpeellisen murheen, on hänellä semmoisen lapsen yli sama oikeus kuin lähinnä edellisessä §:ssä on vanhemmille suotu”. Palkkaussäännön 11 §:ssä puolestaan säädettiin seuraavaa: ”Jos joku köyhiltä vanhemmilta ottaa vastaan lapsia kasvatettaviksi, elätettäväksi ja vaetetettaviksi, määrävuosiksi sovittua palvelusta vastaan, pitää välipuhe siitä kirjallisesti ja vierasten miesten läsnä ollessa tehtävän, ja joka lapsen sillä muotoa vastaanottaa, astuu vanhempain oikeuksiin”.²⁰⁸

Oikeastaan ainoa säännös, jossa suoranaisesti säädettiin julkisen vallan oikeudesta lapsen kodista erottamiseen, sisältyi vuoden 1898 holhouslakiin. Lain 57 §:n 3 momentin mukaan vanhempia ei tullut erottaa ”alaikäisen lapsensa kasvattamisen oikeudesta, elleivät he ole törkeästi väärinkäyttäneet sitä valtaa, joka heillä on lapsen suhteen, tai muuten pahoin laiminlyöneet vanhemmanvelvollisuuksiaan, taikka siveettömällä tai pahantapaisella elämällä tai ilmeisellä kykenemättömyydellään lasta kasvattamaan pane sen kasvatusta alttiiksi”. Säännöksessä määrättiin holhouslautakunnan tehtäväksi ilmoittaa havaitsemistaan puutteista oikeudelle.²⁰⁹

Holhouslain säännöstä ei juurikaan sovellettu käytännössä. Holhouslautakunnat katsoivat tehtäväkseen holhottavien taloudellisten asioiden hoitamisen, joten lasten hoidon tai kasvatuksen valvominen oli lautakunnan toiminnalle vierasta. Niissä harvoissa tapauksissa, joissa lapsen hoidon laiminlyönti- tai pahoinpitelyasia vietiin tuomioistuimeen, aloitteen oli tehnyt kasvatuslautakunta. Yhtenäisen lastensuojelusjärjestelmän kehittäjien mielestä holhouslain säännös oli kaikin puolin epätydyttävä. Esimerkiksi tuomioistuin ei heidän mielestään ollut oikea elin päättämään lapsen erottamisesta kodistaan. Ongelmaksi nähtiin muun muassa käsittelyn julkisuus ja

²⁰⁷ Nieminen 1974, 3. Ks. KM 1905 I, 57.

²⁰⁸ Böök (1948, 130) muistuttaa, ettei ottoplapsista ollut vielä tuolloin erityistä lakia. Mutta sellaisen puutteessa moni lapsi, joka muuten olisi joutunut kerjuulle, saattoi edes pienenä palkollisena silloisissa patriarkaalisissa oloissa saada suhteellisen hyvän hoidon ja kasvatuksen. Toiselta puolen oli myönnettävä, että väärinkäytöksiäkin tapahtui, varsinkin kun näiden lapsipalkollisten oloja ei lainkaan valvottu. Ks. myös KM 1905 I, 60–61.

²⁰⁹ Böök 1948, 131–132.

päätöksen viivästyminen erityisesti maalaiskunnissa, joissa oikeuden istuntoja pidettiin harvakseltaan.²¹⁰

Vuoden 1900 valtiopäivillä käsiteltiin ja hyväksyttiin anomusehdotus vuoden 1879 vaivahoitoasetuksen tarkistamisesta. Anomusehdotuksessa vaadittiin muun muassa tarkastamaan asetuksen säännöksiä, jotka koskivat sitä ikärajaa, johon saakka kunnat ovat velvollisia pitämään huolta varattomista, vanhempain hoitoa vailla olevista lapsista. Vuonna 1904 senaatti asetti komitean asetuksen uudistamista varten ja kutsui vaivahoidontarkastelija Helsingin komitean puheenjohtajaksi. Komitean vuonna 1908 valmistuneessa laajassa mietinnössä ei rajoitettu vain joihinkin, toimeksiannon mukaisiin muutosesityksiin, vaan komitea antoi kokonaan uuden ehdotuksen köyhäinhoitoasetukseksi.²¹¹

Mietintönsä alussa komitea vertailee köyhäinhoidon myöntämisen perusteita vuoden 1852 ja 1879 vaivahoitoasetuksissa (komitea puhuu köyhäinhoidosta vaivahoidon sijaan). Ensiksi mainittu asetus oli kokonaan pakollisen köyhäinhoidon kannalla eli asetus velvoitti seurakuntia pitämään huolta kaikista seurakunnan jäsenistä, jotka ”tarpeellista elätystä kaivaten kärsii puutosta”. Sen sijaan viimeksi mainittu asetus rajoitti köyhäinhoidon velvollisuuden ainoastaan sellaisten henkilöiden auttamiseen, jotka ovat ”alaikäisiä, heikkomielisiä, raajarikkoisia, sekä pitkäikäisempää tautia sairastavia tahi vanhuuttansa heikkoja, jotka ovat toisen holhousta vailla”. Vuoden 1879 köyhäinhoitoasetuksessa pakollinen köyhäinhoito rajoitettiin siis vain muutamiin harvoihin hädänalaisten luokkiin. Asetuksen 3 §:ssä säädettiin kuitenkin, että köyhäinhoitohallituksen harkinnan mukaan apua voitiin antaa muissakin tapauksissa ottaen huomioon, mitä kunta siinä suhteessa oli ehkä erityisesti määrännyt. Syy jakoon oli uudistuskomitean mukaan pyrkimys rajoittaa mahdollisimman paljon avun antamista hädänalaisille ja enemmän kehottaa kansalaisia työntekoon ja omasta tulevaisuudesta huolehtimiseen. Vaivahoitoasetuksen uudistamiskomitean mukaan jaottelusta oli kuitenkin syytä luopua ja samalla pohtia, millä tavoin ja millä ehdoilla köyhäinhoitoa ylipäätään tuli antaa.²¹²

²¹⁰ Böök 1948, 132–133. Kuvatussaan lastenhuollon kehitystä 1800-luvun lopulla Böök (1948, 133) toteaa, että jos näitä kaikkia, tosin eri laeissa olleita lasten suojelemista ja huoltamista koskevia säännöksiä olisi tuolloin noudatettu, olisi jo mainitun vuosisadan lopulla voitu puhua julkisesta lastenhuollosta. Mutta vaivahoidon tarkastuksen valvonnasta, neuvoista ja kehotuksista huolimatta näiden lainsäädännösten tulokset jäivät hyvin vähäisiksi. Viranomaisen varsin yleisesti laiminlyödessä lainmukaisia velvollisuuksiaan, kasvoi valistuneessa yleisössä lastensuojeluasian harrastus.

²¹¹ KM 1907:9 Mietintö, jonka on antanut maaliskuun 17 päivänä 1879 annettua köyhäinhoitoasetusta tarkastamaan asetettu komitea.

²¹² KM 1907:9, 7-18.

Komitean asetusehdotukseen sisältyi useita säännöksiä, joiden tarkoituksena oli parantaa lasten asemaa köyhäinhoidossa. Mietinnössään komitea teki selkoa niistä periaatteista, jotka komitean käsityksen mukaan tuli ottaa huomioon alaikäisten köyhäinhoitoa järjestettäessä. Komitea katsoi, ettei lapselle annettavaa köyhäinhoitoa tullut rajata yhtä niukaksi kuin täysikasvuisille annettavaa köyhäinhoitoa. Käsitystään komitea perusteli seuraavasti:

”Kun köyhäinhoitoa annetaan täysikasvuiselle, niin tapahtuu se yhteiskunnan puolelta pääasiallisesti avuntarvitsijan hädän herättämästä säälin-tunteesta. Yhteiskunta ei voi apua antamatta nähdä jäsentensä sortuvan aineellisten varojen puutteesta. Vanhempina aikoina on tosin pakollisen köyhäinhoidon perustaksi myöskin esitetty, että yhteiskunnan täytyy antaa köyhäinhoitoa oman turvallisuutensa vuoksi, s.o. ehkäistäkseen rikollisia tekoja hädänalaisten puolelta. Jotain oikeutusta voi tällä väitteellä kyllä olla, mikäli sillä tarkoitetaan sellaisille henkilölle annettavaa köyhäinhoitoa, jotka ovat vielä täysissä ruumiinvoimissa, mutta tämä näkökanta ei varmaan-kaan ole määrävänä apua annettaessa vanhuksille ja sairaille. Sen nojalla mitä edellä on sanottu, voidaankin täysikasvuiselle annettavaan köyhäin-hoittoon nähden pitää yleisenä sääntönä, josta tosin löytyy lukuisia poikkeuksia, että apua ei ole annettava niin runsaassa määrässä, että köyhäinohitoilais-ten elinehdot tulevat sen kautta paremmiksi kuin sen suuren kansanluokan elinehdot ovat, joka elää niukimmissa oloissa, mutta joka kuitenkin tulee toimeen ilman köyhäinhoidon apua. Jos tätä sääntöä vastaan suuremmassa määrässä rikotaan, on vaara tarjona, että viimeksi mainittuun kansanluok-kaan kuuluvia yksilöitä siten houkutellaan heittäytymään köyhäinhoidon rasitukseksi.”

”Toisin on sen köyhäinhoidon laita, jota annetaan alaikäiselle. Tässä ta-pauksessa ei ainoastaan sääli käske apua antamaan. Yhteiskunnalla itsellään on kaikista suurin etu valvottavana, kun on kysymys köyhäinhoidon avulla elätettävään alaikäisten hoitamisesta. Nämä alaikäiset tulevat kerran täysi-kasvuiseksi, ja siitä hoidosta, mitä yhteiskunta on heille heidän alaikäisyyten-sä aikana antanut, riippuu suureksi osaksi, tulevatko he koko elämänsä ajan olemaan yhteiskunnan rasituksena vai eivätkö. Näin ollen edellämäinnuttua sääntöä, jonka mukaan ei ole valmistettava parempia ehtoja kuin köyhim-millä omin neuvoinsa toimeentulevalla kansanluokalla on, ei ole sovelletta-va, kun on kysymys alaikäisistä. Sen vuoksi ei olekaan oikein vastustaa esim. köyhäinhoidon huostaan joutuneiden lasten koulunkäyntiä sillä perusteella, että kunnassa löytyy monta loista, jotka eivät voi käyttää lapsiaan koulussa. Kun on kysymys alaikäisistä, tulee köyhäinhoidon ajatella vain kasvattien-sa kasvattamista kunnan kansalaisiksi, huolimatta siitä, tulevatko nämä sen kautta parempaan asemaan kuin lapset, jotka eivät saa köyhäinapua. Unoh-taa ei myöskään saa, että viimeksi mainituilla on kuitenkin tavallisesti se etu, että heidät voidaan kasvattaa omassa kodissaan, minkä vuoksi heidän, muu-

toin huonoimmissakin oloissa, on helpompi kehittyä kunnan kansalaisiksi kuin köyhäinhoidon huostaan joutuneiden lapsien.”²¹³

Edellä sanottuun viitaten komitea ei pitänyt riittävänä vuoden 1879 vaivashoitoasetuksen säännöstä, jonka mukaan köyhäinhoidon huostassa oleville lapsille tuli järjestää mahdollisuus koulunkäyntiin ”jos mahdollista on”. Myöskään useimpiin köyhäinhoito-ohjesääntöihin sisältyvä määräys siitä, että köyhäinhoidon huostaan joutuneille lapsille oli tarjottava koulunkäyntimahdollisuus ”jos tila koulussa sen sallii”, ei tyydyttänyt. Ehdotuksen mukaan asetukseen tuli ottaa säännös, joka velvoittaisi kunnat järjestämään kouluiässä olevalle köyhäinhoidon alaiselle lapselle tilaisuuden ylemmän kansakoulun suorittamiseen.²¹⁴

Mietinnössä tarkasteltiin myös kysymystä lapsen kodista erottamisesta. Komitea oli sitä mieltä, että yhteiskunnalla ei ollut oikeutta erottaa lapsia vanhemmistaan yksistään sillä perusteella, että vanhemmat olivat köyhiä eli että he eivät ilman yhteiskunnan apua kyenneet lapsiaan elättämään. Köyhällä oli yhtä suuri oikeus kuin rikkaillakin pitää lapsensa luonaan, eikä yhteiskunta sillä perusteella, että se oli velvollinen auttamaan vanhempia, ollut oikeutettu katkomaan perhesiteitä. Koska perhesuhteiden katkeaminen oli komitean mukaan yleistä, saattoi lapsen kodista erottamisen uhka johtaa siihen, että vanhemmat enemmän kuin erosivat lapsistaan, elivät puutteessa ilman köyhäinhoidon apua. Niin tavoiteltavaa kuin itsensä ja perheensä elättäminen olikin, ei sen tullut tapahtua sillä ehdolla, että lapsia kasvatettaisiin mitä suurimmassa puutteessa. Sanottu koski myös avioliiton ulkopuolella syntyneitä lapsia heidän suhteessaan äitiinsä. Mainituilla perusteilla komitea ehdotti asetukseen säännöstä, jolla estettäisiin vanhempien ja lasten erottaminen toisistaan ilman syytä.²¹⁵

Komitea ehdotti myös muita lapsen asemaa parantavia säännöksiä asetukseen otettavaksi. Esimerkiksi lasten elätteelle annon tuli ehdotuksen mu-

²¹³ KM 1907:9, 74–76.

²¹⁴ KM 1907:9, 76–77. Komitea ehdotti asetuksen 26 § 1 kohdaksi seuraavaa: ”Alaikäiselle, joka tarvitsee köyhäinhoitoa, on hankittava vakituinen asuminen, ja on häntä kristillisesti kasvatettava ja opetettava; kouluiässä olevalle lapselle on myös annettava tilaisuus läpikäymään ylempi kansakoulu.”

²¹⁵ KM 1907:9, 77–78. Komitea ehdotti asetuksen 26 § 2 kohdaksi seuraavaa: ”Köyhäinhoitoa nauttiakseen älköön alaikäistä lasta vastoin vanhempien tahtoa näistä erotettako, elleivät vanhemmat ole osottauneet kykenemättömiksi lasta asianmukaisesti kasvattamaan tahi olosuhteet muutoin ole sellaisia, että lapsi on suojelukasvatuksen tarpeessa. Missään tapauksessa älköön lasta, joka on päässyt kolmen vuoden ikäiseksi, hoidettako köyhäintalossa tahi muussa täysikasvuisia varten aiotussa köyhäinhoidolaitoksessa, ellei siihen ole järjestetty muusta laitoksesta erillään olevaa lastenkotia, joka on tarpeenmukaisen välimatkan päässä laitoksesta sekä erityisen asiaaymmärtävän hoitajattaren johdon alaisena.” Ks. Helsingiuksen vastalause KM 1907:9, 360.

kaan määräytyä mahdollisen kasvattajan soveliaisuuden eikä hinnan mukaan. Elätteelle annon valvonnan osalta ehdotettiin lastentarkastajalle velvollisuutta käydä vähintään neljä kertaa vuodessa elätteelle annetun luona.²¹⁶ Lisäksi ehdotuksen mukaan köyhäinhoidon alaikäisyysikäraja tuli nostaa viidestätoista kuuteentoista ikävuoteen.²¹⁷

Osa lapsiin liittyvistä yhteiskunnallisen huollon kysymyksistä, kuten siitä, miten on meneteltävä, jos lapsen kotiolot muutoin kuin puutteen vuoksi vaarantavat lapsen kasvatuksen, komitea kuitenkin jätti enemmän käsittelemättä.²¹⁸ Tämän kaltaisten kysymysten katsottiin kuuluvan suojelukasvatuskomitealle, joka oli samaan aikaan valmistelemaan lakia huonohoitoisten ja pahantapaisten lasten suojelukasvatuksen järjestämiseksi. Helsingius osallistui jäsenenä myös tämän komitean toimintaan.

Helsingiuksen puheenjohtolla toimineen köyhäinhoitokomitean mietintö ehdotuksineen ei johtanut lainsäädäntötoimiin. Asetusehdotus ei kuitenkaan jäänyt merkityksettömäksi, sillä varsinkin Helsingius köyhäinhoidon tarkastelijana, mutta myös muut köyhäinhoidon virkamiehet pyrkivät ohjeiltaan ja neuvoillaan sekä käytännön toimillaan saamaan kuntien köyhäinhoitoa mietinnössä esitettyjen periaatteiden ja säännösten suuntaiseksi. Lisäksi mietintö toimi pohjana vuonna 1917 asetetun köyhäinhoidon uudistamiskomitean työskentelylle.²¹⁹

Uusi köyhäinhoitolaki tuli voimaan vuoden 1923 alusta. Koska lastensuojelulain aikaansaaminen viivästyi, sovellettiin 1900-luvun alkuvuosikymmeninä kunnalliseen lastenhoitoon ensin vaivaishoitoasetusta, joskin vuoden 1907 komiteamietinnön mukaisine uusine soveltamisohjeineen, ja sitten köyhäinhoitolakia, johon oli otettu lastenhuollon tehostamista tarkoittavia säännöksiä. Osa näistä säännöksistä siirrettiin vuoden 1936 lastensuojelulakiin.²²⁰

Kysymys, joka köyhäinhoitolain säätämisen yhteydessä jäi ratkaisematta ja joka oli jo hiertänyt ja hiersi edelleen lastensuojelulain valmistelussa, liittyi kunnallisten kasvatustalokuntien ja köyhäinhoitohallitusten väliseen suhteeseen. Kysymys oli siitä, tuliko kuntiin perustaa erilliset kasvatustalokunnat. Erillisten kasvatustalokuntien perustamista suosivat korostivat lastensuojelun

²¹⁶ KM 1907:9, 70–74.

²¹⁷ Ks. KM 1907:9, 81–89, jossa komitea pohtii ikärajakysymystä ja perustelee, miksi se päättyi 16 vuoden ikärajaan. Ks. myös Helsingiuksen laaja vastalause KM 1907:9, 270–327.

²¹⁸ KM 1907:9, 78.

²¹⁹ Ks. vaivaishoidon järjestämisen muodoista, korvauksista ja seurauksista Ståhlberg 1915, 315–360. Ks. myös KM 1918:7 Köyhäinhoitokomitean mietintö.

²²⁰ Ks. Bök 1948, 8–9, 135–136. Ks. myös Gottberg (1995), joka tutkimuksessaan ”Perhe, elatus ja sosiaaliturva” tarkastelee yksityisen ja julkisen elatusturvan kehitystä köyhäinhoitolain säätämisestä alkaen.

sisällöllistä erillisyyttä köyhäinhoidosta ja katsoivat, että kasvatustalokunnalle kuului suuri joukko tehtäviä, jotka eivät kuuluneet eivätkä voineet kuulua köyhäinhoitoviranomaisten tehtäviin. Lisäksi ajatuksena oli, että kasvatustalokuntien toimintaa tuli johtaa valtakunnallisen keskusviranomaisen toimesta. Kunnallisen huoltotoiminnan keskittämistä korostavan näkemyksen mukaan puolestaan yhteiskunnallisen lastensuojelun tuli tapahtua entisissä puitteissa eli osana köyhäinhoitoa, sitä laajentaen ja kehittäen. ”Kahdenkertaisen” järjestelmän luomista pidettiin paitsi käytännölliseltä kannalta tarpeettomana myös kustannuksiltaan liian kalliina. Kysymys kunnallisen lastensuojelun järjestämisen tavasta aiheutti erimielisyyttä koko sen reilun kolmenkymmenen vuoden ajan, jonka Suomen ensimmäisen lastensuojelulain valmistelu kesti. Asiasta käytiin keskustelua aina lastensuojelulain hyväksymispäivään saakka.²²¹

2.2. Suojelukasvatuskomitean mietintö 1905–1906

Vuoden 1897 valtiopäivillä jätettiin useita anomuksia, joissa vaadittiin valtion ryhtyvän toimiin kasvatustalokuntien perustamiseksi siveellisessä suhteessa laiminlyödyille ja pahantapaisille lapsille. Säädylle jätetyt anomusehdotukset lähetettiin talousvaliokuntaan, joka kannatti ehdotuksia. Valiokunta kuitenkin katsoi, että asian yhteiskunnallisen ja taloudellisen merkityksen vuoksi, se vaati perusteellista valmistelua. Myös valtiosäädylle ehdotuksia käsiteltäessä huolellista valmistelua pidettiin välttämättömänä. Samalla katsottiin tarpeelliseksi laajentaa kysymyksen tarkastelua siihen suuntaan, että muitakin toimenpiteitä kuin kasvatustalokuntien perustaminen voisi tulla kyseeseen näiden lasten pelastamiseksi. Siitä huolimatta, että asian tärkeydestä oltiin säädylle yksimielisiä, välittömiin toimiin anomusehdotusten suhteen ei kuitenkaan ryhdytty.²²²

Vuonna 1902 senaatti asetti komitean, joka sai tehtäväkseen laatia selvityksen huonohoitosten ja pahantapaisten lasten oloista maassamme ja tehdä ehdotus tarvittavasta lainsäädännöstä.²²³ Suojelukasvatuskomitean kaksiosainen mietinnön ensimmäinen osa valmistui vuonna 1905 ja toinen osa vuonna

²²¹ Hämäläinen 2007, 191–192.

²²² KM 1905 I, 1–3. Ks. Piirainen 1974, 14 ja Böök 1948, 133.

²²³ Ks. Pulma (1987, 107), jonka mukaan komitean kokoonpano heijasti havainnollisesti niitä intressipiirejä, joille suojelukasvatuskysymys oli tärkeä. Komitean puheenjohtajaksi nimettiin seminaarinjohtaja Mikael Jonsson (Soininen) ja jäseniksi köyhäinhoidontarkastaja Gustaf Adolf Helsingius, vankeinhoitohallituksen sihteeri Axel af Forselles, köyhäinhoitoharrastuksistaan tunnettu vanhasuomalainen talonpoikaissäädyn puhemies Kaarle Ojanen, Helsingin tuomionkunnan tuomari Albert Stigzelius, kasvatustalokunnan johtaja S. G. Dahlström, joka oli ollut jäsenenä mm. vankeinhoitokomiteassa sekä kasvatustalokunnan johtaja, pastori Heikki Ekman (Tunkelo). Ks. esim. Dahlströmin (1890) ajatuksia huonohoitosten ja pahantapaisten lasten huollon järjestämisestä sekä hänen kokemuksistaan ulkomaille tehdyistä opintomatkoista.

1906. Komiteamietinnön ensimmäinen osa sisälsi selvityksen maamme pahantapaisten ja huonohoitoisten lasten tilanteesta ja niistä toimenpiteistä, joihin Suomessa oli jo ryhdytty suojelukasvatuksen järjestämiseksi sekä arvioita niistä syistä, jotka olivat johtaneet lasten kasvatusolojen puutteellisuuteen. Lisäksi mietinnössä esiteltiin ulkomaista suojelukasvatusta koskevaa lainsäädäntöä ja annettiin ehdotus Suomen suojelukasvatuslaiksi.²²⁴ Mietinnön toinen osa käsittelee ehdotuksia hallinnollisiksi asetuksiksi sekä köyhäinhoidon tarkastajan Helsingiuksen laajan vastalauseen.²²⁵

Mietinnön ensimmäinen osa oli merkittävä avaus lastensuojelun kokonaisvaltaiseksi jäsentämiseksi yhteiskunnan toimintajärjestelmänä.²²⁶ Tehtyään selvityksen suojelukasvatuksen tarpeessa olevien lasten määrästä ja näiden lasten kasvatukseen liittyvistä puutteellisuuksista komitea oli vakuuttunut siitä, että yhteiskunnan on ryhdyttävä aikaisempaa tehokkaampiin kasvatuksellisiin toimiin lasten harhaan joutumisen estämiseksi. Tämän vuoksi komitea katsoi ”olevansa velvoitettu tämän kovaosaisen nuorison kasvattamista varten ehdoittamaan semmoista toimintaa, joka ei ainoastaan kohdistu siellä täällä yhteiskunnan rasiukseksi käyneihin nuoriin henkilöihin, vaan panee liikkeelle yhteiskunnan voimat huonohoitoisuuden ja pahantapaisuuden järjestelmälliseksi ehkäisemiseksi, s. o. muodostaa varsinaisen kasvatusjärjestelmän”. Komitea oli tietoinen siitä, että ”tällöinen kasvatusjärjestelmä vaatii kieltämättä yhteiskunnalta sekä henkisten että aineellisten voimain ponnistusta”.²²⁷ Pidemmällä tähtäimellä voimain ponnistus olisi kuitenkin yhteiskunnallisesti kannattavaa:

”Mutta epäilemättöä on, että huolenpito lasten huonohoitoisuuden ja pahantapaisuuden ehkäisemisestä on säästävä tulevaisuudessa suurempia uhrauksia, joita vaatisi täysi-ikäisten rikollisuuden rankaiseminen ja yhteiskunnan suojeleminen sitä vastaan. Varat ja vaivat, jotka kasvattaviin toimenpiteisiin pannaan, ovat sen vuoksi epäilemättä erinomaisen hyvää korkoa kasvava pääoma.”²²⁸

Samalla kun suojelukasvatuskomitea kokosi tietoja huonohoitoisten ja pahantapaisten lasten lukumäärästä se pyrki myös saamaan selvitystä lasten huonohoitoisuuden ja pahantapaisuuden syistä. Komitea oli etukäteen arvioinut, että yleisimmät syyt olisi haettava lasten elinympäristöstä ja sen paikkakunnan luonteesta, jossa he asuvat, heidän koti-oloistaan ja heidän koulunkäynnistään.

²²⁴ KM I 1905 Ehdoitus suojelukasvatuksen järjestämiseksi I.

²²⁵ KM II 1906 Ehdoitus suojelukasvatuksen järjestämiseksi II.

²²⁶ Hämäläinen 2007, 133.

²²⁷ KM 1905 I, 15.

²²⁸ KM 1905 I, 15.

Tämän vuoksi komitea pyysi tietoja mainituista asioista. Komitean harmiksi saadut paikkakuntaakohtaiset tiedot jäivät vajavaisiksi, mutta täydentävien tietojen hankkimisen jälkeen oli mahdollista tehdä ainakin jonkinlaisia johtopäätöksiä asuinpaikan merkityksestä suojelukasvatuksen tarpeeseen. Huonohoitoisuus ja pahantapaisuus vaikuttivat olevan vähäisintä maalaiskunnissa ja sen jälkeen kaupungeissa, mutta suurinta etukaupungeissa ja tehdaspaikoissa. Komitea havaitsi, että kaupunkiin siirtymisellä ja vielä enemmän perheiden muutoilla paikasta toiseen oli suuri kansallissiveellinen ja kansallistaloudellinen merkitys, ja sen vuoksi asiaan oli kiinnitettävä huomiota. Jotta sekä kevytmielinen siirtyminen kaupunkiin että irtolaisena eläminen maaseudulla saataisiin edes jossain määrin ehkäistyksi, tuli komitean mukaan pyrkiä maalaisolojen parantamiseen. Koska lasten huonohoitoisuus ja pahantapaisuus olivat kaupungeissa ja teollisuuspaikoilla yleisempää kuin maalla, komitea katsoi tarpeelliseksi ehdottaa lasten pääasiallista sijoittamista maalle. Komitean mukaan heikko tai jo vian saanut luonteenkehitys ei kestä niitä vaaroja, joita hoi-vaton kaupunkilaiselämä niin runsaasti tarjoaa.²²⁹

Edellä sanotusta huolimatta kotipaikan merkitystä pidettiin vain välillisenä tekijänä lasten huonohoitoisuuteen ja pahantapaisuuteen. Sen sijaan lapsen kotioloilla oli asiaan suoranainen ja välitön vaikutus. Komitea kiinnitti huomiota muun muassa isättömien lasten suureen lukuun huonohoitosten ja pahantapaisten lasten joukossa. Komitean saamien tietojen mukaan noin kolmasosa huonohoitosisista ja pahantapaisista lapsista olivat isättömiä. Helsingissä ja muissa kaupungeissa suhde oli vielä suurempi. Rekistereihin, joista tietoja kerättiin, isättömiksi oli merkitty ensinnäkin ne lapset, joiden isät olivat kuolleet. Toisen ryhmän muodostivat ne avioliiton ulkopuolella syntyneet lapset, joiden isät eivät lapsiaan tunteneet eivätkä tunnustaneet ja kolmannen ryhmän ne lapset, joiden isät olivat siirtolaisina poistuneet maasta ja jättäneet perheensä. Komitean arvion mukaan isättömiksi jääneet lapset, erityisesti isättömät pojat, olivat suuressa vaarassa joutua huonoon hoitoon ja tottua pahoihin tapoihin. Komitea arvioi, ettei äidin kasvatusta aina riittänyt varsinkaan pojille.

”Isättömät lapset sitä vastoin, olkoon isä kuollut tai tuntematon tai poistunut, jäävät äidin hoitoon, jota yhteiskunta ja hyväntekeväiset ihmiset enimmäkseen vain aineellisesti auttavat. Ainoastaan pahimmassa tapauksessa otetaan semmoiset lapset vaivashoidon huostaan tai muuhun turvapaikkaan. Mutta äidin kasvatusta ei aina riitä varsinkaan pojille, kun he vanhemmiksi tulevat; äiti usein on poissa kotoa työnsiolla, eikä hänellä

²²⁹ KM 1905 I, 26–30.

ole varaa hankkia sijaista kotiin, joten lapset ovat itseksensä ja noudattavat omaa tahtoa, joutuen siten helposti huonoille teille. Myöskin saattaa äidin varomattomuus vaikuttaa sen, että pojat aikaisin saavat lähteä pois kotoa leipäänsä ansaitsemaan ja näillä retkillään joutua huonojen vaikutusten alaiseksi. Luonnollista on, että varsinkin aviottoman äidin huostassa olevat lapset ovat alttiita vaaroille.”²³⁰

Pahantapaisuus ja huono hoito eivät rajoittuneet vain isättömiin tai orpoihin lapsiin, vaan sitä esiintyi myös muiden lasten keskuudessa. Yleisin syy näiden lasten huonohoitoisuuteen ja pahantapaisuuteen oli vanhempien ja erityisesti äitien poissaolo kodista työssäkäynnin vuoksi. Komitea ei halunnut väittää, että vanhemmat näissä oloissa olisivat moitteenalaiset, vaan ymmärrettävästi toimeentulon niukkuus saattoi monesti pakottaa molempia vanhempia hakemaan työansiota kodin ulkopuolelta. Tilanne oli toinen epäsiiveillistä elämää viettävien kuten juoppojen, laiskojen, kerjäävien, rikollisten ja epäsiiveillisyyttä sukupuolten välisissä suhteissa osoittavien vanhempien kohdalla. Nämä vanhemmat altistivat omilla toimillaan lapsensa huonoille vaikutteille, jolloin kodin olot olivat lasten hoidolle ja kasvatukselle epäsuotuisat.²³¹ Tehdyt havainnot näyttivät komitean mukaan viittaavan siihen, että tieto ja käsitys oikeasta kasvatuksesta olivat laajoissa piireissä kansassamme vielä puutteelliset: ”Jos kohta vanha yksinkertainen ja patriarkaalinen tapa kasvattaa lapset kurituksessa ja Jumalan pelvossa on monin paikoin vallalla, niin näyttää löyhyys ja ajattelemattomuus toisissa piireissä olevan kylläkin yleistä.”²³²

Komitea totesi ottaneensa edellä mainitut huonohoitoisuuden ja pahantapaisuuden yhteydessä ilmenevät perheolot esille pääasiallisesti osoittaakseen, millä taholla yhteiskunnan huolenpidolla ja suojelulla tulisi olemaan tärkeitä tehtäviä. Samalla komitea kuitenkin totesi esille tulleiden syiden olevan sellaisia, että niitä voitaisiin poistaa yhteiskunnallisten olojen yleisellä parantamisella.²³³ Komitea painotti yhteiskunnan velvollisuutta kiinnittää huomiota perheiden ja lasten oloihin ja keksiä keinoja huonohoitoisuuden ja pahantapaisuuden estämiseksi näissä tapauksissa. Komitea viittasi saamiinsa tietoihin toimista, joihin hyväntekeväisyysyhdistykset ja yksityiset henkilöt olivat ryhtyneet lasten hoidon ja kasvatuksen parantamiseksi. Lastenseimet, -tarhat ja -työtuvat sekä lastenkodit, koulusiirtolat ja erityiset koulut raajarikkoisia varten olivat esimerkkejä yhdistysten ja yksityisten lasten hoitoa ja kasvatusta tarkoittavista

²³⁰ KM 1905 I, 32–33. Ks. Mikkola (1972), joka tarkastelee avioliiton ulkopuolella syntyneiden lasten asemaa koskevan lainsäädännön laatimista 1800-luvun lopulla ja 1900-luvun alussa.

²³¹ KM 1905 I, 36–41.

²³² KM 1905 I, 42–43.

²³³ KM 1905 I, 41.

laitoksista. Komitean mukaan toiminta kelpaisi pohjaksi vastaiselle valtiolliselle ja kunnalliselle toiminnalle tällä alalla.²³⁴

Suojelukasvatuskomitea määritteli suojelukasvatus-käsitteen tarkoit-
taen sillä ”sitä erityistä suojelusta ja kasvatusta, mikä yhteiskunnan puoles-
ta olisi annettava siveellisessä suhteessa laiminlyödyille sekä ruumiillisesti
huonohoitoisille ja pahoinpidellyille samoin kuin pahantapaisille lapsille”²³⁵.
Suojelukasvatuskomitean ajatuksena oli, että jaoteltaessa suojelukasvatuksen
tarpeessa olevat lapsen tiettyihin ryhmiin ja määriteltäessä näiden ryhmien
rajat riittävän laajoiksi, suojelukasvatustoimenpiteisiin voitaisiin ryhtyä en-
naltaehkäisevässä mielessä riittävän ajoissa. Koska lasten turvattomuuden ja
kaltoin kohtelun katsottiin johtavan pahantapaisuuteen, ei ollut riittävää, että
huomio kiinnitettiin esimerkiksi jo rikoksen tehneisiin lapsiin rikoslainsään-
telyn kautta, vaan mielenkiinnon tuli ulottua myös niihin turvattomiin ja pa-
hantapaisiin lapsiin, jotka eivät (vielä) olleet syyllystyneet rikoksiin.²³⁶ Siveel-
lisessä suhteessa huonosti hoidettujen lasten ryhmään tuli kuulua ”ylipäänsä
kaikki ne lapset, joiden siveellinen kehitys on näyttänyt arveluttavassa ja yh-
teiskunnalle vaarallisessa määrässä uhatulta”. Komitean mukaan siveellisen
kasvatuksen laiminlyöntiin liittyi läheisesti myös lapsen huono ruumiillinen
hoito ja pahoinpitely.²³⁷ Komitea oli huolissaan myös niiden elätiksi annet-
tujen lasten kohtalosta, jotka oli annettu koteihin, joissa lapsen siveellinen
kehitys vaarantui. Komitea vaati kasvatuskotien valvontaan kiinnitettävän
aikaisempaa enemmän huomiota.²³⁸

Suojelukasvatuksen tarpeessa olevien lasten hoitomuotojen suhteen
komitea ei kyennyt esittämään mitään uutta, vaan perinteiset huoltomuodot
eli elätehoito ja laitokseen sijoittaminen, hallitsivat ajattelua. Vaikka laitoshoi-
toon turvautumista pidettiin vasta toiseksi parhaana vaihtoehtona kotihoidon
ja kodinomaisen hoidon jälkeen, oltiin täysin vakuuttuneita siitä, ettei yhteis-
kunta selviä suojelukasvatustehtävästään ilman laitoksia. Komitea ei asettanut
kunnille suoranaista lastenkotien perustamisvelvollisuutta, mutta se suositte-
li koulusiirtoloiden perustamista lievästi pahantapaisia lapsia varten. Valtion

²³⁴ KM 1905 I, 71–75.

²³⁵ KM 1905 I, 105–106.

²³⁶ Pulma 1987, 108, 185–186. Ks. myös Anttila 1952, 99–100 ja Mahkonen 1974, 99–100. Suo-
jelukasvatuskomitean (KM 1905 I, 103–104) esittämä alle 15-vuotiaita rikoksen tehneitä
lapsia koskeva lainmuutos toteutui Suomessa vasta vuonna 1940 annetulla ja 1943 voimaan
tulleella lailla rikoslain 3 luvun 1 §:n muuttamisesta. Ruotsissa oli vastaava lainmuutos tehty
jo vuonna 1902.

²³⁷ KM 1905 I, 104–105.

²³⁸ KM 1905 I, 105–106.

velvollisuutena puolestaan oli perustaa ja ylläpitää kasvatuslaitoksia alaikäisille rikoksentekeijöille.²³⁹

Komitean enemmistön näkemyksen mukaan suojelukasvatuksen oli saatava oma virkakoneistonsa. Ylimpänä viranomaisena toimisi suojelukasvatuskomissio, joka koostuisi suojelukasvatuksen tarkastajasta, sihteeristä ja kollegiaalisesta neuvostosta. Lisäksi jokaiseen kuntaan tuli perustaa kasvatuslautakunta, jonka tehtävänä olisi suojelukasvatuksen järjestäminen kunnassa. Kasvatuslautakuntien tehtäviin kuuluisi ensi sijassa kotikasvatuksen tukeminen muun muassa välittäen tietoa, edistäen lapsen koulunkäyntiä ja perustaen lastentarhoja ja -seimiä. Kasvatuslautakunnan tuli toimia kotikasvatuksen opastajana myös kehotuksin ja jyrkempien varoitusten avulla, ja mikäli näistä ei olisi apua, sillä olisi oikeus päättää lapsen erottamisesta kodistaan.²⁴⁰

Vaikka suojelukasvatuskomitea piti muutoin esikuvinaan Norjan ja Ruotsin lastensuojelulakeja, komitea ei käytännön hankaluuksiin vedoten ehdottanut tuomarin pysyväisjäsenyyttä kasvatuslautakunnassa, vaan tyytyi ehdottamaan lainoppineen paikallaoloa lapsen kodista erottamistapauksissa. Komitea katsoi, että ilman riittävää lainopillista asiantuntemusta lautakunta saattaisi yhtäältä olla liian arka puuttumaan vanhempien kasvatusoikeuteen silloin kuin se olisi välttämätöntä ja toisaalta asiantuntemuksen puutteessa se saattaisi aiheuttomasti puuttua vanhempien ja lasten ”arkoihin väleihin”. Kaiken kaikkiaan juuri suojelukasvatukseen liittyvien asioiden arkaluonteisuus oli se syy miksi komitea halusi erillisten kasvatuslautakuntien perustamista kuntiin.²⁴¹

2.3. Helsingiuksen vastalause

Suojelukasvatuskomitean mietinnön toiseen osaan sisältynyt köyhäinhoidon tarkastaja Helsingiuksen vastalause oli suunnattu ennen muuta suojelukasvatuksen suunniteltua organisaatiota vastaan.²⁴² Helsingius oli ehdottomasti sitä mieltä, ettei erillisiä kasvatuslautakuntia pitäisi perustaa muualle kuin korkeintaan suurimpiin kaupunkeihin ja teollisuuspaikkakunnille. Jos pienellä paikkakunnalla sattuisi olemaan joku huonohoitoinen tahi pahantapainen lapsi, vaivaishoitohallitus kykenisi tällaisen tapauksen hoitamaan.²⁴³ Komitean esittämä organisaatio johtaisi Helsingiuksen mielestä päällekkäisyyteen, sillä suuri osa

²³⁹ Pulma 1987, 108–109. Ks. myös Harrikari 2004a, 139–140.

²⁴⁰ KM 1905 I, 112–127.

²⁴¹ KM 1905 I, 115.

²⁴² KM 1906 II, 56–98.

²⁴³ KM 1906 II, 74–77.

suojelukasvatusta tarvitsevista lapsista oli jo köyhäinhoidon piirissä.²⁴⁴ Koska suojelukasvatuksen tarve pääosin johtui juuri sosiaalisista oloista, kuuluivat köyhäinhoidon ja suojelukasvatuksen tehtävät tiiviisti yhteen. Helsingiuksen näkemyksen mukaan sekä suojelukasvatuskomitea että hän omalta osaltaan pyrkivät samaan päämäärään. Hän kuitenkin kysyi, miksi pitäisi luoda uusi järjestelmä kun jo olemassa olevaa kehittämällä saavutettaisiin sama lopputulos.²⁴⁵ Helsingius ei siis vastustanut lasten huollon keskitettyä järjestämistä vaan sitä, että kunnat veloitettaisiin uusien organisaatioiden luomiseen ja näiden toiminnasta aiheutuvien kustannusten maksamiseen.²⁴⁶ Helsingius oli hyvin perillä siitä, ettei maaseutukunnista löytyisi halukkuutta uudistuksiin, jotka loisivat lisää organisaatioita, virkamiehiä ja taloudellisia rasituksia.²⁴⁷

Suojelukasvatuskomitean mietintöä kritisoidessaan Helsingius kiinnitti huomiota taloudellisten seikkojen lisäksi oikeusturvakysymyksiin. Hän piti komitean esittämää järjestelyä, jossa lapsen kodista erottamistapauksissa kasvatustalouden päätöksentekoa johtaisi joko kihlakunnan tuomari tai raastuvanoikeuden puheenjohtaja, ”erikoisen” tuomioistuimen perustamisena. Helsingius katsoi, etteivät komitean esittämät perustelut tällaisen järjestelmän välttämättömydestä olleet riittäviä. Hänen oman näkemyksen mukaan päätös lapsen kodista erottamisesta vastoin vanhempien tai holhoojan tahtoa tuli tehdä yleisessä tuomioistuimessa.²⁴⁸

Suojelukasvatuskomitean enemmistön käsityksen mukaan suojelukasvatustyön arkaluonteisuuden vuoksi kasvatustalouden oli parempi elin asian käsittelyyn kuin tuomioistuin. Komitean enemmistö epäili, että tuomioistuin-käsittelyssä sekä lapsi että hänen vanhempansa saisivat rikollisten henkilöiden leiman.²⁴⁹ Helsingiuksen näkemys asiasta oli puolestaan lähes inhorealistinen: ”On myöskin otettava huomioon, että nuo laiminlyödyt lapset ainoastaan poikkeustapauksissa tulevat kutsuttaviksi oikeuden istuntoon, kun tavallisesti ei ole kysymys heidän pahantapaisuuden tai rikollisuuden todistamisesta, vaan ainoastaan heidän niskoittelevien vanhempiensa syyttämisestä kykenemättömiksi kasvattamaan lapsiaan. Nämät isät ja äidit ovat tavallisesti yhteiskunnan

²⁴⁴ KM 1906 II, 69–71.

²⁴⁵ KM 1906 II, 83.

²⁴⁶ Helsingius kritisoi ankarasti suojelukasvatuskomiteaa siitä, ettei se antanut ”mitään sisällistä tai henkistä tunnustusta” sille kasvattamistoimenpiteiden kehittämistyölle, jota köyhäinhoidonhallitus oli harjoittanut viimeisen kahdenkymmenen vuoden ajan. KM 1906 II, 66–67.

²⁴⁷ Pulma 1987, 109–114.

²⁴⁸ KM 1906 II, 87–91.

²⁴⁹ KM 1905 I, 116.

huonoimpia aineksia, juopottelijoita ja irstaita naisia, joille lienee yhdentekevää, mihin oikeuteen heidät haastetaan.”²⁵⁰

Helsingiuksen tylystä kannanotosta huolimatta hän oli huolestunut siitä, ettei vanhempien kasvatusoikeutta rajoitettaisi tai riistettäisi liian heppoisin perustein. Hän piti erittäin arveluttavana komitean toteamusta, jonka mukaan asiaa käsiteltäessä päätös ei saisi olla samalla tavalla sidottu muodollisen todistuksen riittäväisyyteen kuin se oli julkisessa oikeudenkäynnissä, vaan ”riippuva päätöksen tekijäin persoonallisesta vakaumuksesta, minkä he esiin tulevista asianhaaroista saavat”.²⁵¹ Kritiikissään Helsingius totesi, ettei hän voinut yhtyä näiden uusien oikeusmuotojen luomiseen, varsinkin kun oli kysymys vanhempain ensimmäisestä ja pyhimmästä oikeudesta eli oikeudesta kasvattaa lapsensa itse. Jos missään, niin tällaisessa tapauksessa oli täysi todistus välttämätön.²⁵²

Vastapainoksi suojelukasvatuskomitean esitykselle Helsingius esitteli oman näkemyksensä suojelukasvatuksen järjestämisestä vuonna 1907 julkaisemassaan käsikirjassa ”Yhteiskunnan lastenhoito ja suojelukasvatus”. Käsikirjassaan Helsingius korosti, ettei yhteiskunnallisen lastenhoidon tarkoituksena ollut vapauttaa vanhempia kasvatusvelvollisuudestaan vaan päinvastoin tukea heitä heidän kasvatustehtävässään. Helsingiuksen tavoitteena oli vahvistaa niin sanottua ehkäisevää köyhäinhoitoa ja siirtyä suljetusta köyhäinhoidosta eli laitoshoidosta avoimeen köyhäinhoitoon.²⁵³

Helsingius katsoi, että merkittävämpää kuin kiinnittää huomiota lasten korkeampaan tai matalampaan siveellisyyden tilaan, oli lasten luokitteluun mukaan. Hän korosti, että eri ikäryhmät vaativat erilaisia kasvatustoimenpiteitä, jotka osin olivat riippumattomia siitä, missä määrin lapsi oli laiminlyöty tai pahantapainen. Helsingius ehdotti lasten jakamista neljään ikäryhmään: pienoiset lapset (alle 3 -vuotiaat), lastentarha-ikäiset (3–7 -vuotiaat), kouluikäiset ja vanhemmat lapset (koulunsa päättäneet tai 13 tai 14 -vuotiaat). Kaikille näille ikäryhmille yhteiskunnallinen lastenhoito asetti erityiset päämääränsä ja niiden aiheuttamat kasvatustoimenpiteet kävivät eri suuntiin.²⁵⁴

Helsingiuksen näkemyksen mukaan lasten kasvatustehtävä tuli ottaa yhteiskunnan vastuulle kokonaisvaltaisesti. Yhteiskunnan lastenhoidon tuli jakaantua kahteen linjaan: kotikasvatuksen tukemiseen ja lasten erottamiseen kodistaan. Kotikasvatuksen tukeminen oli Helsingiuksen mukaan ensisijainen toiminnan muoto. Lapsen kodista erottamista oli pidettävä viimeisenä keinona,

²⁵⁰ KM 1906 II, 89.

²⁵¹ KM 1905 I, 116.

²⁵² KM 1906 II, 90.

²⁵³ Piirainen 1974, 38.

²⁵⁴ Helsingius 1907, 10–11.

jota sopi käyttää vasta sitten kun vanhempain kykenemättömyys oli laillisesti todistettu ja muut kasvatustoimenpiteet, kuten kotikasvatuksen tukeminen olivat osoittautuneet riittämättömiksi.²⁵⁵

2.4. Lastenlaki vai lastensuojelulaki

Suojelukasvatuskomitean mietinnöt 1905 I ja 1906 II eivät johtaneet lainsäädäntötoimiin, joten senaatti pyrki edistämään suojelukasvatusasiaa hallinnollista tietä. Vuonna 1908 senaatti nimesi von Bonsdorffin tekemään ehdotuksen suojelukasvatuksen väliaikaisesta järjestämisestä maassamme. Bonsdorffin yksiselitteisen käsityksen mukaan erillinen lastensuojelua tarkoittava lainsäädäntö oli maassamme välttämätön.²⁵⁶

Vuoden 1909 toisilla valtiopäivillä kansanedustaja af Forselles jätti anomuksen ”yleistä lasten suojelusta tarkoittavien lakisäännösten aikaansaamisesta”.²⁵⁷ Anomusehdotuksessa ajatuksena oli, että yleisellä lastenlailla annettaisiin lapsille oikeussuojaa julmuutta, pahoinpitelyä, huonohoitoisuutta ja heidän työvoiman vahingollista käyttöä vastaan. Lisäksi lain tulisi kattaa säännökset alaikäisten lainrikkojien käsittelystä. Lastenlakiehdotuksessa lasten suojelu ymmärrettiin käsitteen laajimmassa mahdollisessa mielessä. Ehdotuksen keskeisenä esikuvana lienee toiminut Englannin Children’s Act vuodelta 1908. Senaatin lakivaliokunnan ehdotuksen johdosta antaman mietinnön mukaan juuri Englannissa nuorisoa tarkoittava suojelulainsäädäntö oli ehkä pisimmälle kehittynyt, ja siellä saatu kokemus oli osoittanut, että sitä tietä voidaan saavuttaa varsin huomattavia tuloksia.²⁵⁸ Vaikka eduskunnan esitys lastensuojelulaiksi sai ristiriitaisen vastaanoton ja muun muassa Helsingius kritisoi sitä ankarasti,

²⁵⁵ Helsingius 1907, 82–83. Ks. Helsingiuksen jättämä vastalause vuoden 1879 vaivashoitoasetuksen uudistuskomitean asetusehdotuksesta siltä osin kun komitean ehdotus koski lapsen kodista erottamista KM 1907:9, 267–270. Ks. myös Helsingiuksen Köyhäinhoitolehdessä (13/1913) julkaistu esitelmä ”Köyhien lasten erottaminen vanhemmistaan”, jonka Helsingius piti Jyväskylän ja Savonlinnan köyhäinhoito-kokouksissa. Esitelmässään Helsingius kuvaa esimerkin avulla kunnissa esiintyvää käytäntöä, jossa kunnallishallitus mieluummin erottaa lapset toisistaan ja puutteenalaisesta äidistään määräämällä äidin hoitolaiseksi köyhäintaloon ja sijoittamalla lapset yksityiskoteihin kuin kodin ja perhesiteet säilyttäen antaa äidille tämän tarvitsemää apua. Esitelmässään Helsingius arvostelee käytäntöä ankarasti ja toteaa: ”Siveelliseltä kannalta katsoen ei lasten erottamista kunnallisista ja nuhteettomista vanhemmistaan luonnollisestikaan koskaan voi puolustaa. Sitä on päinvastoin suuressa määrin paheksuttava ja moitittava. Laissamme löytyy myöskin jyrkkä periaatteellinen lausunto lasten eroittamista vastaan kunnallisista vanhemmistaan.”

²⁵⁶ Pulma 1987, 110.

²⁵⁷ Ks. LaVM 7:1909 II vp - Anomusmietintö 23.

²⁵⁸ Pulma 1987, 111–112 ja Harrikari 2004a, 146–147. Lakivaliokunnan mietintö ei ollut yksimielinen. Valiokunnan jäsenistä kuitenkin vain yksi (B. Anneberg) oli sitä mieltä, ettei erityistä lastenlakia tarvittaisi lainkaan.

antoi senaatti työn jatkua ja siirsi vuonna 1912 lain valmistelun lainvalmistelukunnalle. Kun valmistelukunta lakkautettiin vuonna 1915, työtä jatkoi senaatin lakineuvosto, mutta tulosta ei syntynyt.²⁵⁹

Vuonna 1918 senaatti asetti jälleen uuden lastensuojelukomitean selvittämään lastensuojelua koskevan lainsäädännön tarvetta ja laatimaan perustelun ehdotuksen lakisäännöksi tehokkaan lastensuojelun aikaansaamiseksi maassa.²⁶⁰ von Bonsdorffin johtaman komitean tuli muun muassa selvittää yhteiskunnan oikeuksia, velvollisuuksia ja mahdollisuuksia puuttua kotien kasvatustoimintaan erilaisissa lastensuojelutoimenpiteitä vaativissa tapauksissa. Vuoden 1918 lastensuojelukomitean tehtävänalaa kuuluivat periaatteessa kaikki lastensuojelua koskevat kysymykset, sillä tavoitteena oli, että komitea kykenisi hahmottelemaan lastensuojelun järjestämisen suuntaviivat kokonaisuudessaan. Komitean työn lähtökohtana oli lastensuojelun ymmärtäminen edellä mainituin tavoin laaja-alaiseksi ennaltaehkäiseväksi sosiaalipoliitikaksi. Päämääränä oli siis samankaltainen kattava ”lastenlaki”, jota eduskunta oli käsitellyt vuonna 1909 jätetyn anomuksen johdosta.²⁶¹

Mietintönsä johdannossa lastensuojelukomitea kiteytti ne perusteet, joille 1900-luvun alun suomalainen keskustelu lastensuojelun välttämättömydestä yhteiskunnassa nojautui. Johdannossa todetaan muun muassa, miten ”oleellisin kasvatustekijä, koti, on enimmäkseen toiminut tyydyttävästi, ja vanhemmat ovat suurimmalta osin voineet jotakuinkin riittävästi huolehtia heille luonnonjärjestyksen mukaan kuuluvasta velvollisuudesta suojella lapsia”. Mutta kotien ja vanhempain kyky oli tässä suhteessa muutamien miespolvien aikana paljon muuttunut huonompaan päin. Komitea näki kodin ja perheen aseman heikentymisen koko yhteiskunnan kannalta kohtalokkaana:

”Kun koti on yhteiskunnallisen elämän solu, täytyy sen heikontumisen vaikuttaa haitallisesti koko yhteiskuntaelämiseen; ja kun perhe on itsessään maailma pienoiskoossa laajoine velvollisuuksineen yksityisiä perheenjäseniä kohtaan, täytyy kaiken, joka heikentää sen koossapysymistä, vaikuttaa epäedullisesti koko yhteiskuntaan.”²⁶²

Komitea ei ollut tyytyväinen aikaisempiin ongelmien ratkaisemiseksi koetuihin keinoihin, vaan se halusi lastensuojelua muokattavan uuden hoitoidologian mukaiseksi. Samalla komitealla oli kuitenkin suuri huoli lastensuojelutoimien aiheuttamista suurista kansantaloudellisista kustannuksista. Toisaalta

²⁵⁹ Pulma 1987, 114 ja Harrikari 2004a, 149–157.

²⁶⁰ KM 1921:15 Yhteiskunnan lasten- ja nuortensuojelu.

²⁶¹ KM 1921:15, 3, 10–11. Ks. myös Pulma 1987, 144–145 ja Harrikari 2004a, 157–161.

²⁶² KM 1921:15, 6.

taas se, ettei ryhdyttäisi minkäänlaisiin toimenpiteisiin tuli kalliiksi sekkin. Yleisen inhimillisyyden nimissä vedottiin myös lasten onnettomaan asemaan ja heidän oikeuteensa saada suojelua yhteiskunnan taholta:

”Onhan se käsitys jo murtautunut esiin koko sivistyneessä maailmassa, että korkeampana, kuin on vanhempien oikeus lastensa yli, on valtion vaatimus, että lapsi on säilytettävä yhteiskunnalle ja kasvatettava käyttökelpoiseksi kansalaiseksi. Vieläkin korkeampana on yhteiskunnan velvollisuus huolehtia, ettei painolasti, kansantaloudellisesti kuollut ihmiskuorma, ota liian suurta tilaa aluksessa; ja kaiken yläpuolella on lapsen oikeus.”²⁶³

Lastensuojelukomitean näkemyksen mukaan yhteiskunnan lasten- ja nuorisosuojelua koskevan lain säätämisen lisäksi olisi samanaikaisesti saattava muutos tiettyihin jo voimassaoleviin lapsia ja nuoria koskeviin lakeihin. Muutosta vaativat ennen kaikkea rikoslaki, köyhäinhoitolaki, holhouslaki ja työväensuojelua koskeva laki. Näiden lakien säännökset tuli saattaa yhdenmukaisiksi lastensuojelua koskevien säännösten kanssa. Komitea vetosi siihen, että useissa muissa maissa oli laadittu asianomaisia lakeja ja ”sen tähden meille on tarpeen saada tämän sosiaalisen kysymyksen kaikki puolet nyt yhtä aikaa järjestetyksi”.²⁶⁴

Vuoden 1918 lastensuojelukomitea ei jättänyt lakiehdotusta vaan laajamittaisen periaatemietinnön vuonna 1921. Tämän jälkeen lastensuojelulain valmistelu siirtyi lainvalmistelukunnalle. Lainvalmistelukunta tyrmäsi mietinnön ja totesi, etteivät lastensuojelukomitean tekemät ehdotukset soveltuneet pohjaksi laadittavalle laille. Ehdotukset kun johtaisivat valtion, kunnat ja työnantajat sellaisten velvollisuuksien eteen, etteivät ne kykenisi lakia toteuttamaan. Erityisesti maalaisliitto ja osa oikeistoa ilmaisivat avoimesti vastenmielisyytensä kuntien ja valtion menoja lisäävää lakiehdotusta kohtaan. Köyhäinhoidosta vastanneiden virkamiesten yksiselitteinen kanta oli, ettei erilliseen lastensuojeluhallintoon ollut tarvetta.²⁶⁵

²⁶³ KM 1921:15, 7–9.

²⁶⁴ KM 1921:15, 11.

²⁶⁵ Nieminen 1974, 7. Haatasen (1992, 40) mukaan Suomen itsenäistyminen joulukuussa 1917 vaikutti sosiaalipolitiikan ja lastensuojelu kehitykseen vain välillisesti, aluksi valtionhallinnon organisaation muutoksina. Sen sijaan kansalaissodalla ja sen lopputuloksella oli pitkäaikainen vaikutus yhteiskunnan poliittiseen ja ideologiseen ilmapiiriin, mikä näkyi selvästi myös sosiaali- ja lastensuojelupoliittisessa kehityksessä. Haatasen mukaan kansalaissodan jälkeisessä sosiaalihuollossa toimittiin voittajan ehdoilla. Esimerkiksi valkoiset lesket ja orvot hoidettiin eläkkein, punaiset köyhäinhoidon kautta. Yleensä katsottiin, että kapinaan nousut väki oli menetetty, mutta heidän lapsensa kenties voitaisiin valkoisen ympäristön tarjoaman kasvatuksen keinoin pelastaa isänmaalle. Ks. KM 1918:1a Soturien avustamiskomitean mietintö ja KM 1919:11 v. 1918 kapinan aiheuttamain turvatonten lasten huoltokomitean mietintö.

Lainvalmistelukunta jätti oman ehdotuksensa lastensuojelulainiksi vuonna 1925. Lastensuojelukomitea oli käyttänyt mallinaan Ruotsin vuonna 1925 annettua lastensuojelulakia. Lainvalmistelukunnan ehdotus sai suoralta kädeltä lastensuojeluviranomaisten tuomion. Kritiikistä huolimatta lakiehdotus lähetettiin laajalle lausuntokierrokselle. Lausuntokierroksen jälkeen saatettiin todeta, ettei lastensuojelulainsäädäntöä sinänsä asetettu kyseenalaiseksi, mutta linjaerot yhtäältä laaja-alaisen ja kasvatuksellisia näkökohtia korostavan ja toisaalta köyhäinhoitojärjestelmään paremmin soveltuvan lastensuojelulain kannattajien välillä aiheuttivat erimielisyyksiä.²⁶⁶

Vapaaherra von Bonsdorff ja Helsingin kaupungin lastenvalvoja, varatuomari Aaltio saivat tehtäväkseen tarkastaa ja tarvittaessa uudistaa lainvalmistelukunnan lakiehdotusta. Tilaisuuden siihen tarjoutuessa von Bonsdorff ja Aaltio muokkasivat lakiehdotusta aikaisemman lastensuojelukomitean ehdotusten suuntaisiksi. Mutta jo seuraavana vuonna lakiehdotusta muutettiin jälleen ja nyt köyhäinhoitoviranomaisten ja maalaisliiton näkemykset lastensuojelusta osana yleistä yhteiskunnan huoltotoimea nostettiin lain pääperiaatteiksi. Lakiehdotus jätettiin eduskunnalle 1929. Ehdotus ei kuitenkaan ehtinyt valiokuntakäsittelyä pidemmälle ennen kuin eduskunta hajotettiin.²⁶⁷

1930-luvulla lastensuojelulain valmistelu liitettiin osaksi huoltolainsäädännön uudistamisohjelmaa. Uudistuksen tavoitteena oli köyhäinhuollon ja muun kunnan vastuulla olevan yhteiskunnallisen huoltotoiminnan keskittäminen yhdelle kunnalliselle toimielimelle, huoltolautakunnalle. Tämän vuoksi uudistettavaan huoltolakipakettiin oli tarkoitus sisällyttää vuonna 1922 annetun köyhäinhuoltolain lisäksi irtolaislaki, alkoholilaki ja lastensuojelulaki sekä laki kunnallisesta huoltolautakunnasta. Tarkoituksena oli myös siirtää huoltolautakunnalle ne tehtävät, jotka avioliiton ulkopuolella syntyneistä lapsista annetun lain ja siihen tehtyjen muutosten mukaan kuuluivat holhouslautakunnan tai lastensuojelulautakunnan velvollisuuksiin.²⁶⁸

Huoltolakikokonaisuuden yhteydessä säädettäväksi ehdotettu lastensuojelulaki oli pääasiallisesti yhdenmukainen 1929 eduskunnalle jätetyn lastensuojelulakiesityksen kanssa. Ainoa merkittävä poikkeus oli se, ettei ehdotus sisältänyt säännöksiä lastensuojelun hallinnosta. Ne kun sisältyivät kunnallisesta huoltolautakunnasta tehtyyn lakiesitykseen. Juuri tämä oli kuitenkin se kysymys, josta käytiin kaikkein kiivain keskustelu vuoden 1934 eduskunnassa, jossa lastensuojelulakia osana edellä mainittua lakipakettia käsiteltiin. Lasten-

²⁶⁶ Pulma 1987, 153. Ks. myös Piirainen 1974, 114.

²⁶⁷ Pulma 1987, 151–154. Ks. myös Piirainen 1974, 148.

²⁶⁸ Pulma 1987, 155–156. Ks. myös Piirainen 1974, 150–151.

suojeluväki oli ehdottomasti sitä mieltä, että lastensuojelun oli saatava oma organisaatio kasvatustaloutukseen.

Mainittuja lakeja laki- ja talousvaliokunnassa käsiteltäessä ehdotettu huoltolautakunnan kokoonpano aiheutti keskustelua, ja keskustelun lopuksi todettiin, että tältä osin lakiehdotusta oli muutettava. Valiokunnassa esitettiin huoltolautakunnan alimman jäsenmäärän lisäämistä esitetystä kolmesta neljään, josta ainakin yhden tuli olla nainen. Myös huoltolaitakunnan osastoon oli valittava ”mikäli mahdollista” ainakin yksi nainen ja ”mikäli mahdollista” terveydenhoitoon perehtynyt henkilö. Kun valiokunnassa vielä ilmeni epäilyä huoltolautakunnan, sen osastojen ja jaostojen itsenäisestä vallankäytöstä ja oikeudesta tehdä kuntaa sitovia päätöksiä, lakiin esitettiin myös tältä osin muutosta. Valiokunta katsoi, että maalaiskunnissa kunnallislautakunnan puheenjohtajalla tai siihen valtuutetulla edustajalla tuli olla oikeus osallistua huoltolautakunnan ja sen osaston kokoukseen. Kaupunginhallituksen edustajan samanlaisesta oikeudesta oli jo säännökset kaupunkien kunnallislaissa. Tämän menettelyn katsottiin samalla poistavan erimielisyydet huoltolautakunnan ja kunnallislautakunnan väliltä.²⁶⁹

Osa, joskin niukka vähemmistö laki- ja talousvaliokunnan jäsenistä piti parhaana ratkaisuna erillistä kasvatustaloutusta, jonka perustamisesta kunnallisvaltuusto saisi päättää. Jäsenten mukaan, jos lastensuojelutyö kytkettäisiin yhteen alkoholisti- ja irtolaishuollon kanssa, oli pelättävissä, että siihenastinen kasvatustaloutuksen ennalta estävä toiminta lasten hyväksi muuttuisi enemmän virastotyöksi ja kurinpitotyöksi. Lisäksi pelkona oli, että ne henkilöt, jotka siihen saakka olivat harrastuksesta tehneet lastensuojelutyötä, vetäytyisivät syrjään. Laki- ja talousvaliokunnan enemmistön mielestä puolestaan keskitetty huoltotyö kärsisi, jos lastensuojelutyö erotettaisiin kokonaan muusta huoltotoiminnasta. Lisäksi katsottiin, ettei lastensuojelu sittenkään eronnut siinä määrin muusta huoltotyöstä, että erottaminen olisi tarpeen. Muussakin huoltotoiminnassa olivat nimittäin kasvatuksellinen ja neuvontatyö sekä valvontamenettely aina etualalla. Vasta, jos asteittain koveneva ohjaus ja neuvonta osoittautuisivat liian heikoiksi, käytettäisiin kurinpidonluonteisia toimenpiteitä. Lisäksi katsottiin, että lastensuojelutyöntekijöille oli suurta etua siitä, että he olivat läheisessä yhteydessä muitten huollon alojen kanssa ja päinvastoin. Erityisesti tämä oli hyödyllistä silloin kun saman perheen eri jäsenet tarvitsivat erilaatuista huoltoa. Yhteiskunnallisen huollon tuli siis muodostaa kunnan piirissä yhtenäinen kokonaisuus. Laki- ja talousvaliokunnassa esitys erillisestä kasvatustaloutuksesta hylättiin täpärästi vain yhden äänen enemmistöllä (9 – 8 ääntä).²⁷⁰ Edus-

²⁶⁹ Piirainen 1974, 155.

²⁷⁰ Piirainen 1974, 155–156.

kunnassa lastensuojelulaista äänestettäessä lastensuojeluväen vastustuksesta huolimatta paikallishallinnon keskitystä edustanut kanta voitti. Eduskunnan hyväksymä laki tuli voimaan 1.1.1937.²⁷¹

2.5. Vuoden 1936 lastensuojelulaki

Lait kunnallisesta huoltolautakunnasta, irtolaislaki, alkoholilaki ja lastensuojelulaki yhdessä vuonna 1922 annetun köyhäinhoitolain kanssa muodostivat 1930-luvulla kunnallisen huoltotoiminnan kokonaisuuden, jonka vuoksi niitä on sanottu maamme sosiaalihuollon peruslaeiksi.²⁷² Tämän lakipaketin kautta kunnassa hoidettavat yhteiskunnallisen huollon moninaiset tehtävät keskitettiin ensiasteessa huoltolautakunnalle.²⁷³ Lastensuojelulakiin kirjattujen toimenpiteiden kautta kontrolloitiin siis hyvin samantapaista poikkeavaa käyttäytymistä kuin rikos-, irtolais- ja alkoholilainsäädännön avulla. Samankaltaisuutta laeissa oli myös siinä suhteessa, että laeissa määritellyt toimenpiteet muodostivat asteittain voimakkaampiin sanktioihin etenevän sarjan, jotka johtivat varoituksesta valvontaan ja edelleen laitoshoitoon.²⁷⁴

Kun kunnallinen huoltotoiminta keskitettiin huoltolautakunnalle ja haaveet erillisestä lastensuojelulautakunnasta haudattiin, muuttuivat myös vaatimukset sen suhteen, miten lapsen kodista erottaminen vastoin vanhempien tahtoa tuli tapahtua. Vielä lastensuojelukomitean mietinnössä todetaan, miten tällaisissa tapauksissa on tuomarinvirkaan pätevän henkilön johdettava lautakunnan kokousta. Lisäksi, jos lautakunnan kokouksiin kutsuttiin todistajia, oli tällöin noudatettava, mitä todistajien kuulemisesta oikeudessa oli säädetty. Nyt tämän kaltaiset vaatimukset jäivät sivuun.²⁷⁵ Lasten, vanhempien tai yleensäkin kansalaisten oikeuksiin ja vastaaviin yhteiskunnan velvollisuuksiin ei huoltolakien perusteluissa tai lakeihin perustuvassa sosiaalihuollon kehittämisessä juuri viitattu.²⁷⁶

Lastensuojelulaissa (52/1936) lapsi määriteltiin alle 16-vuotiaaksi ja nuori alle 18-vuotiaaksi (1 §). Lain 2 §:n mukaan ”lasten ja nuorten henkilöiden yhteiskunnallinen suojeleminen ja huolto kuuluvat lähinnä kunnille, valtion viranomaisten johdon ja valvonnan alaisena, sekä sen ohella valtiolle, niin kuin tässä laissa säädetään tai muutoin on säädetty”.

²⁷¹ Pulma 1987, 149–160. Ks. myös Piirainen 1974, 158–160 ja Harrikari 2004a, 177–183.

²⁷² Böök 1948, 10.

²⁷³ Pulma 1987, 155–156 ja Piirainen 1974, 150–151.

²⁷⁴ Nieminen 1974, 12 ja Hämäläinen 1992, 171. Ks. huoltotoimenpiteiden luonteesta Merikoski 1948, 63–93.

²⁷⁵ Pulma 1987. Ks. KM 1921: 15, 113.

²⁷⁶ Piirainen 1974, 180–181 ja Hämäläinen 1992, 174.

Laki sisälsi säännöksiä lasten kotikasvatuksen tukemisesta (6–7 §), mutta sen pääpaino oli erityisissä suojelutoimenpiteissä (8–19 §). Lain 6 §:n mukaan huoltolautakunnan tuli järjestää tarpeellista lastenhuollon ja -kasvatuksen neuvontaa sekä ryhtyä toimenpiteisiin kunnassa lasten hoidon ja kasvatuksen alalla esiintyvien epäkohtien poistamiseksi. Lisäksi kunnan tuli tarpeen mukaan joko itse perustaa ja ylläpitää kotikasvatusta tukevia ja täydentäviä laitoksia sekä ryhtyä muihin sitä tarkoittaviin toimiin, tai avustettava sellaisia yksityisten järjestöjen tai henkilöiden perustamia laitoksia tai järjestämää toimintaa, joiden voitiin katsoa vastaavan sanottua tarkoitusta (7 §).

Lain 8 § 1 momentin mukaan kunnan huoltolautakunnan tuli ryhtyä suojelutoimenpiteisiin, jos lapsi oli yhteiskunnan huollon tarpeessa seuraavista syistä:

- a) että hänen vanhempansa ovat kuolleet tai hänet hylänneet;
- b) että hän ruumiillisen sairauden, tylsämielisyyden, mielisairauden, aistivallisuuden, raajarikkoisuuden tai muun sellaisen vajavaisuuden tähden tarvitsee erityistä kodin ulkopuolella annettavaa hoitoa ja kasvatusta, jota hän ei vanhempain toimenpiteestä voi saada ja jota ei muutenkaan hänelle hankita;
- c) etteivät vanhemmat sairauden, ymmärtämättömyyden, juoppouden tai muiden sellaisten syiden tai olosuhteiden takia anna hänelle tarpeellista hoitoa ja kasvatusta eikä siitä muutenkaan ole huolta pidetty;
- d) että häntä kodissa pahoinpidellään tai häntä siellä uhkaa muu vaara hengen, terveyden tai siveyden puolesta; tai
- e) että hän omasta tai vanhempainsa syystä rikkoo tämän lain 7 luvun vastaan tai laiminlyö oppivelvollisuuslain mukaisen koulunkäynnin taikka käytöksellään rikkoo koulun järjestystä vastaan eikä ole koulun kurinpitokeinoin ojennettavissa.

Lain 8 § 2 momentin mukaan lautakunnan tuli ryhtyä toimenpiteisiin myös, jos lapsi tai nuori henkilö oli tehnyt rangaistavan teon, joka hänen ikänsä vuoksi tai muusta syystä jäi syytteeseen panematta tai rankaisematta. Samoin oli meneteltävä, jos lapsi tai nuori kerjäsi, havaittiin muuten irtolaiseksi tai hänet oli tavattu juopuneena eikä häneen suhteen ollut ryhdyttävä alkoholistilaissa säädettyihin toimenpiteisiin.

Suojelutoimenpiteitä voitiin siis kohdistaa joko turvattomiin lapsiin tai pahantapaisiin lapsiin ja nuoriin. Turvattomiksi luokiteltiin orvot, hylätyt, ruumiillisesti tai mieleltään sairaat samoin kuin laiminlyödyt ja pahoinpidellyt lapset. Pahantapaisiksi puolestaan luokiteltiin ne lapset, jotka olivat laiminlyöneet koulunkäyntinsä, rikkoneet muuten koulujärjestystä, kerjäsivät, havaittiin muuten irtolaisiksi, oli tavattu juopuneena sekä ne, jotka olivat tehneet rangaitavan teon, mutta jääneet syytteeseen panematta tai rankaisematta.²⁷⁷ Mainituissa tilanteissa lastensuojelulain 9 §:n mukaisia mahdollisia suojelutoimenpiteitä olivat:

- köyhäinhoidollinen taloudellinen apu, jos vanhempien vaikeudet kasvatustyössä johtuivat puutteellisesta toimeentulosta;
- varoitus lapselle tai vanhemmalle;
- lapsen määrääminen pidettäväksi sopivassa askartelussa tai laitoksessa taikka oli ryhdyttävä muuhun sellaiseen toimenpiteeseen, joka on lapsen ruumiilliseen, henkiseen ja siveelliseen hoitoon nähden tarpeen;
- lapsen määrääminen suojeluvalvontaan;
- lapsen ottaminen lautakunnan huostaan.

Lastensuojelulain mukaan huoltolautakunta saattoi ottaa lapsen tai nuoren huostaansa joko vanhempien tai holhoojan suostumuksella taikka yksipuolisella päätöksellään. Lapsen huostaanotto merkitsi vanhempien huolto- ja kasvatusoikeuden siirtymistä kunnalliselle lautakunnalle. Vanhempien elatusvelvollisuus sen sijaan säilyi huostaanotosta huolimatta. Vanhempien vastustaessa lapsen huostaanottoa päätöksenteon edellytyksenä oli, että lautakunnan oli kutsuttava kuultaviksi lapsen tai nuoren henkilön vanhemmat ja ne muut henkilöt, joiden hoidossa lapsi oli tai oli ollut, tai annettava näille henkilöille tilaisuus kirjalliseen selvitykseen. Lisäksi edellytettiin, että huoltolautakunnan puheenjohtaja ja kaksi kolmasosaa muista lautakunnan saapuvilla olevista jäsenistä äänestivät päätöksen puolesta. Päätöksenteon yhteydessä lautakunnalla oli mahdollisuus kuulla myös muita henkilöitä. Kokouksen pöytäkirjaan oli merkittävä lasta tai nuorta koskevat henkilötiedot sekä asian päättämiseen vaikuttavat seikat. Lautakunnan päätös oli alistettava sosiaaliministeriön vahvis-

²⁷⁷ L 52/1036 – HE 93/1934 vp. Ks. myös Merikoski 1948, 44–50.

tettavaksi ja sosiaaliministeriön päätökseen tyytymätön saattoi valittaa asiasta korkeimpaan hallinto-oikeuteen.²⁷⁸

Jos vanhemmat suostuivat huostaanottoon, ainoana muodollisena edellytyksenä lapsen kodista erottamiselle oli vanhempien kanssa tehtävä kirjallinen sopimus. Lakia säädettyä lähdettiin siitä, että huostaanotetun lapsen tai nuoren vanhemmat tai muut holhoojat olivat se osapuoli, jota huostaanotto ensisijaisesti koski. Jos nämä suostuivat huostaanottoon, ei kenenkään oikeuksia loukattu. Koska lasta itseään ei mielletty oikeudelliseksi toimijaksi, ei hänen oikeusasemaansa tarvinnut kiinnittää enemmälti huomiota.²⁷⁹ Turvattomuuden perusteella huostaanotetut lapset saatettiin sijoittaa joko yksityiskotiin tai lastenkotiin ja pahantapaisuuden perusteella huostaanotetut lapset näiden lisäksi koulukotiin. Koulukotisijoitukseen oli saatava sosiaalihallituksen vahvistus.²⁸⁰ Rikoksiin syyllistyneet 7–14 -vuotiaat lapset ja nuoret voitiin tuomioistuimen päätöksellä sijoittaa kasvatuslaitoksiin myös rikoslain nojalla. Valtion kasvatuslaitoksista oli annettu erillinen laki jo vuonna 1922 (293/1922).²⁸¹

Mitä ilmeisimmin useimman 1800-luvun lopulla ja 1900-luvun alkuvuosikymmenellä lastensuojelulain valmisteluun osallistuneen tahon vilpittömänä tavoitteena oli saada aikaan laki, joka turvaisi niukoissa tai muutoin vaikeissa oloissa elävien lasten mahdollisuuden terveeseen kasvuun ja kehitykseen sekä koulunkäyntiin. Ajatuksena oli, että yleisten elinolojen kohentamisen lisäksi kullekin lapselle ja perheelle tuli tarjota apua ja tukea ennaltaehkäisevästi, vapaaehtoisesti ja lievimminkin toimin ja näin estää ongelmien syveneminen. Kuten pedagogisen vallan historiaa tarkasteleva Ojakangas toteaa, mainittuna ajankohtana yhteiskuntaa katsottiin kyllä voitavan suojella sulkemalla pahantapaiset lapset laitoksiin, mutta laitoksia ei missään vaiheessa pidetty ongelman lopullisena ratkaisuna. Pahantapaisuuden parantamista keskeisempää oli sen ilmaantumisen ehkäiseminen. Kun ehkäiseminen edellytti pahantapaisuuden alkuperän tuntemista ja kun yhteiskunnassa ihmisen toiminnalla oli kaksi perimmäistä syytä, perinnöllisyys ja ympäristö, muodostivat ne ehkäisevän lastensuojelun pääasiallisen kohteen. Lastensuojelulain valmistelussa 1900-luvun alkuvuosina huomio kohdistui enemmän ympäristöön, 1920- ja 1930-luvulla lähinnä perinnöllisyyteen. Yhtä kaikki, useimpien toimenpiteiden tarkoituksena oli, suoraan tai epäsuorasti, vaikuttaa molempiin. Mutta, koska lapsen voi-

²⁷⁸ Ks. tarkemmin menettelymuodoista huoltoasioissa Merikoski 1948, 107–140. Ks. Melander 1939, jossa Melander tarkastelee vanhemman oikeuksia ja velvollisuuksia lapseen nähden yksityisoikeudellisesta näkökulmasta. Ks. myös Nieminen 1974, 8–9.

²⁷⁹ Nieminen 1974, 35–36. Ks. myös Merikoski 1948, 90.

²⁸⁰ Merikoski 1948, 80.

²⁸¹ Harrikari 2004a, 200–208.

makkaimmin vaikuttavaan ympäristöön, perheeseen ja kotiin, voitiin vaikuttaa vain valistuksen avulla, ja koska huonot kodit olivat kaikkein vähiten alttiita tällaiselle valistukselle, oli työn painopiste suunnattava muualle.²⁸²

Kun vuoden 1937 alussa voimaan tullutta lakia ryhdyttiin kunnissa soveltamaan, lastensuojelussa samoin kuin huoltotoiminnassa muutoinkin korostuivat repressiivisen sosiaalipolitiikan elementit ja voimakkaasti kontrolloivat toimet. Vastoin liberalistisen sosiaalietiikan olettamuksia oltiin taipuvaisia uskomaan, että mitä enemmän toimenpiteet rajoittivat henkilön vapautta, sitä tehokkaampia ne olivat.²⁸³ Oikeusturvakysymykset, vanhempien kasvatustehtävän tukeminen samoin kuin yhteiskunnan kokonaisvaltainen vastuu lasten suojelusta jäivät lain säätämisen myötä vähälle huomiolle. Huostaanottoa, suojeluvallan määräämistä sekä laitosten perustamista ja käyttöä koskevat lain säännökset olivat omiaan korostamaan lastensuojelun kurinpitotehtävää. Lastensuojelulain tärkeimpänä antina lastensuojelutyölle onkin pidetty huostaanottojärjestelmän luomista.²⁸⁴ Pulman luonnehdinnan mukaan vuoden 1936 lastensuojelulain säätämisen jälkeen lastensuojelutyötä leimasi pitkään 1930-luvun henkinen perintö, jossa sisälähetyshenkisellä kristillisyydellä hedelmöitetty juridis-hallinnollinen käsittely hallitsi sekä ongelmien määrittelyä että ongelmaperheiden ja -lasten käsittelyä. Valtiollisten ja kunnallisten huoltolaitosten määrä lisääntyi jatkuvasti 1900-luvun alusta lukien, mutta erityisesti vuoden 1936 huoltolakien myötä alkoholistien, irtolaisten, mielisairaiden ja lastensuojelulasten hoito perustui lähes kategorisesti laitoshoitoon. Karkeasti yleistäen voitaneen sanoa, että jos ihmiset ylipäätään saivat julkisen viranomaisen hoitoa tai pikemminkin huolta, se tapahtui laitoksissa. Vaikka ideologisella tasolla 1950-luvulla painopiste olikin siirtymässä ehkäisevään hoitoon ja avohuoltoon, käytännössä suomalainen laitoshuolto eli tuolloin kukoistuskauttaan.²⁸⁵

Vuonna 1948 julkaistuissa huolto-oikeuden luennoissaan Merikoski jakaa huoltolaeissa määritellyt huoltotoimenpiteet sen mukaan, onko kyseessä taloudellisen puutteen alaisuus vai siveellisen avun ja tuen tarve. Edellisessä ta-

²⁸² Ojakangas 1997, 258–259.

²⁸³ Hämäläinen 1992, 174. Ks. myös Piirainen 1974, 180–181.

²⁸⁴ Näin esim. Pulma 1987, 160 ja Pulma 2004, 15. Ks. myös Piirainen 1974, 156–159. Ks. Hallituksen esitys (HE 93/1934 vp, 2–3), jossa todetaan: ”Lakiehdotuksen asiallinen painopiste on sen 7 §:ssä, jossa määritellään ne tapaukset, joissa lapset ja nuoret henkilöt ovat sellaisessa yhteiskunnan huollon tarpeessa, että se edellyttää toimenpiteitä lautakunnan taholta, ja lähinnä seuraavissa pykälissä, joissa käsitellään näitä erilaatuisia ja teholtaan erilaisia toimenpiteitä”.

²⁸⁵ Pulma 2004, 15–16. Ks. myös STM 2016:22,27–42, jossa Hytönen & al. tarkastelevat lastensuojelun sijaishuollon epäkohtia ja lasten kaltoinkohtelua laitos- ja perhehoidossa vuosina 1937–1983.

pauksessa huoltotoimenpiteen olennainen sisältö on tosiasiallisen elatuksen ja hoidon antaminen, jälkimmäisessä taas sellainen erityishuolto eli (mikäli mahdollista) parannustoimi, jolla ”siveellinen puutteenalaisuus” koetetaan saada poistetuksi. Siveellisten huoltotoimenpiteiden kuten lastensuojelun tavoitteena oli yksilön yhteiskuntaan sopeuttaminen.²⁸⁶

Merikosken mukaan lapsen huostaanottamisen jo itsessään, vaikka se ei aina johtaisikaan laitoshoittoon, voitiin katsoa olevan irtolais- ja alkoholisti- huollon laitostenmuotoihin verrattavissa siinä suhteessa, että se aiheutti pitkälle meneviä rajoituksia huollettavan henkilökohtaiseen vapauteen ja itsemääräämisoikeuteen.²⁸⁷ Erityisesti kuitenkin pahantapaisuuden perusteella tapahtuva huostaanotto tarkoitti merkittävää lapsen tai nuoren oikeuksien rajoittamista, sillä pääsääntöisesti heidät sijoitettiin kasvatuslaitoksiin. Laitoshuoltoa Merikoski luonnehti yhteiskunnallisen huollon ankarimmaksi muodoksi: ”Huoltolaitokseen suljettu henkilö menettää henkilökohtaisen vapautensa, hän joutuu määrätynlaisen laitostavallan alaiseksi eli asemaan, jossa hänen elämisenä ja olemisensä on vallan erilaisten ja paljon pitemmälle menevien rajoitusten alaisena kuin vapaina olevien kansalaisten”. Ulkonaisesti tämänkaltainen vapaudenrajoitus oli Merikosken mukaan varsin läheisesti verrattavissa vapausrangaistukseen, vaikkakin huoltotoimenpiteen tarkoitus oli olennaisesti erilainen kuin rangaistuksen.²⁸⁸

Rikos-, nuorisorikos- ja lastensuojelulainsäädännön syntyprosesseja diskurssianalyysin keinoin tarkastelevan Harrikarin mukaan 1930- ja 1940-luvuilla tehtiin merkittäviä suomalaista lapsiväestöä koskevia yhteiskuntapoliittisia linjanvetoja. Lastensuojelu- ja nuorisorikoslainsäädäntöhankkeissa tuotetuista lasten ja nuorten rikollisuuden juridisesti vahvistetuista käytännöistä tuli tulevaisuuden vedenjakajia. Yksi tällainen oli alle 15-vuotiaiden erottaminen rikosoikeudellisista käytännöistä ja siirtäminen kokonaan lastensuojeluviranomaisten toimialaan. Toinen oli nuoruuden luonteella perustellut käytännöt osana rikosoikeudellisia käytäntöjä. Lainsäädännössä tehdyt erottelut alkoivat jatkossa vaikuttaa opillisiin paradigmoihin. Nuoruuden ilmiö vakiintui vah-

²⁸⁶ Merikoski 1948, 63. Ks. Merikosken (1948) erittely huoltotoimenpiteiden kohteista yleensä s. 37–39, köyhäinhuollon tarpeesta s. 39–44 ja lastensuojelun tarpeesta s. 44–50.

²⁸⁷ Merikoski 1948, 79–80.

²⁸⁸ Merikoski 1948, 91–93. Vrt. Ahtee, joka vuonna 1950 (s. 28–32) julkaisussa tutkimuksessaan ”Hallinto-oikeudellinen vapaudenriisto” pohtii kysymystä siitä, onko lastensuojelulain mukainen laitoshuolto varsinaista vapaudenriistoa. Ahteen mukaan viranomaisen voien jälkeen kun lapsen huolto on huostaanoton kautta siirtynyt viranomaiselle, lapsen uutena huoltajana päättää lapsen sijoituksesta laitokseen, jolloin laitoshuolto jää varsinaisen vapaudenriiston ulkopuolelle.

vasti osaksi rikos-käsitteen kenttää, jossa puhuttiin yhä konventionaalisemmin nuorisoriikollisuudesta. Lapsuutta koskeva puhetapa sen sijaan alkoi 1950-luvulla täyttyä opeista ja merkityksistä, joissa rikos tiedon objektina ei enää ollutkaan kovin keskeinen. Riikollisuuden teema ei kuitenkaan hävinnyt lapsuuden ilmiön kentästä, vaan kyse oli pikemminkin sen implikoinnista ja eksplikoinnista. Harrikarin mukaan rikos oli kirjattu vuoden 1936 lastensuojelulakiin lastensuojelun ja nuorisohuollon toimenpiteitä aiheuttavana tunnusmerkkinä.²⁸⁹ Vasta 1980-luvun alkuun tultaessa lainvastainen teko jäi lapsuutta koskeneessa keskustelussa yhä enemmän marginaaliin. Tuolloin puhettavan lävisti lapsen edun ja oikeuksien teema, jonka pohjalta vuonna 1984 voimaan tullut lastensuojelulaki kirjoitettiin.²⁹⁰

Tarkastellessaan sosiaalityön käytäntöjä ja sosiaalityöntekijöiden kokemuksia tahdonvastaisista huostaanotoista vuosina 1953–1979 Saurama tuo esiin sen normaalin ja patologisen rajankäynnin, jota lastensuojelun sosiaalityöntekijät joutuivat työssään tekemään. Vanhempien ja lasten hankalat elämäntilanteet ja sosiaalityöntekijöiden vastuu niiden parantamisesta oli vaikea yhtälö, samoin kuin ristiriita avun ja tuen sekä kontrollin ja pakonkäytön välillä. Saurama toteaa autoritaarisuuden ja hierarkkisen valtarakenteen olleen vielä 1950-luvulla läpikäyviä piirteitä suomalaisessa yhteiskunnassa.²⁹¹ Tuolloin äidin mielisairaus oli yleisin syy lasten pakkohuostaanottoihin. Tuon aikainen diagnostiikka, siten kuin se ymmärrettiin lastensuojeluvirastossa, tuotti laajan mielisairaus-kategorian, joka oli yleisnimike erilaisille psyykkisille vaikeuksille. Lastensuojelulle oli ominaista laitoshoidon keskeisyys, psykiatrinen käsittely ja mielisairaana äidin subjektiivisen oikeuden menettäminen eli oikeustoimikelvottomaksi julistaminen. Sauraman mukaan kurinpidon yhteiskunta sääteli näkyvästi käyttäytymistä huolto-oikeuden avulla: ”moralismin läpisyömä, mutta järkiperaisyyteen uskonsa paneva aika ei halunnut tunnustaa omaa moralistisuuttaan”. Vaikka lastensuojelulla olikin omat erityispiirteensä, se niveltui hyvin yhteiskunnan muihin sopeuttamisinstituutioihin. Tuen ja kontrollin tasapainottelussa käytännön lastensuojelutyön ymmärrys jumittui kontrolliin.²⁹²

Vaikka Sauraman tarkastelussa olleena ajanjaksona lastensuojelupolitiikkaa koskevissa yhteiskunnallisissa ehdoissa ja lastensuojelun sosiaalityön am-

²⁸⁹ Harrikari 2004a, 229–232.

²⁹⁰ Harrikari 2004a, 281.

²⁹¹ Saurama 2002, 85. Ks. myös Nieminen 1974, joka käsittelee oikeusturvan toteutumista erityisesti suojelukasvatushuostaanotoissa eli pahantapaisuuden perusteella tehdyissä huostaanottopäätöksissä. Niemisen selvitys osoittaa, että edellä kuvatut käytännöt ja niihin liittyvät ongelmat olivat havaittavissa vielä 1970-luvun alussa.

²⁹² Saurama 2002, 133–134. Ks. Toikko (2005, 155–175), joka tarkastelee avohuollon kehittymistä suomalaisessa huoltotyössä 1940- ja 1950-luvuilla.

matillisessa eetoksessa tapahtui muutoksia, eivät muutokset käytännön toimijoiden näkökulmasta tuottaneet juurikaan helpotusta ristiriitaisiin tilanteisiin. Lasten elinolojen puutteellisuuden tunnistamiseen syntyneet uudet käsitteet, kuten vanhemman alkoholismi tai lapsen pahoinpitely ja seksuaalinen hyväksikäyttö, eivät tehneet lapsen huostaanottoa koskevaa päätöksentekoa aikaisempaa helpommaksi. Myöskään siirtyminen kurinpitoetiikasta hyvinvointivaltion perheiden ja lasten hyvinvointia korostavaan ja sosiaalityön vallankäytön tunnistavaan työotteeseen ei poistanut sosiaalityöntekijä-subjektin ambivalenssia, joka sisältyi lastensuojelun tavoitteenasetteluun eli yhtäältä yksityisyyden loukkaamattomuuden ja toisaalta yhteisön heikomman suojelemisen eetokseen.²⁹³

²⁹³ Saurama 2002, erit. 219–240.

III HYVINVOINTIVALTION LASTENSUOJELU

1. Vuoden 1983 lain valmistelu

1.1. Vuoden 1966 lastensuojelukomitean mietintö

Suomalaisessa sosiaalipolitiikassa korostuivat aina 1960-luvulle asti yksilölliset, tarvesidonnaiset sekä samalla voimakkaasti kontrolloivat ja leimaavat järjestelyt, jotka ovat ominaisia marginaaliselle sosiaalipolitiikalle.²⁹⁴ Myös lastensuojelu oli edelleen ytimeltään paternalistista, valvovaa ja holhoavaa, mutta siinä suhteessa perhettä kunnioittavaa, että huostaanottoa pyrittiin, sen radikaalin luonteen vuoksi, viimeiseen asti välttämään.

Jo sotien jälkeisenä jälleenrakennuksen aikana, mutta erityisesti 1960-luvulta lukien sosiaalipolitiikassa alkoi korostua kansalaisajattelu, jonka seurauksena yhä laajemmat kansalaispiirit tulivat sosiaalipolitiikan kohteeksi ja sosiaalipolitiikka lakkasi olemasta luokka- ja ryhmäkohtaista.²⁹⁵ Sosiaalihuollon lähtökohdana oli, että se koostuu ensisijaisesti koko väestölle tarkoitetuista palveluista eikä huono-osaisten erityisryhmien huollosta kuten aikaisemmin.²⁹⁶ Vähitellen myös lastensuojelutyöhön alkoi ilmaantua uusia toiminnan tapoja, joita pyrittiin tavoitteellisesti kehittämään. Avohuollon keinovalikoiman laajentuessa huostaanottojen määrä laski, ja tahdonvastaiset huostaanotot loppuivat 1960- ja 1970-lukujen taitteessa lähes kokonaan.²⁹⁷

Hyvinvointivaltion laajentuessa sosiaalisten ongelmien ratkaisemisessa tai ainakin ratkaisujen suunnittelussa ja ohjailussa oikeudellisen ja hallinnollisen sääntelyn rooli muodostui keskeiseksi. Tuon aikaisen hallintojärjestelmän kehityksen näkyvimpiä piirteitä olivat sääntelyn ja ohjauksen voimistuminen,

²⁹⁴ Tuori & Kotkas 2008, 75. Julkusen (1998, 13) mukaan 1950-luvun ”poliittinen talous” pysäytti alkaneen uudistuspolitiikan. Taloudellinen kasvu oli suhdannealtista ja poliittisella rintamalla oli epävakaa, jonka vuoksi pyrkimys oli kiinnittyä mentaalisesti vanhaan Suomeen ja padota väistämätöntä taloudellista ja henkistä modernisaatiota. Padottu rakennemuutos alkoi purkautua 1960-luvulla.

²⁹⁵ Hämäläinen 2007, 305.

²⁹⁶ Tuori & Kotkas 2008, 99.

²⁹⁷ Pulma 2004, 15–18.

hallintokoneiston suhteellinen itsenäistyminen parlamentaarisesta ohjauksesta sekä hallinnon politisoituminen. Samalla hallintokoneiston sisäinen rakenne eriytyi voimakkaasti ja hallintokoneiston kasvun painopiste siirtyi kunnallis-hallintoon. Oikeudellista sääntelyä puolestaan luonnehti oikeuden materiaalis-tuminen, mikä ilmeni yleislausekkeina ja väljinä oikeusnormeina sekä finaali-sena tavoite-keino -sääntelynä.²⁹⁸

Hyvinvointivaltiollisen rationaliteetin vahvistuminen ja vakiintuminen merkitsivät lastensuojelussa paitsi sääntelytavan myös lastensuojelulle asetettujen tavoitteiden uudelleen määrittelyä. Samalla tavoin kuin muilla sosiaalihuol-lon osa-alueilla, myös lastensuojelussa oltiin valmiita irtaantumaan aikaisem-masta, marginaaliryhmiin kohdistuvasta huolto- ja kontrollitoiminnasta sekä kapea-alaisesta oirekeskeisestä orientaatiosta kohti kokonaisvaltaisia, perhe-keskeisiä ja yleisiä sosiaalisen suoriutumisen kysymyksiä.²⁹⁹ Lastensuojelulain uudistamiseen tähtäävät pyrkimykset aloitettiin 1950-luvun lopulla.

Vuonna 1955 asetettu niin sanottu elatusapukomitea valmisteli ensin eri-tyislapsilisää ja elatusavun ennakkoa koskevat lait ja sai tämän jälkeen tehtäväk-seen laatia ehdotuksen lastensuojelulain uudistamiseksi. Komitea, joka muutti nimensä lastensuojelukomiteaksi, jätti lakiehdotuksen sisältävän mietintönsä ke-sällä 1966.³⁰⁰ Komitean pyrkimyksenä oli vastata niihin uusiin lasten ja nuorten huollon tarpeisiin, jotka olivat nousseet esiin yhteiskuntarakenteen muuttumisen ja taloudellisen hyvinvoinnin lisääntymisen seurauksena. Samoin tarkoitus oli ottaa huomioon käytännön lastensuojelutyössä kehittyneet uudet toimintamu-odot, joiden toteuttaminen vanhan lain säännösten nojalla oli tuottanut vaikeuk-sia. Komitea totesi lain uudistamisen tarpeesta muun muassa seuraavaa:

”Maassamme 1950- ja 1960-luvulla tapahtunut nopea yhteiskuntaraken-teen muuttuminen ja taloudellisen hyvinvoinnin lisääminen ovat osaltaan suuresti vaikuttaneet myöskin lasten ja nuorten huollon tarpeeseen. Tämän tarpeen syyt ja sen laatukin ovat muuttuneet voimassa olevan lastensuojelu-lain antamisen jälkeen. Käytännön lastensuojelutyössä on sanotun lain voi-massaoloaikana kehittynyt myöskin sellaisia uusia toimintamuotoja, joiden käyttöä nykyinen laki rajoittaa varsinkin lakisäateisessä lastensuojelussa. On lisäksi ollut todettavissa, ettei voimassaoleva laki anna valvontaviranomai-sille riittäviä mahdollisuuksia velvoittaa siinä tarkoitettujen lastensuojelu-toimenpiteitten käyttöön silloinkaan, kun toimenpiteisiin velvollisen lasten-suojeluviranomaisen toiminnassa on voitu havaita puutteita.”³⁰¹

²⁹⁸ Tuori & Kotkas 2008, 67–109. Ks. oikeudellistumiskehityksestä hallinnossa Aer 2000, erit. 15–23.

²⁹⁹ Tuori & Kotkas 2008, 98–99.

³⁰⁰ KM 1966:A9 Lastensuojelukomitean osamietintö N:o III. Ks. myös Pulma 1987, 234–237.

³⁰¹ KM 1966:A9, 5.

Komitea muistutti, että Ruotsissa, Tanskassa ja Norjassa lastensuojelulainsäädäntö oli uudistettu 1950- ja 1960-lukujen aikana. Komitea ehdotti uuden lastensuojelulain ja suojelukasvatuslaitoksia koskevan lain säätämistä. Ehdotuksessaan lastensuojelukomitea määritteli aikaisempaa tarkemmin lastensuojelun tarkoituksen. Komitea arveli, että erillisestä lain tarkoitusta osoittavasta säännöksestä voisi olla apua lain oikealle ymmärtämiselle ja se voisi siten helpottaa lain tulkintaa. Komitean ehdotuksen mukaan lastensuojelulla tarkoitetaan ”sellaisia yhteiskunnan toimenpiteitä, joilla pyritään turvaamaan lasten ja nuorten hoito ja kasvatus sekä heidän terve sielullinen ja ruumiillinen kehityksensä”. Kysymyksessä ei kuitenkaan ollut lastensuojelun yleispätevä määrittely, vaan tarkoituksena oli osoittaa ne päämäärät, joihin laissa mainituilla toimenpiteillä tuli pyrkiä. Samalla oli tarkoitus osoittaa yhteiskunnallisten lastensuojelutoimenpiteiden toissijaisuus vanhempien vastuuseen nähden. Mietinnössä todettiin alaikäisten hoidon ja kasvatuksen kuuluvan ensisijaisesti heidän vanhemmilleen, ja yhteiskunnan voivan puuttua asiaan vasta sitten kun vanhemmat jättävät tämän tehtävän hoitamatta tai heillä ei jostain syystä ole mahdollisuutta tai edellytyksiä siitä huolehtia.³⁰²

Koska erilaisten lastensuojelutoimenpiteiden käyttäminen ja niiden kesto-aika oli riippuvainen siitä, määrittäykö huollon tarpeessa oleva lapsi vai nuoreksi, tuli komitean mukaan näitä käsitteitä tarkistaa. Komitea ehdotti ”lapsen” ikärajan nostamista 16 vuodesta 18 vuoteen ja ”nuoren” 18 vuodesta 21 vuoteen. Komitea perusteli muutosta sillä, ettei 16 vuotta täyttänyt henkilö ollut vielä siinä määrin kehittynyt ja valmentautunut elämään, että hän kykenisi omin avuin selviytymään nykyisessä yhteiskunnassa. Esimerkiksi ammattipätevyyden hankkiminen miltei kaikkiin ammatteihin varsinaisesta koulutuksesta puhumattakaan kesti niin kauan, että 16-vuotiaalla ei yleensä ollut mahdollisuutta sitä hankkia. Kun tavallistekin 16–17 vuoden ikäiset henkilöt olivat vielä miltei täysin riippuvaisia vanhemmistaan tai muusta huoltajastaan, tuli komitean mukaan myös yhteiskunnallisen huollon piirissä olevien olla samassa asemassa saamansa huollon kestoajan suhteen. Komitea huomautti, että ikärajoja oli korotettu muissakin pohjoismaissa ja meillä vastaava lapsen ikärajan nostaminen oli jo toteutettu elatusapua (281/19639 ja elatusturvaa (432/1965) koskevissa laeissa.³⁰³ Vaikka lastensuojelukomitean esittämässä uudistuksessa oli nähtävissä oraita siitä sosiaalipoliittisesta murroksesta, joka Suomessa oli tuolloin tapahtumassa, katsottiin komitean ehdotuksen rakentuneen liiaksi

³⁰² KM 1966:A9, 7.

³⁰³ KM 1966:A9, 7–8.

vuoden 1936 lain henkiselle perinteelle. Tämän vuoksi komitean ehdotusten pohjalta ei ryhdytty lainsäädäntötoimiin.³⁰⁴

Lastensuojelukomitean mietinnön antaminen osui ajankohtaan, jolloin koko suomalainen sosiaalihuolto ja lastensuojelu sen osana joutuivat voimakkaan kritiikin ja keskustelun kohteeksi. Kritiikki kohdistui sekä sosiaalihuollon sisältöön että organisaatioon.³⁰⁵ Sodan jälkeen tehtyjen sosiaaliturvajärjestelmän uudistusten myötä sosiaalivakuutus ja -avustus olivat laajentuneet ja monimuotoistuneet, mutta sosiaalihuollossa seurattiin menneen aikakauden luomia periaatteita. Yhteiskunnallinen muutos ja muun sosiaaliturvapolitiikan kehitys ja laajeneminen sekä vaatimustason kohoaminen vaikuttivat kuitenkin sosiaalihuoltoa koskeviin käsityksiin ja lisäsivät perinteisen ja vähitellen muotoutuvan uudentyyppisen huoltoideologian välistä jännitettä.³⁰⁶ Erityisen selvästi käsitysten muutos ilmeni 1960-luvun loppupuolella käydyssä ns. pakkoauttajat -keskustelussa, jossa kritisoitiin sosiaalihuollon leimaavia, kontrolloivia sekä yksilön vapausoikeuksia ja oikeusturvaa rajoittavia piirteitä. Aluksi kritiikki kohdistui ennen kaikkea sosiaalihuollon laitoksissa harjoitettuun vapaudenriistoon ja yksilön riittämättömään oikeusturvan toteutumiseen tahdonvastaisia toimenpiteitä suoritettaessa, mutta loppujen lopuksi keskustelun keskeiseksi teemaksi kehkeytyi kysymys ihmisoikeuksien toteutumisesta sosiaalihuollossa.³⁰⁷

Vähitellen yhteiskunta- ja sosiaalipoliittisessa ajattelussa alkoi painottua näkemys, jonka mukaan kansakunnan kokonaisedun ohella valtion tuli huolehtia yksilöiden hyvinvoinnista. Arvojen uudelleen arviointiin kuului aikaisempaa voimakkaampi vetoaminen yhteiskunnallista oikeudenmukaisuutta, erityisesti tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta korostaviin näkökantoihin. Merkittävän lisän sosiaalihuollon sosiaalieettisiä ja myös lainsäädännöllisiä lähtökohtia koskevaan keskusteluun toi valtioneuvoston vuonna 1967 asettama ja vuonna 1971 mietintönsä jättänyt sosiaalihuollon periaatekomitea.³⁰⁸ Komi-

³⁰⁴ Pulman (1987, 234–237) mukaan komitean vuonna 1966 jättämä mietintö perustui pitkälti niihin näkökantoihin, joita lastensuojelujärjestöt ja alan työntekijät olivat 1940-luvulta lähtien esittäneet. Aivan kaikilta osin se ei kuitenkaan miellyttänyt lastensuojeluväkeä. Heidän toivomuksenaan oli ollut, että kuntien velvollisuudet kirjattaisiin selkeästi lakiin, joka toive ei kuitenkaan toteutunut. Puutteena pidettiin myös sitä, ettei lastensuojeluhenkilökunnan koulutustasoon kiinnitetty mietinnössä riittävästi huomiota. Lakiesityksen katsottiin perustuvan ajatukseen siitä, että lautakuntien jäsenten ja virkailijoiden ns. terve järki ja maallikkokokemus riittivät lastensuojeluongelmien ratkaisuun.

³⁰⁵ Pulma 1987, 237.

³⁰⁶ Hellsten 1992, 395. Laajemmin Hellsten 1992, 395–398, Karisto, Takala & Haapola 2006, 283–288 ja Tuori & Kotkas 2008, 92–100.

³⁰⁷ Pakkoauttajat -keskustelua käytiin erityisesti vuosina 1967–1968. Ks. Eriksson 1967. Ks. myös esim. Tuori 1990, 142–146 ja Hellsten 1992, 398–400.

³⁰⁸ Tuori & Kotkas 2008, 90. Ks. KM 1971:A25 Sosiaalihuollon periaatekomitean mietintö.

tean sosiaalipolitiikan uutta suuntaa viitoittanut mietintö piti sisällään sosiaalihuollon keskeiset periaatteet, joita olivat palveluhenkisyys, normalisuspyrkimys, valinnan vapaus ja luottamuksellisuus. Sosiaalihuoltoa koskevassa lainsäädännössä noudatettaviksi periaatteiksi komitea esitti perusoikeuksien loukkaamattomuuden, oikeusturvan toteutumisen, pyrkimyksen lakien yhteensovittamiseen ja järjestelmien aukottomuuteen sekä myönteisen tulkinnan ensisijaisuuteen. Komitean mietintöönä kirjaamien periaatteiden pohjalta oli tarkoitus lähteä sosiaalihuoltojärjestelmän kokonaisvaltaiseen uudistamiseen, jonka vuoksi myös lastensuojelun palvelujärjestelmää oli syytä uudistaa.³⁰⁹

1.2. Vuoden 1973 sosiaalihuollon periaatekomitean mietintö II

Sosiaalihuollon periaatekomitean toinen, vuonna 1973 valmistunut mietintö sisälsi ehdotukset perheiden ja alaikäisten sosiaalihuollon järjestämiseksi koskeviksi periaatteiksi.³¹⁰ Mietinnössään komitea ehdotti, että tuolloin voimassa olleen lastensuojelulain (52/1936) tilalle säädettäisiin laki perheiden ja alaikäisten sosiaalihuollosta. Lain ei tullut koskea vain erityispalveluja kuten aikaisemmin, vaan myös yleisiä perheille ja alaikäisille annettavia sosiaalipalveluja.³¹¹ Komitea totesi, että perheiden ja alaikäisten käytettäväksi oli tuotettu palveluja muutoinkin kuin sosiaalihuollon piirissä. Tällaisiin esimerkiksi opetus- ja terveydenhuollon palveluihin verrattuna lastensuojelulain mukainen toiminta oli selvästi tarkoitettu erityispalveluksi, joka liittyi sekä poikkeuksellisiin tilanteisiin että yhteiskunnan kannalta epäsuotavana pidettyyn käyttäytymiseen. Komitean näkemyksen mukaan lastensuojelua tuli jatkossa kehittää yleisen palvelujärjestelmän suuntaan. Tavoitteena oli, että palvelujen käyttö perustuisi entistä enemmän vapaaehtoisuuteen, asiakkaan valintoihin sekä yhteistyöhön palvelujen tuottajien ja käyttäjän välillä. Lastensuojelujärjestelmän erityispalveluluonnetta oli komitean mukaan syytä välttää.³¹²

Sosiaalihuollon periaatekomitean mietinnössä korostettiin voimakkaasti koti- ja perheyhteisön merkitystä alaikäisen kehityksen kannalta ensisijaisena tekijänä:

³⁰⁹ Tuori & Kotkas 2008, 97–98, Hämäläinen 1992, 187 ja Pulma 1987, 240.

³¹⁰ Ks. KM 1973:86 Sosiaalihuollon periaatekomitean mietintö II. Ks. myös sosiaali- ja terveysministeriön vuonna 1971 asettaman ja vuonna 1972 mietintönsä jättäneen suojelukasvatustoimikunnan (KM 1972:B 135, 42–60) pohdintoja sosiaalihuollon periaatekomitean linjaamien periaatteiden soveltamisesta suojelukasvatuksellisten alaikäisten kanssa työskennellessä. Suojelukasvatuskomitea pyrki omalta osaltaan määrittelemään alaikäisen sosiaalihuollossa noudatettavien erityisperiaatteiden sisältöä.

³¹¹ KM 1973:86, 5.

³¹² KM 1973:86, 3–5.

”Alaikäisen luonnollisin kasvuympäristö on perhe, jossa hänelle muodostuvat tasapainoisen psyykkisen ja sosiaalisen kehityksen kannalta välttämättömät läheiset ihmissuhteet. Tällaisia perheyhteisössä syntyviä ihmissuhteita ei yleensä voida korvata minkäänlaisella laitostenmuotoisella järjestelyllä. Siksi perhekokonaisuuden säilymistä mahdollisimman monen alaikäisen kasvu- ja kehitysyhteisönä on pidettävä alaikäisten sosiaalihuollon keskeisenä tavoitteena. Tämän tavoitteen toteuttamista voidaan edistää sekä tukemalla biologisiin siteihin rakentuvan perheen koossa pysymistä että toteuttamalla vieraassa perheessä tapahtuva sijaishuolto siten, että sijaisperheen sisäiset ihmissuhteet voivat muodostua läheisiksi ja turvallisiksi.”³¹³

Komitean käsityksen mukaan perheiden ja alaikäisten sosiaalihuoltoa koskevan lain tuli antaa viranomaisille riittävästi mahdollisuuksia sellaisiin toimiin, joiden puitteissa perhekokonaisuuksien säilymistä ja niiden sisäistä eheytymistä voitaisiin tukea. Viranomaisten yhteistyön yksiselitteisenä tavoitteena tuli olla perheen omien toimintaedellytysten parantaminen. Pakkotoimiin ei tulisi ryhtyä muutoin kuin kriittisen tilanteen niin vaatiessa.³¹⁴

Komiteamietinnössä näkyi, miten lastensuojelussa sosiaalisten ongelmien tarkastelun painopiste oli 1970-luvun alkuun tultaessa siirtynyt perheen ja lapsen aineellisen puutteen ongelmista henkisen hyvinvoinnin ongelmiin.³¹⁵ Kun esimerkiksi vuoden 1936 lastensuojelulain voimaantulon aikaan lapsen sijaishuollon tarpeen syiksi kirjattiin lapsen orpous, perheen köyhyys tai nuoren pahantapaisuus niin vuoden 1973 komiteamietinnössä ongelmien luonteesta todettiin muun muassa seuraavaa:

”Lapsi on usein se heikoin perheyhteisön jäsen, jonka kohdalla ongelmat selvimminkin näkyvät, mutta tämä ei voi johtaa siihen päätelmään, että myös ongelmien syyt liittyisivät ensisijassa lapseen. Päinvastoin alaikäisten perheenjäsenten kohdalla ilmenevät sopeutumisvaikeudet ja ristiriidat usein heijastelevat perheen sisäisissä ihmissuhteissa yleensä alkaneita häiriöitä. Niiden poistamiseen tai vähentämiseen pyrkivän toiminnan pitäisi siten lähteä perhekeskeisestä näkemyksestä. Vaikeimmat ongelmat liittynevät useimmiten aviopuolisoiden keskinäisiin suhteisiin.”³¹⁶

”Tilanteen riittävä ymmärtäminen ja sen pohjalta tapahtuva toimenpiteiden suunnittelu edellyttää sosiaaliviranomaisilta paneutumista alaikäisen olosuhteisiin ja hänen ihmissuhteittensa kenttään. Tämä tehtävä kuuluu ensisi-

³¹³ KM 1973:86, 30.

³¹⁴ KM 1973: 86, 8–9 ja 52–54. Ks. myös KM 1972:B 135, 86–89 ja 93–97.

³¹⁵ Hämäläinen 1992, 177. Ks. KM 1982: 67 Vuoden 1982 lastensuojelutoimikunnan mietintö. Ks. myös KM 1985:7 Vuoden 1982 lastensuojelutoimikunnan III-osamietintö.

³¹⁶ KM 1973:86, 45–46.

jaisesti kuntatasolla toimivalle sosiaalityöntekijälle. Tarvittaessa hänen tulisi saada apua lääkäriltä, psykologilta tai muulta erityishenkilökunnalta, jotka ovat paneutuneet alaikäisten ongelmiin.”³¹⁷

Komitean mukaan lapsen erilaiset käyttäytymishäiriöt olivat oireita lapsen tärkeissä ihmissuhteissa syntyneistä ongelmista ja niiden taustalla voitiin useimmiten olettaa olevan turvallisuuden tunteen häiriintymisen. Sen sijaan, että lapsen huollon tarvetta eriteltäisiin erilaisten kategorioiden avulla, komitea piti välttämättömänä, että toimenpiteiden tarve selvitetään kokonaisnäkömyksen pohjalta. Toimenpiteiden tuli aina pyrkiä lapsen tai nuoren turvallisuuden lisäämiseen sekä ihmissuhteissa esiintyvien häiriöiden syiden poistamiseen. Järjestelmän kehittämisen kannalta tämä merkitsi muun muassa sitä, että suojelukasvatuksen erottamisesta muusta alaikäisen sosiaalihuollosta oli syytä luopua. Samoin oli tarpeen luopua lastensuojelutoimenpiteiden jaottelemisesta varsinaisiin ja jälkihuollollisiin toimenpiteisiin.³¹⁸ Lisäksi komitea katsoi, että perheyhteistään erilleen joutuneen lapsen ja yleensä myös nuoren henkilön kohdalla tuli asettaa tavoitteeksi joko perheyhteyden palauttaminen tai, jos palaamiselle ei ollut edellytyksiä, korvaavan perheyhteisön aikaansaaminen sijoituksella sopivaan vieraaseen kotiin.³¹⁹ Laitokseen sijoittamisesta oli pidettävä viimeisenä vaihtoehtona ja mahdollisimman monissa tapauksissa tuli löytää sijaisperhe, jossa syntyvät ihmissuhteet tukisivat alaikäisen kehitystä ja sosiaalistumista. Sijaiskodeilla piti olla käytettävissään kaikki samat tuen muodot kuin perheillä yleensä, minkä lisäksi alaikäisen oli saatava tarvitsemaansa tukea uuteen sijaiskotiin sopeutumiseksi.³²⁰

Sosiaalihuollon periaatekomitea korosti perusoikeuksien loukkaamattomuuden ja oikeusturvan toteutumisen merkitystä perheiden ja lasten sosiaalihuollossa. Oikeusturvan tärkeimpinä osatekijöinä pidettiin kansalaisten yhdenvertaisuutta ja päätöksenteon ennustettavuutta sekä päätöksenteon valvottavuutta niiden toimesta, joita tehdyt ratkaisut koskivat. Alaikäisen kohdalla perusoikeuksien loukkaamattomuuden periaatteeseen liittyi kuitenkin erityisongelmia. Komitea muistutti, että alaikäiset saattoivat joutua yhtä hyvin vanhempiansa kuin viranomaistenkin mielivaltaisen kohtelun uhreiksi. Koska

³¹⁷ KM 1973:86, 52.

³¹⁸ KM 1973: 86, 5–8. Jälkihuollon osalta komitea totesi, että lapsen tai nuoren sosiaalihuoltoa on kunkin yksilön kohdalla pidettävä kokonaisuutena, jossa kunkin vaiheen tuli tähdätä seuraavaan vaiheeseen myös siten, että seuraavan vaiheen toimenpiteitä valmisteltiin etukäteen. Tukitoimenpiteiden tuli vähentyä asteittain ja loppua vasta sitten, kun tukea ei enää tarvittu. Vastuun oli pysyttävä jatkuvasti samoilla viranomaisilla.

³¹⁹ KM 1973:86, 30–32.

³²⁰ KM 1973:86, 64–68.

alaikäinen ei ollut kypsä tekemään päätöksiä omassa asiassaan eikä järjestämään omaa elämäänsä, saattoivat vanhemmat kohdistaa häneen rajoituksia ja pakkotoimenpiteiksi luonnehdittavaa vallankäyttöä. Lapsen vanhempien kohuutonta vallankäyttöä oli yhteiskunnan pyrittävä ehkäisemään ja tässä mielessä valvomaan vanhempien toimintaa. Tämä ei kuitenkaan saanut johtaa liialliseen puuttumiseen perheen sisäisiin asioihin, koska se puolestaan saattoi edistää perheen hajoamista tai ainakin sen sisäisten ristiriitojen vaikeutumista. Vanhempien ja lasten välisten ongelmien vähentämiseksi tuli ensisijaisesti tarjota vapaaehtoisesti käytettäviä palveluja. Jos voimakkaammat toimenpiteet olivat välttämättömiä, tuli viranomaisten toimesta tapahtuvaa alaikäisten henkilökohtaiseen vapauteen puuttumista pitää vähintään yhtä tarkasti valvottuna ja säädeltyä kuin aikuisten kohdalla. Komitea korosti, että alaikäisellä oli tällaisissa tilanteissa aikuisia heikommat mahdollisuudet valvoa etujaan. Tämän vuoksi alaikäisiä koskevan päätöksenteon valvottavuudelle oli syytä panna erityistä painoa. Jos holhooja ei saanut tilaisuutta tai hän ei halunnut valvoa alaikäisen etua, ei lapsen oikeusturvan toteutumisesta ollut takeita.³²¹

1.3. Vuoden 1977 lasten ja nuorten sosiaalihuoltotoimikunnan mietintö

Vuoden 1974 lopulla sosiaali- ja terveysministeriö asetti toimikunnan, jonka tehtäväksi tuli laatia ehdotus uudeksi lasten- ja nuorisonhuoltoon koskevaksi laiksi. Ehdotusta laatiessaan toimikunnan tuli ottaa huomioon edellä mainitut komiteamietinnöt ja niistä annetut lausunnot sekä käytännön lastensuojelutyössä saadut kokemukset. Huomioon tuli ottaa myös muiden Pohjoismaiden vastaava lainsäädäntö. Lasten ja nuorten sosiaalihuoltotoimikunta, jonka mietintö valmistui vuonna 1977, seurasi pitkälti sosiaalihuollon periaatekomitean edellä esitettyjä kannanottoja.³²²

Lasten ja nuorten sosiaalihuoltotoimikunnan mukaan lastenhuoltoon koskevan lainsäädännön uudistamisen tarve oli jo pitkään ollut olemassa. Samat ongelmat, jotka koskivat koko sosiaalihuollon kenttää, olivat nähtävissä lastensuojelussa. Sosiaalihuoltoon koskevan lainsäädännön kehittäminen oli toimikunnan mukaan ollut epätasaista ja tapahtunut osa-alueittain, ilman yhtenäistä tavoitteiden asettelua ja kokonaisvaltaista suunnittelua. Seurauksena oli, että käytännön toimenpiteet olivat jakautuneet lukusiin eri lakeihin, niiden tarkoituksenmukainen valinta ja käyttö vaikeutunut ja lisäksi toimenpiteet olivat eritasoisia siitä riippuen, mihin lakiin ne perustuivat.³²³

³²¹ KM 1973:86, 22–24.

³²² KM 1977:37 Lasten ja nuorten sosiaalihuoltotoimikunnan mietintö.

³²³ KM 1977:37, 5.

Toimikunnan mukaan vuoden 1936 lain mukaiset lastensuojelutoimenpiteet olivat liikaa painottuneet korjaavaan työskentelyyn, jolloin ne olivat saaneet leimaavan, jopa rankaisevan luonteen. Toimikunta kritisoi erityisesti suojelutoimenpiteinä toteutettuja varoitusta ja valvontaa, joiden tukea antava ja huollon tarvetta poistava vaikutus oli osoittautunut vähäiseksi. Epäkohtana pidettiin myös sitä, että lastensuojelulain mukaiset toimenpiteet olivat kohdistuneet ensisijaisesti lapseen tai nuoreen itseensä, jolloin perhe kokonaisuutena oli jäänyt vähemmälle huomiolle. Toiminta oli ollut omiaan pikemminkin häjöttämään kuin tukemaan perhettä. Kun lisäksi toimenpiteiden laatu ja kesto olivat olleet sidoksissa lapsen tai nuoren henkilön ikään, eivät toimenpiteet olleet saavuttaneet huollon tarpeen todellisia syitä tai ne olivat jääneet kesken.³²⁴

Sosiaalihuollon periaatekomitean II mietinnössä ilmaistujen periaatteiden mukaisesti lasten ja nuorten sosiaalihuoltotoimikunta piti tavoitteenaan kokonaisvaltaisen lastenhuoltojärjestelmän luomista. Toimikunta halusi luopua lastensuojelun käsitteestä liian kapea-alaisena ja siirtyä käyttämään lastenhuollon käsitettä. Käsite kuvaisi paremmin toimikunnan laajamittaisia uudistuspyrkimyksiä. Toimikunnan mukaan lastenhuollon tuli olla osa yhteiskuntapolitiikkaa ja erityisesti tarjoamiensa palvelujen osalta sillä tuli olla laaja-alaisia perhepoliittisia tavoitteita. Lähtökohtana oli, että yleisten palvelujen tarkoituksenmukaisella järjestämisellä voitaisiin vähentää lasten ja lapsiperheiden sosiaalista turvattomuutta. Pyrkimyksenä oli siirtyminen viimesijaisesta lastensuojelusta kaikkia lapsia ja lapsiperheitä koskevaan palvelujärjestelmään, jossa sulautuisivat yhteen yleinen sosiaalihuolto, lastensuojelu, kasvatusturvalapalvelut sekä päivähoito.³²⁵

Toimikunnassa myönnettiin toki, että osa väestöstä tarvitsi erityistä tukea suoriutumisen tueksi. Tässä tarkoituksessa tulikin kehittää ehkäisevää huoltoa ja tukipalveluita siten, että lapsi voisi omassa kodissaan saada tarvitsemansa hoidon ja kasvatuksen. Mikäli näistä toimenpiteistä huolimatta lapsi jouduttaisiin ottamaan yhteiskunnan huostaan ja hänen hoitonsa järjestämään sijaishuollossa, tuli toiminnassa korostua oikeusturvan vaatimukset sekä annetun huollon sisällöllinen vastaavuus lapsen huollon tarpeeseen. Samoin sijaishuollon aikana tuli huolehtia siitä, että vanhempien edellytykset hoitaa itse lastaan sijaishuollon jälkeen paranisivat.³²⁶

Samoin kuin sosiaalihuollon periaatekomitea aikaisemmin, myös lasten ja nuorten sosiaalihuoltotoimikunta esitti, että jako turvattomiin ja suojelukas-

³²⁴ KM 1977:37, 8–9.

³²⁵ KM 1977:37, 7, 13–14.

³²⁶ KM 1977:37, 7.

vatusta tarvitseviin lapsiin tuli poistaa. Samoin oli syytä poistaa eron tekeminen sen suhteen oliko toimenpiteiden kohteena lapsi vai nuori henkilö. Mietinnössä esitettiin, että lastensuojelutoimenpiteiden sisällön ja keston oli määräydyttävä ainoastaan lapsen huollon tarpeesta käsin, jolloin toimenpiteiden tuli olla samankaltaisia kaikille alle 18-vuotiaille lapsille. Lisäksi korostettiin kaikkien lapsen kehitykseen vaikuttavien tekijöiden huomioon ottamista lastenhuolto-toimenpiteisiin ryhdyttäessä. Toiminnan lähtökohtana tuli olla lapsen terveen kehityksen turvaaminen, joten lapsen perheen tukemisen oli kuuluttava oleellisena osana lastenhuoltoon.³²⁷

Toimikunnan mietinnöstä annetuissa lausunnoissa kritisoitiin sitä, ettei toimikunta ollut esittänyt riittäviä keinoja sinänsä hyväksyttävien tavoitteiden kuten ennalta ehkäisevän työn ja perhekeskeisyyden toteuttamiseksi. Ongelmana pidettiin myös sitä, ettei sosiaalilautakunnan yhteistyötä päihde- ja kriminaali-huollon kanssa ollut käsitelty riittävästi. Lisäksi lausunnoissa pohdittiin, turvasiko ehdotus riittävästi lapsen edun ja oliko toimikunta kiinnittänyt riittävästi huomiota sijaishuollon tarpeen edellytyksiin, huostaanottoon liittyviin holhous- ja huoltokysymyksiin sekä huostaanottoon liittyviin oikeusturvakysymyksiin.³²⁸

Lopulta lasten ja nuorten sosiaalihuoltotoimikunnan mietintö kaatui liialliseen laaja-alaisuuteen. Vaikka esityksen yleiset periaatteet olivatkin aikaisempien periaatekomiteoiden linjojen mukaisia, olisi esitys toteutuessaan sitonut sekä kuntia että valtiota liian suuriin taloudellisiin kustannuksiin. Lisäksi toimikunnan kattavan lastenhuoltojärjestelmän kehittäminen johti kysymään, eikö vastaavaan lopputulokseen päästäisi, jos samaan aikaan valmisteilla olevaan uuteen sosiaalihuoltolakiin saataisiin riittävät lastensuojelua koskevat säännökset.³²⁹

1.4. Vuoden 1982 lastensuojelutoimikunnan mietintö

Marraskuussa 1982 sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö asetti jälleen uuden toimikunnan laatimaan ehdotusta lastensuojelulaiksi. Laki oli osa samaan aikaan vireillä olleita sosiaalihuolto- ja lapsilainsäädännön uudistuksia. Lakiehdotus piti saada eduskunnan hyväksyttäväksi kevälistuntokaudella 1983, jotta se tulisi voimaan vuoden 1984 alussa eli yhtä aikaa valtionosuuslain (Valtava), sosiaalihuoltolain ja lapsen huolto- ja tapaamisoikeutta koskevan lain kanssa.³³⁰

Pohtiessaan lasten ja nuorten asemaa yhteiskunnassa lastensuojelutoimikunta totesi yhteiskunnan tuotantorakenteessa tapahtuneen nopeita muu-

³²⁷ KM 1977:37, 8–9.

³²⁸ KM 1982: 67, 39.

³²⁹ Pulma 1984, 243–244.

³³⁰ KM 1982:67 Lastensuojelutoimikunta 1982:n mietintö.

toksia, jotka olivat monella tavoin vaikuttaneet lasten ja nuorten asemaan ja kasvuoloihin. Tällaisia muutoksia olivat muun muassa maatalousvaltaisesta teolliseen ja jälkiteolliseen yhteiskuntaan siirtyminen, kaupungistuminen, muuttoliike, työelämän lisääntyneet vaatimukset sekä työn etääntyminen perhe-elämästä ja perheen aseman ja tehtävien muuttuminen. Muutokset olivat synnyttäneet uudenlaisia lasten ja nuorten sosiaalisia ongelmia.³³¹

Toimikunta muistutti, etteivät yhteiskunnan pyrkimykset hyvinvoinnin lisäämiseen olleet kaikilta osin koituneet lasten ja nuorten hyväksi. Lyhyen tähtäimen taloudellisuuden ja tehokkuuden vaatimukset olivat muun muassa yhdyskuntasuunnittelussa ja rakentamisessa johtaneet elinympäristöä heikentäviin ratkaisuihin ja tehneet ympäristön lapsille hankalaksi ja vaikeasti hallittavaksi, jopa vaaralliseksi. Tämän lisäksi joukkotiedotus, mainonta, laajalle levinnyt väkivaltakulttuuri sekä tavaroihin ja esineisiin ihanteita ja elämänarvoja liittävä kaupallisuus olivat tarjoamassa korvikkeita lasten vähäisille osallistumismahdollisuuksille, heikoille sosiaalisille suhteille sekä seikkailun ja tunne-elämysten puutteille. Kaiken kaikkiaan toimikunta katsoi yhteiskunnan rakennemuutoksen vaikutuksen lasten elämään olleen niin merkittävän, että lasten kasvuoloihin, turvallisuuteen ja suojelun tarpeeseen oli välttämätöntä kiinnittää aikaisempaa laajempaa huomiota.³³²

Perheiden ja lasten ulkoisten toimintaedellytysten muuttumisen lisäksi toimikunta arvioi ongelmia aiheutuneen siitä, etteivät perinteiset kasvatustavat ja -tavoitteet soveltuneet enää uudenlaisissa yhteiskunnallisissa oloissa. Aineellisen puutteen rinnalle ja tilalle olivat nousseet yhä enemmän ihmisen tietoisuutta ja mielenterveyttä sekä sosiaalisia suhteita koskevat ongelmat. Aikuisten elämää vaikeuttavista perhe- ja yksilökriiseistä kärsivät usein eniten lapset.³³³ Toimikunta huomautti, että yhä useammin lastensuojelun tarve oli kohdistunut perheisiin, joiden elämän aineelliset edellytykset olivat hyvät, mutta joissa vanhempien kasvatuskäsky ja lapsen mahdollisuudet tasapainoiseen kasvuun ja kehitykseen olivat heikot esimerkiksi siksi, että perheen ihmissuhteet olivat poikkeuksellisen köyhät tai vääristyneet. Tällaisten niin sanotusti hyvin toimeentulevien perheiden ongelmat olivat saattaneet pysyä pitkään piilossa ja tulla esille vasta lapsen murrosiässä. Näissä tilanteissa avun ja tuen tarvetta oli ollut vaikea yksilöidä, koska perinteiset sosiaalisten ongelmien ulkoiset merkit olivat puuttuneet.³³⁴

³³¹ KM 1982:67, 1.

³³² KM 1982:67, 2–3.

³³³ KM 1982:67, 2

³³⁴ KM 1982:67, 9.

Toimikunnan mukaan perinteinen köyhyys ja syrjäytyminen marginaaliväestöksi olivat kuitenkin edelleen lastensuojelun näkökulmasta merkityksellisiä ongelmia. Lastensuojelussa tavattiin perheitä, joissa huoltajien elämäntilannetta olivat alun alkaen tai monen vuoden ajan kuormittaneet useat ongelmat. Heidän lapsuudessaan oli saattanut olla lukuisia syviä pettymyksiä ja usein vaihtuneita kasvuympäristöjä. Usein heidän koulutuksensa oli vähäinen. Monelle oli tyyppilistä työelämästä irtaantuminen ja omaan osakulttuuriin vajoaminen ja eristäytyminen. Toimikunta arvioi, etteivät kaikkein vaikeimmissa sosiaalisissa oloissa elävät olleet välttämättä hakeneet omatoimisesti apua. Toisaalta tämän kaltaisilla perheillä oli saattanut olla lukuisia vaihtuvia kontakteja terveyden- ja sosiaalihuollon eri palveluihin, mutta mikään viranomainen ei ollut ottanut vastuuta perheen pitkäjänteisestä tukemisesta. Kun ongelmat olivat jatkuneet pitkään, saattoi sosiaalitoimen tarve kestää vuosia, sillä perheen jäsenten omanarvontunne ja käsitys itsestään yksilöinä ja perheen jäsenenä oli heikko. Tällaisissa tilanteissa vanhemmat eivät aina tiedostaneet eivätkä tunnistanee lastensa tarpeita ja olivat usein itsekin avun ja tuen tarpeessa. Toimikunta muistutti, että yleisissä palvelupisteissä lapset ja huoltajat eivät aina olleet saaneet kriittisissä tilanteissa tarvitsemaansa tiiviimpää apua ja tukea. Lisäksi aikuisille suunnatuissa palveluissa oli kyetty vain harvoin toimimaan lasten erityistarpeiden edellyttämällä tavalla.³³⁵

Lastensuojelutoimikunnan mukaan 1970-luvulla tapahtuneiden palveluiden laajenemisen ja monipuolistumisen rinnalla sosiaali- ja terveydenhuollossa oli havaittavissa myös kielteisiä kehityssuuntia kuten palvelurakenteen eriytyneisyys ja lastensuojelupalvelujen jälkeenyjääneisyys. Yhtenä syynä lastensuojelun jälkeenyjääneisyyteen komitea piti sitä, että vuoden 1936 laki oli laadittu aikana, jolloin tieto lapsen kasvusta ja kehityksestä oli ollut vähäistä. Näin ollen uusinta tietoa lapsen kasvusta ja kehityksestä ei ollut voitu riittävässä määrin hyödyntää lastensuojelulain mukaisissa toimenpiteissä. Ongelmia ehkäisevään ja yhteisöjen kanssa tapahtuvaan avohuollon työskentelyyn ja tämän työmuodon kehittämiseen ei taloudellisia resursseja ollut juurikaan osoitettu. Kunnat eivät olleet suoriutuneet riittävän hyvin niille osoitetuista lastensuojeluvollisuuksista.³³⁶ Toimikunnan mukaan lastensuojelun jälkeenyjääneisyyden merkkejä olivat muun muassa:

³³⁵ KM 1982:67, 8–9.

³³⁶ KM 1982:67, 14. Toimikunta ehdotti erillisen viisivuotisen määrärahan varaamista valtion tulo- ja menoarvioon lasten kasvuolojen kokeilu- ja kehittämistoiminnan aikaansaamiseksi. Käytännön kehittämistoiminnan yhteiskuntapoliittisena tavoitteena tuli olla lasten ja nuorten tarpeiden, oikeuksien ja etujen huomioon ottamisen edistäminen kaikessa yhteiskuntapoliittisessa suunnittelussa ja päätöksenteossa sekä lasten, nuorten ja lapsiperheiden jokapäiväisen elinympäristön elävöittäminen ja parantaminen.

- Ongelmia ehkäisevien ja avohuollollisten toimenpiteiden vähäisyys
- Lapsen heikko oikeudellinen ja sosiaalinen asema
- Epäselvyydet lapsen yksityisen ja julkisen huollon yhteensovituksessa
- Yhtäältä nopeiden ja tehostettujen tukitoimien puuttuminen akuuteissa tilanteissa ja toisaalta riittävän pitkäjänteisen tuen puuttuminen kasvuolojen vakiinnuttamiseksi
- Jälkihuollon kehittymättömyys
- Alueellisesti epätasaiset valmiudet puuttua lastensuojelullisiin ongelmiin sekä suuret erot toimenpiteisiin ryhtymisessä ja huollon toteuttamisen periaatteissa

Lastensuojelun pysähtyneisyyttä ja jälkeenjääneisyyttä kuvasi toimikunnan mukaan omalta osaltaan se, että vuonna 1979 tehdyn selvityksen mukaan joka neljännen huostaanotetun lapsen kohdalla ensimmäinen lastensuojelun toimenpide oli ollut huostaanotto. Murrosikäisten hyväksi palvelutuotannon laajentuminen ei ollut koitunut. Esimerkiksi päihdehuollossa A-klinikoiden ja nuorisoseinämien asiakkaista alle 21-vuotiaiden osuus oli 1970-luvulla vähentynyt. Lisäksi lasten- ja nuortenpsykiatrisen hoidon ikäryhmittäinen kohdentuminen oli ongelma siltä osin kun lastenpsykiatrian piiriin kuuluivat alle 12-vuotiaat ja nuorisopsykiatrian piiriin puolestaan 16–17 -vuotiaat, jolloin 12–15 -vuotiaat saattoivat jäädä sivuun. Linjaa, jonka mukaisesti alaikäisiä ja nuoria rikoksentekejiä tuomittiin yhä vähenevässä määrin ehdottomaan vapausrangaistukseen, komitea piti humanina ja tarkoituksenmukaisena, mutta samalla ongelmallisena sen vuoksi, ettei muita keinoja nuorisorikollisten ohjaamiseksi ollut juurikaan kehitetty. Samankaltainen kehityssuunta oli nähtävissä koulunkäyntivaikeuksista kärsivien lasten ja nuorten kohdalla. Koulusta poistaminen sopeutumattomuuden takia oli tehty aikaisempaa helpommaksi, mutta psyykkistä oppilashuoltoa tai muita tukitoimia oppilaiden ohjaamiseksi ei ollut tarjolla. Komitea arvioi, että kuvatut kehityssuunnat olivat lisänneet painetta sosiaalitoimeen, jonka tehtävänä yhteiskunnassa oli vastata lasten ja nuorten huollon tarpeeseen kaikissa olosuhteissa.³³⁷

Toimikunnan mukaan lastensuojelu ei ollut voinut riittävästi vaikuttaa lapsiväestön tarpeiden huomioon ottamiseen yhteiskuntamme suunnittelussa ja rakentamisessa, eikä puuttua ongelmien syihin tai niiden ehkäisyyn. Tapah-

³³⁷ KM 1982:67, 10–13.

tumiin oli puututtu vasta, kun kriisit olivat olleet olemassa ja silloinkin usein vasta äärimmäisessä hädässä, jolloin ongelmien korjaaminen oli vaikeaa ja kallista. Toimikunta muistutti, että lastensuojelun puutteet olivat tulleet ilmi monien vankiloissa ja mielisairaaloissa olleiden ihmisten elämänhistorioissa.³³⁸ Tämän vuoksi lasten kasvuolojen kehittämistä koskevilla lainsäädännöksillä tuli edistää eri viranomaisten ja yhteisöjen sekä myös kuntalaisten välistä yhteistyötä ja näin parantaa lapsille, nuorille ja lapsiperheille kotikasvatuksen tukemiseksi tarkoitettuja palveluja. Tavoitteeksi oli otettava lastensuojeluongelmien syntymisen ehkäisy ja yhteiskunnan lapsiväestön hyvinvoinnin edistäminen. Julkisen vallan, erityisesti kunnan, tuli organisoida monipuolinen ja kattava palvelujärjestelmä lapsiperheiden auttamiseksi. Neuvoloita, päivähoitoa ja koulua oli kehitettävä siten, että niissä pystyttäisiin havaitsemaan lastensuojelulliset ongelmat sekä ryhtymään niiden vaatimiin toimiin.³³⁹

Lastensuojelulaki miellettiin lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan lain jatkeeksi ja siksi lastensuojelutoimikunta otti lapsenhuoltolain hallituksen esityksen lastensuojelulain valmistelun pohjaksi.³⁴⁰ Lapsenhuoltolakiin kirjatut kasvatukselliset tavoitteet omaksuttiin myös lastensuojelulain kasvatukselliseksi tavoitteiksi. Nyt lasten syntyperästä riippumaton tasa-arvo sekä lapsen aseman vahvistaminen itsenäisenä oikeudellisena subjektina olivat niin yksityis- kuin julkisoikeudellisten lainsäädäntöuudistusten keskeisiä tavoitteita.³⁴¹ Toimikunta korosti, että lapsen ottaminen huomioon itsenäisenä oikeudellisena subjektina oli julkisen huollon puolella vielä tärkeämpää kuin yksityisoikeudellisessa lainsäädännössä. Lapsella oli yksilölliset oikeudet

³³⁸ KM 1982:67, 11.

³³⁹ KM 1982:67, 21. Toimikunta totesi, että kuntien näkökulmasta lastensuojelun keskeisenä ongelmana oli ollut valtion rahoituksen vähäisyys. Toinen keskeinen ongelma oli ollut rahoituksen viivastuneisuus. Suurin osa valtion tuesta käytettiin vuonna 1980 laitoshoidon ylläpitämiseen (81 %), osa meni perhehoitoon (14 %) ja vain vähäinen osa avohuollon järjestämiseen (5 %).

³⁴⁰ Vuoden 1983 lastensuojelulaki (683/1983) oli osa 1970- ja 1980-luvuilla toteutettua lapsilainsäädännön kokonaisuudistusta, joka merkitsi lapsen oikeudellista asemaa koskevien säännösten laajamittaista modernisointia. Lapsilainsäädännön kokonaisuudistus toteutettiin kahdessa vaiheessa. Vuonna 1976 tulivat voimaan isyyslaki (700/1975), laki lapsen elatuksesta (704/1975) sekä laki lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan päätöksen täytäntöönpanosta (523/1975). Seuraavana vuonna astui voimaan laki lapsen elatuksen turvaamisesta (182/1977). Ottolapsilainsäädäntö uudistui vuoden 1980 alusta lailla lapseksiottamisesta (32/1979) ja muutamaa vuotta myöhemmin uudistettiin lapsen huoltoa (361/1983), holhousta (368/1983) ja lastensuojelua koskevat säädökset.

³⁴¹ Ks. esim. Savolainen 1984, 14–17, Oulasmaa 1994, 110 ja Kurki-Suonio 1999, 429–430. Ks. myös Saarenpää (1996, 391), jonka mukaan samalla kun uudistuksen yhteydessä lapsioikeuden katsottiin eriytyneen omaksi oikeudenalakseksi perheoikeuden sisällä, luovuttiin myös aikaisemmasta lasten alistaisuuteen perustuneesta säätelytavasta. Myös Mikkolan & Helminen (1994, 19–20) mukaan ko. lakien eräs keskeinen oikeudellinen merkityssisältö oli siinä, että aikuisen näkökulma muuttui lapsen näkökulmaksi.

syntymästään asti. Suhteessaan julkisyhteisöön myös lapsen tuli voida nauttia niistä vapausoikeuksista sekä taloudellisista, sosiaalisista ja sivistyksellisistä oikeuksista, jotka sisältyvät hallitusmuotoomme sekä Suomen ratifioimiin asiaa koskeviin YK:n sopimuksiin. Lapsen oikeuksien kehityksen kannalta merkityksellisinä asiakirjoina toimikunta mainitsi YK:n vuoden 1948 ihmisoikeuksien julistuksen ja vuoden 1959 lapsen oikeuksien julistuksen sekä tuolloin valmisteilla olleen YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen.³⁴² Perus- ja ihmis-oikeusasiakirjojen lisäksi toimikunta viittasi muissa Pohjoismaissa sekä Saksan Liittotasavallassa, Ranskassa ja Englannissa tehtyihin lastensuojelulainsäädännön uudistuksiin, joissa lapsen aseman ja oikeuksien huomioon ottaminen oli saanut aikaisempaan verrattuna merkittävämmän sijan.³⁴³

Kansainvälisen lapsen oikeuksia koskevan keskustelun lisäksi lapsilainsäädännön uudistuksen taustalla oli nähtävissä avioliittolain uudistukseen liittynyt perhepoliittinen keskustelu, jossa tunnustettiin perinteisen perheideologian murtuminen ja uudenlaisten perhemuotojen olemassaolo. Keskustelu johti omalta osaltaan arvioimaan uudelleen lapsen ja vanhemman sekä lapsen ja julkisen vallan välisiä suhteita ja niihin liittyviä vastuukysymyksiä. Sekä avioliittoa että lasta koskevia lakeja laadittaessa ja uudistettaessa neutraliteettia, valinnan vapautta ja individualismia korostavat näkökannat korostuivat aivan uudella tavalla. Ennen uudistuksia lapsen ja vanhempien keskinäisen suhteen järjestämisessä avioliitto oli ollut ratkaisevassa asemassa.³⁴⁴

Lastensuojelutoimikunta piti tärkeänä, että lapsen etu ja lapsen ilmaise- ma tahto saisivat lastensuojelulaissa samanlaisen merkityksellisen aseman kuin ne olivat saaneet lapsenhuoltolain hallituksen esityksessä.³⁴⁵ Lapsen edun toteutumista toimikunta halusi edistää seuraavilla toimilla:

³⁴² KM 1982:67, 3–5. Toimikunta ehdotti lastensuojelulain toteuttamista ohjaavan yleisen tavoitteen kirjaamista lain 1 §:ään seuraavasti: ”Lapsella on oikeus turvalliseen ja monipuoliseen kasvuun, kehitykseen ja erityiseen suojeluun sekä oikeus olla etusijalla suojelua ja apua annettaessa.” Säännöksen katsottiin vastaavan YK:n lapsen oikeuksien julkistuksen periaatteita kaksi ja kahdeksan ja osittain myös tuolloin YK:ssa valmisteilla olevaa sopimusta lapsen oikeuksista. Voimaan saatetussa laissa (683/1983) säännöksen sanamuoto oli kuitenkin hieman toinen: ”Lapsella on oikeus turvalliseen ja virikkeitä antavaan kasvuympäristöön, tasapainoiseen ja monipuoliseen kehitykseen sekä etusija erityiseen suojeluun.”

³⁴³ KM 1982:67, 4. Kun lasten kasvuolojen kehittämisen painopiste oli 1970-luvulla ollut lapsen elatusta ja koulutusta koskevan lainsäädännön uudistamisessa, ennakoitiin toimikunta painopisteen siirtyvän 1980-luvulla lasten ja lapsiperheiden asumista, lähiympäristöä, kulttuuritoimintaa sekä perhepolitiikkaa koskevan lainsäädännön uudistamiseen. Toivomuksena oli, että uudistukset perustuisivat riittävään tietoon lapsen kasvusta ja kehityksestä.

³⁴⁴ Aarnio 1980, 135–154. Ks. myös Aarnio 1984, 7–15.

³⁴⁵ KM 1982:67, 50.

- ”Lapsen etu on asetettava johtavaksi periaatteeksi perhe- ja yksilökoh- taista lastensuojelua annettaessa
- Lapsen edun selvittämiseksi lapselle on annettava aikaisempaa laajempi puhevalta häntä itseään koskevissa asioissa
- Sijaishuollossa olevalle lapselle on pyrittävä turvaamaan mahdollisim- man nopeasti vakiintuvat kasvuolot sekä oikeus pitää yhteyttä hänelle läheisiin henkilöihin sekä oikeus saada selvitys sijaishuoltoon johtaneis- ta syistä ja häneen kohdistuneista toimenpiteistä
- Sijaishuollon järjestäjäksi voidaan hyväksyä vain julkisyhteisö, sosiaali- lautakunta tai sosiaalihallituksen luvan saanut järjestö
- Yksityisen lastensuojelulaitoksen perustaminen on luvanvaraista
- Perhehoitoa voidaan antaa vain sellaisessa perheessä, jonka soveltuvuus tähän tehtävään on selvitetty
- Laitoshoidolle on asetettu määrätty laatuvaatimukset³⁴⁶

Asianosaisten oikeusturva lapsen huostaanotossa oli toimikunnan mukaan käynyt ongelmalliseksi sen vuoksi, että vuoden 1936 laissa huostaanoton edellytykset oli sidottu yksittäisiin nimettyihin oireisiin. Tämän kaltaista ratkaisua pidettiin aikansa eläneenä, sillä nyt näkemyksenä oli, että useimmiten lastensuojelun tarve johtui monien syiden yhteisvaikutuksesta. Niinpä lapsen huostaanoton ja sijaishuoltoon sijoittamisen edellytykset oli määriteltävä siten, että ne vastasivat paremmin olemassa olevia ongelmia. Toimikunta kuitenkin tote- si, että kun oirekeskeisyydestä osin luovuttiin, jouduttiin samalla luopumaan tarkkaan määritellyistä huostaanoton edellytyksistä. Tämä saattoi aiheuttaa uusia oikeusturvaongelmia, minkä vuoksi lakiin tuli sisällyttää erityisiä menet- telytapaa koskevia säännöksiä.³⁴⁷

³⁴⁶ KM 1982:67, 19. Toimikunnan mukaan sijaishuollossa oli pyrittävä siihen, että oman kodin ulkopuolista hoitoa tarvitsevalla lapsella oli oikeus mahdollisimman nopeasti vakiintuviin olosuhteisiin. Hänelle oli tarvittaessa turvattava mahdollisuus sitoutua ja juurtua uuteen kasvuympäristöön. Hänellä tuli kuitenkin olla oikeus omaan alkuperäänsä, historiaansa ja juuriinsa.

³⁴⁷ KM 1982:67, 19–20. Toimikunta muistutti, että kaikissa Skandinavian maissa lastensuojelutapaukset ratkaistiin lähes yksinomaan lastensuojeluviranomaisten toimesta. Useimmissa muissa maissa ratkaisut tapahtuivat tätä varten olemassa olevissa tuomioistuimissa tai asioita käsittelevät sekä lastensuojeluviranomaiset että tuomioistuimet, jolloin lastensuojeluviranomaisille kuuluivat asiat, jotka voitiin hoitaa vanhempien suostumuksella ja yhteisymmärryksessä heidän kanssaan. Mikäli ristiriitojen syntyminen vanhempien kanssa oli mahdollista tai kysymys oli vanhempien oikeusturvasta, asia käsiteltiin tuomioistuimessa.

Asianosaisten oikeusturvaa parantavina uudistuksina esitettiin muun muassa seuraavia: perhe- ja yksilökohtaisen lastensuojelun keskeisten periaatteiden määrittely, asianosaisten sekä tarvittaessa lapsen kasvun ja kehityksen asiantuntijoiden kuuleminen ennen huostaanottoa ja sijaishuoltoon sijoittamista, tahdonvastaisen huostaanoton alistaminen tuomioistuimeen, velvollisuus huoltosuunnitelman laatimiseen ja tarkistamiseen ja valitusoikeuden myöntäminen sijaishuoltopäätöksistä. Toimikunnan mukaan laista oli tehtävä sisällöllisesti monipuolinen ja avohuollon tukitoimia koskevat säännökset tuli laatia velvoittaviksi, jotta niitä tarvittaessa olisi todella riittävästi saatavilla. Palvelujen laadullisen ja määrällisen tason katsottiin olevan keskeisesti asiakkaiden oikeusturvaan vaikuttava seikka. Lisäksi asianosaisten yhdenvertaisuuden toteuttamisen kannalta oli tärkeää, että lastensuojelun perusvalmiudet olivat olemassa koko maassa suunnilleen samantasoisina.³⁴⁸

³⁴⁸ KM 1982:67, 20.

2. Vuoden 1983 lastensuojelulain toimeenpano ja soveltaminen

2.1. Turvaverkon lastensuojelu

Kattavan sosiaaliturvajärjestelmän rakentaminen 1960- ja 1970-luvuilla muutti merkittäväällä tavalla kunnallisen lastensuojelutyön reunaehdoja. Mittavilla tulonsiirroilla ja kaikkia kansalaisia koskevalla lakisääteisellä sosiaalivakuutusjärjestelmällä luotiin taloudellista turvaa erilaisten riskien varalle. Samalla kunnallista hyvinvointipalvelujärjestelmää kehitettiin voimakkaasti, ja valtiopujärjestelmän avulla tuettiin valtiojohtoisen yhteiskuntapolitiikan toimeenpanoa, muun muassa kunnallisten hyvinvointipalvelujen tuottamista paikallistasolla.³⁴⁹

Samanaikaisesti lastensuojelulain kanssa voimaan tulleet sosiaalihuoltolaki (710/1982) ja laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta (677/1982) antoivat välineet koko sosiaali- ja terveydenhuollon palveluverkoston rakentamisen keskitetylle ohjaukselle.³⁵⁰ Kun aikaisemmin yleisten sosiaalipalvelujen järjestäminen oli ollut kuntien omatoimisuuden varassa, alisti nyt niin sanottu Valtava-uudistus kunnat varsin tiukkaan valtiolliseen ohjaukseen. Koko kunnallista sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevalla yhtenäisellä suunnittelu- ja valtionosuusjärjestelmällä oli keskeinen asema kunnallisen palveluverkoston kehittämisessä ja ohjaamisessa. Valtakunnallisissa suunnitelmissa, jotka hyväksyttiin budjettiesityksen yhteydessä viideksi vuodeksi kerrallaan, voitiin antaa kuntia sitovia määräyksiä valtionosuuden piiriin kuuluvista sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista. Kuntien ja kuntainliittojen oli laadittava samaksi ajanjaksoksi toteuttamissuunnitelma, joka oli alistettava lääninhallituksen vahvistettavaksi. Kunnat saivat valtionosuutta kustannuksiin, jotka olivat aiheutuneet toteuttamissuunnitelman mukaisesta sosiaali- ja terveydenhuollosta.³⁵¹

Sosiaalihuoltolaissa säädettiin yleisen sosiaalihuollon järjestämisvastuu ja toimeenpano kuntien tehtäväksi. Laissa sosiaalihuollolla tarkoitettiin sosiaalipalveluja, toimeentulotukea, sosiaaliavustuksia ja niihin liittyviä toimintoja, joiden tarkoituksena oli edistää ja ylläpitää yksityisen henkilön, perheen ja yhteisön sosiaalista turvallisuutta ja toimintakykyä. Sosiaalihuoltolaissa säädettiin kunnan velvollisuudesta järjestää riittävät sosiaalipalvelut alueellaan. Lain

³⁴⁹ Hämäläinen 2007, 341.

³⁵⁰ Tuori & Kotkas 2008, 134.

³⁵¹ Tuori & Kotkas 2008, 134–137.

mukaan näihin sosiaalipalveluihin kuuluivat muun muassa sosiaalityö, kasvat-
tus- ja perheneuvonta, kotipalvelut, asumispalvelut, laitoshuolto ja perhehoi-
to. Suhteessa sosiaalihuoltolakiin lastensuojelulaki määrittyi erityislaiksi, jossa
säädettiin yleislakia tarkemmin muun muassa lastensuojelupalvelujen järjestä-
misestä sekä lastensuojelutoimenpiteitä koskevassa päätöksenteossa noudatet-
tavasta menettelystä.³⁵²

Lastensuojelulakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 13/1983 vp)
sosiaalipalvelujen tarjoamisen lähtökohdaksi määriteltiin ”sosiaalinen ongel-
ma” eli sellaiset olot, jotka estävät tai vaurioittavat yksilön, pienryhmän tai
laajemman yhteisön suotuisaa kehitystä. Sosiaalihuollon tehtäväksi määritel-
tiin ennakoida ja havaita nämä ongelmat, ehkäistä ja korjata niitä. Ongelmien
syntymistä katsottiin voitavan ehkäistä, kun lastensuojelun tarve havaitaan
riittävän varhain. Tiedossa oli kuitenkin, ettei sosiaalihuolto yksinään kykene
riittävän laajasti vaikuttamaan lasten kasvuoloihin ja siksi tämän tehtäväkentän
tuli olla kunnan eri viranomaisten ja yhteisöjen yhteistyöalue. Tarkoituksena
oli, että kaikissa niissä toimintapisteissä, joissa luontevasti muutoinkin tavattiin
lapsiperheitä ja lapsia voitaisiin toimia lasten huoltajien tukena. Ensisijaisena
tavoitteena oli auttaa ja tukea vaikeuksissa olevia lapsiperheitä ja lapsia heidän
tavanomaisessa arkiympäristössään.³⁵³ Hyvinvointivaltion laajentumisen kau-
della (1960-luvun alusta 1980-luvun lopulle) lastensuojelun palvelurakenne
alkoi muuttua laitostavasta yhä enemmän ennalta ehkäiseviä toimia ja avo-
huoltoa painottavaan suuntaan.³⁵⁴

Vuoden 1982 lastensuojelutoimikunnan puheenjohtajana toimineen
Mikkolan mukaan lastensuojelulain keskeisimmäksi käsitteeksi määrittyi per-
he- ja yksilökohtainen lastensuojelu. Vaikka käsite oli pitkä ja kömpelö, se ker-
toi Mikkolan mukaan pelin hengen. Lastensuojelun keskiössä oli perhe, jossa
erityisen huomion kohteena oli suojelun tarpeessa oleva lapsi tai lapset. Ta-
voitteeksi asetettiin näiden ihmisten tukeminen, työskentely paremman tule-
vaisuuden puolesta ottaen huomioon heidän odotuksensa ja omat voimava-
ransa. Lastensuojelutyön tuli lähteä sananmukaisesti lapsen suojelun tarpeesta
ja tähdätä niin lapsen kuin perheen kuntouttamiseen ja integrointiin muiden
joukkoon.³⁵⁵ Lain tavoitteenasettelu oli linjassa sosiaalihuollon periaateko-

³⁵² HE 13/1983 vp, 18–19. Ks. myös Tuori & Kotkas 2008, 22–25. Lastensuojelulain lisäksi eril-
lisillä laeilla säädettiin eräiden muiden erityisryhmien palveluista, kuten kehitysvammaisten
huollosta (519/1977), vammaispalveluista (380/1983) ja päihdehuollosta (41/1986). Erillinen
laki annettiin myös lasten päivähoitosta (36/1973).

³⁵³ HE 13/1983 vp, 19.

³⁵⁴ Mikkola 2004b, 84. Ks. myös Bardy, Salmi & Heino 2001, 33–37 ja 89–96, Nieminen 1996,
928–929 ja Mikkola & Helminen 1994, 16.

³⁵⁵ Mikkola 2004b, 77–79.

mitean edellisellä vuosikymmenellä muotoilemien uusien sosiaalipoliittisten periaatteiden kanssa. Ennaltaehkäisyyn, normalisuuspyrkimykseen, palveluhenkisyys, valinnan vapauden ja luottamuksellisuuden oli määrä raamittaa lastensuojelutyön käytäntöjä ja päätöksentekoa ja lastensuojelun oli tarkoitus nivoutua yhdeksi, mutta samalla tärkeäksi silmukaksi siihen laajaan turvaverkon kudelman, jota hyvinvointivaltion laajentumisen kaudella rakennettiin. Turvaverkon toivottiin muodostuvan niin tiheäksi, ettei väliinputoaja ryhmiä syntyisi.³⁵⁶

Vuoden 1983 lastensuojelulain 1 §:n mukaan: ”Lapsella on oikeus turvalliseen ja virikkeitä antavaan kasvuympäristöön, tasapainoiseen ja monipuoliseen kehitykseen sekä etusija erityiseen suojeluun”. Lain 2 §:ssä lastensuojelun tavoitteeksi määriteltiin turvata lapsen edellä mainitut oikeudet vaikuttamalla yleisiin kasvuoloihin, tukemalla huoltajia lasten kasvatuksessa sekä toteuttamalla perhe- ja yksilökohtaista lastensuojelua. Tavoitteena oli, että lapsi saisi kaikissa olosuhteissa sellaisen huollon kuin lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain (361/1983) 1 §:ssä säädettiin.

Kunnan tehtävänä oli huolehtia siitä, että lastensuojelu järjestetään sisältyänsä ja laajuudeltaan sellaiseksi kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää (4.1 §). Sosiaalilautakunnan tehtäväksi puolestaan tuli hyväksyä yleiset perusteet ja ohjeet lautakunnan alaisen lastensuojelun järjestämiseksi ja kehittämiseksi (4.2 §). Lasten ja nuorten kasvuolojen sekä palvelujen kehittämistä koskevan 6 §:n 1 momentin mukaan sosiaalilautakunnan ja kunnan muiden viranomaisten tuli seurata ja kehittää lasten ja nuorten kasvuoloja sekä poistaa kasvuolojen epäkohtia ja ehkäistä niiden syntyä. Sosiaalilautakunnan oli myös määräävä välittää tietoa lasten ja nuorten kasvuoloista ja sosiaalisista ongelmista sekä antaa asiantuntija-apua muille viranomaisille samoin kuin kunnan asukkaille ja kunnassa toimiville yhteisöille (6.2 §). Lisäksi kunnan tuli sosiaali- ja terveydenhuoltoa, koulutointa sekä muita lapsille, nuorille ja lapsiperheille tarkoitettuja

³⁵⁶ HE 13/1983 vp, 19. Ks. Hämäläinen (2007, 207–304), joka toteaa, että vaikka lastensuojelun uudenlaiset tavoitteet kirjautuivat lakiin vasta vuonna 1983, oli ideologinen muutos tapahtunut jo aikaisemmin. Esimerkiksi suojelukasvatuksen diskurssi muuttui 1950-luvulla, kun pahantapaisiksi kutsuttuja alettiin nimittää sopeutumattomiksi. Muutos ilmensi näkökulman avautumista lapsen ja nuoren henkilökohtaisista ominaisuuksista hänen elämänsä historiaansa, elinoloihin ja perhetaustaan ja yhteiskuntaan. Lapsia ja nuoria haluttiin yhä harvemmin rangaista ja heitä pidettiin yhä vähemmän itse vastuussa sopeutumattomuudestaan. Tämän vuoksi lasten ja nuorten laitoksiin sijoittamisen kynnyksessä nousi aikaisempaa korkeammalle. Vrt. kuitenkin Pulma (1987, 245), jonka mukaan lastensuojelutoimikunnan (KM 1982:67) esitys merkitsi paluuta perinteiseen lastensuojelukäsitykseen. Aivan kuten 1900-luvun alussa, myös 1980-luvun lastensuojeluideologia perustui käsitykseen lasten suojelemisesta yhteiskunnallisilta vaaroilta. Pulman mukaan toimikunnan analyysi lastensuojelutoimien puutteista ja tarpeista ei sisältänyt suuria uutuuksia.

palveluja kehittäessään pitää huolta siitä, että näiden palvelujen avulla tuettiin huoltajia lasten kasvatuksessa ja saatiin selville lasten, nuorten ja lapsiperheiden erityisen tuen tarve (7.1 §). Aikuisille sosiaali- ja terveydenhuollon, kuten päihdehuolto- ja mielenterveyspalveluja annettaessa, myös hänen huollossa olleen lapsen hoidon ja tuen tarve tuli ottaa huomioon (7.3 §).

Lastensuojelulain (683/1983) 8 §:ssä määriteltiin perhe- ja yksilökohtaisen lastensuojelun toimintamuodoiksi avohuollon tukitoimet, huostaanotto ja sijaishuolto sekä jälkihuolto. Lastensuojelutoiminnan keskeisiksi periaatteiksi kirjattiin lapsen edun ja mielipiteen huomioon ottamisen sekä avohuollon tukitoimien ensisijaisuuden periaatteet (9 §). Hallituksen esityksen mukaan näiden periaatteiden tuli ohjata sosiaalitoimen käytännön ratkaisuja siten, että lapsen etu tulisi turvattua ensisijaisesti tukemalla huoltajia lapsen kasvatuksessa. Ristiriitatilanteissakin yhteiskunnan väliintulon tuli olla perheenjäsenten kehitystä edistävä, objektiivinen ja myönteinen. Lapsen etua selvitettäessä lapsen omat toivomukset ja mielipide oli otettava huomioon. Viranomaisen tuli myös perehtyä lapsen kasvuoloihin ja arvioitava, miten eri lastensuojelutoimenpiteet todennäköisesti vaikuttaisivat lapsen kehitykseen (10.1 §).³⁵⁷

Lapsen asemaa sekä lapsen oikeuksien ja edun huomioon ottamista lastensuojelutyössä pyrittiin parantamaan vuoden 1990 lastensuojelulain 10 § muutoksella (139/1990), jolloin lapsen asioista vastaavalle sosiaalityöntekijälle asetettiin velvollisuus valvoa lapsen edun toteutumista, avustaa virkansa puolesta lasta ja ohjata häntä tarvittaessa saamaan riittävää oikeudellista apua. Säännösmuutosta koskevan hallituksen esityksen mukaan tavoitteena oli korostaa sosiaalityöntekijän kokonaisvastuuta lapsen edun toteuttajana sekä vahvistaa lapsen oikeudellista asemaa erityisesti silloin, kun lapsen ja vanhemman välillä ilmeni eturistiriitaa.³⁵⁸

Lastensuojeluilmoitusta koskevan 40 §:n mukaan ”sosiaali- ja terveydenhuollon, koulutoimen, poliisitoimen tai seurakunnan palveluksessa taikka luottamustoimessa olevan henkilön, joka virkaa tai tointa hoitaessaan oli saanut tietää ilmeisestä perhe- ja yksilökohtaisen lastensuojelun tarpeesta”, oli ilmoitettava asiasta viipymättä sosiaalilautakunnalle. Myös muu kuin edellä tarkoitettu henkilö saattoi tehdä tällaisen ilmoituksen (40.2 §).

Lastensuojelulain 12 §:ssä säädettiin sosiaalilautakunnalle yleinen velvollisuus ryhtyä viipymättä avohuollon tukitoimiin, ”jos lapsen kasvuolot vaarantuvat tai eivät turvaa lapsen tai nuoren terveyttä tai kehitystä taikka, jos

³⁵⁷ HE 13/1983 vp, 21–22.

³⁵⁸ L139/90 – HE 177/89 vp.

lapsi tai nuori itse käyttäytymisellään vaarantaa terveyttään tai kehitystään”. Avohuollon tukitoimiin ryhtymisen edellytykset haluttiin laissa nimenomaisesti erottaa niistä edellytyksistä, joiden täytyessä sosiaalilautakunnan tuli ottaa lapsi huostaan ja järjestää hänelle sijaishuolto. Pyrkimyksenä oli korostaa sekä perheen ja lapsen ongelmiin puuttumista mahdollisimman varhaisessa vaiheessa että avohuollon tukitoimien ensisijaisuutta tukitoimia valittaessa. Säännöksen ei kuitenkaan ollut tarkoitus merkitä sitä, että lapsen huostaanottoa ja sijaishuoltoon sijoittamista voitaisiin viivyttää, jos lapsen hoidontarve näitä toimenpiteitä edellytti.³⁵⁹

Lastensuojelulain 16 §:n mukaan sosiaalilautakunnan tuli ottaa lapsi huostaan ja sijoittaa hänet sijaishuoltoon ”jos puutteet lapsen huolenpidossa tai muut kodin olosuhteet uhkaavat vakavasti vaarantaa lapsen terveyttä tai kehitystä taikka jos lapsi vaarantaa vakavasti terveyttään tai kehitystään käyttämällä päihkeitä, tekemällä muun kuin vähäisenä pidettävän rikollisen teon tai muulla niihin rinnastettavalla käyttäytymisellään”. Lisäksi edellytyksenä oli, etteivät avohuollon tukitoimet olleet tarkoituksenmukaisia tai mahdollisia taikka ne olivat osoittautuneet riittämättömiksi ja että sijaishuollon arvioitiin olevan lapsen edun mukaista. Kun lapsi oli otettu sosiaalilautakunnan huostaan, sosiaalilautakunnalla oli huostaanoton tarkoituksen toteuttamiseksi oikeus päättää lapsen hoidosta, kasvatuksesta, valvonnasta ja muusta huolenpidosta sekä olinpaikasta. Sosiaalilautakunnan oli kuitenkin pyrittävä yhteistoimintaan lapsen vanhempien ja muiden huoltajien kanssa (19 §). Lapsen sijaishuolto voitiin järjestää perhehoitona tai laitoshuoltona taikka muulla tarkoituksenmukaisella tavalla (22.2 §).

Kuten yleisemminkin hyvinvointivaltion laajentumisen kauden lait, myös vuoden 1983 lastensuojelulaki laadittiin vain pääpiirteissään lastensuojelupalvelujen järjestämistä ja resursointia sekä lastensuojelun sosiaalityötä ja päätöksentekoa ohjaavaksi. Konkreettiset hallinnolliset ratkaisut tulisi suhteuttaa laista ilmeneviin päämääriin, mutta niitä ei voinut välittömästi johdattaa laista. Esimerkiksi kuntien lastensuojelupalvelujen järjestämisestä ja resursoinnista säädettiin varsin väljästi: palveluja oli järjestettävä siinä määrin, ”kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää”. Myös lastensuojelun asiakkaiden aseman määrittäminen jäi avoimen norminannon varaan, jolloin sekä asiakkuuden alkaminen että palvelujen ja toimenpiteiden valinta riippui viranomaisen harkinnasta.

³⁵⁹ HE 13/1983 vp, 21–22.

Kuvatessaan vuoden 1983 lastensuojelulain (683/1983) säätämiseen liittyviä vaiheita Mikkola toteaa lain valmistelun sijoittuneen viimeiseen vaiheeseen hyvinvointivaltion rakentamisen virrassa.³⁶⁰ Suomessa hyvinvointivaltiota laajennettiin vielä 1980-luvulla sekä palvelujen että tulonsiirtojen osalta, vaikka samaan aikaan muissa länsimaissa näkyi jo merkkejä hyvinvointivaltion purkamisesta. Kansainvälisesti hyvinvointivaltion kriisistä käytiin keskustelua jo 1970-luvulla, mutta meillä usko taloudelliseen kasvuun oli vielä 1980-luvulla vahvaa ja siksi toteutetun sosiaalipolitiikan ja sosiaaliturvajärjestelmän arveltiin olevan kestäväällä pohjalla. Tuon aikaisten arvioiden mukaan järjestelmän kehittäminen tulisi tulevina vuosina olemaan vain hienosäätöä, jossa palvelujen ja etuuksien jakoa yhdenmukaistettaisiin ja yksinkertaistettaisiin.³⁶¹ Kun hyvinvointivaltiota koskevan kansainvälisen keskustelun painopiste oli siirtynyt kriisistä kriisin jälkeisen vaiheen pohdintaan, keskustelu muuttui meillä ajankohtaiseksi.³⁶²

2.2. Lama ja kuntapalvelujen muutos

Suomessa 1990-luvun alun lamaan ja julkisen talouden rahoitusvaikeuksiin vastattiin menojen leikkauksilla, joilta sosiaalimenot hyvinvointivaltiolle tyypillisesti suurimpana menoeränä eivät säästyneet. Leikkauksia toteutettiin sosiaaliturvalainsäädännön muutoksilla, etuuksien saamisedellytyksiä tiukentamalla, niiden kestoja rajoittamalla, omavastuuajoja pidentämällä, etuuksien ja palvelujen tasoa laskemalla ja indeksikorotuksista pidättymällä. Etuuslainsäädännön muutosten seurauksena tulo- ja tarveharkinta lisääntyivät ja järjestelmän universalismista tingittiin.³⁶³ Esimerkiksi verovähennysten poistamiseen, lapsilisien leikkaukseen ja indeksikorotusten jäädyttämiseen tai päivähoito-

³⁶⁰ Mikkola 2004b, 83. Vuoden 1973 sosiaalihuollon periaatekomitean II osamietinnössä KM (1973:86, 8–9) samoin kuin vuoden 1977 lasten ja nuorten sosiaalihuoltotoimikunnan mietinnössä (KM 1977:37, 7) korostettiin lastenhuollon olevan osa yhteiskuntapolitiikkaa ja erityisesti tarjoamiensa palvelujen osalta sillä katsottiin olevan perhepoliittinen tehtävä. Ks. myös KM 1972:B135, 86–97.

³⁶¹ Haatanen 1993, 58–60. Ks. myös Hellsten 1993, 454 ja Tuori & Kotkas 2008, 100.

³⁶² Ks. esim. Olavi Riihisen (1992) toimittama teos ”Sosiaalipolitiikka 2017”, jossa tarkastellaan hyvinvointivaltiokeskustelua 1990-luvun alun perspektiivistä. Hyvinvointivaltion kriisin luonteesta ja sen syiden erilaisista selityksistä ks. esim. Hellsten 1992, 148–154. Ks. myös Haatanen 1992, 63–64, Piirainen 1992, 292 ja Rahkonen 1995, 11–12. Ks. hyvinvointivaltion kustannus-, tehostomuus- ja byrokraatiakritiikistä Tuori 1990. Ks. vielä viimeaikaisia arvioita hyvinvointivaltion uudelleen arvioinnin merkityksestä suomalaisessa sosiaalipolitiikassa esim. Palolan ja Karjalaisen (2013) toimittamassa kokoomateoksessa ”Sosiaalipolitiikka. Hu-kassa vai uuden jäljillä?”

³⁶³ Tuori & Kotkas 2008, 101–102. Ks. myös Karisto, Takala & Haapola 2006, 91–92.

maksujen korotukseen ei sopeutumisaikaa juuri jätetty.³⁶⁴ Samaan aikaan lama ja sen seurannaisvaikutukset kuten raha- ja työmarkkinoiden epävarmuus toivat hankaluuksia monien lapsiperheiden elämään. Oletettavasti taloudessa, työmarkkinoilla ja sosiaaliturvajärjestelmässä tapahtuneiden muutosten seurauksena 1990-luvun puolivälin jälkeen varsinkin monilapsisten ja yhden huoltajan perheiden määrä kahdessa pienituloisimmassa tuloluokassa alkoi kasvaa.³⁶⁵ Samoin kävi köyhyysrajan alapuolella elävien lasten ja lastensuojelun asiakkaiden määrän suhteen.³⁶⁶

Useat tekijät lienevät vaikuttaneet siihen, ettei kaikissa kunnissa kyety ylläpitämään lastensuojelupalveluja lainsäätäjän tarkoittamalla riittävällä tasolla. Yksi merkittävä tekijä oli ilman muuta 1990-luvun alun taloudellinen lama, mutta myös valtiollisen ohjauksen vähentämisellä oli mitä ilmeisimmin osuutensa asiassa. Vaikka sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelu- ja valtionosuusjärjestelmän uudistaminen (733/1992) vuoden 1993 alussa ei alun perin ollutkaan tarkoitettu vastaukseksi lamaan, toteutuessaan se antoi kunnille aikaisempaa laajemmat mahdollisuudet kuntakohtaisiin palvelutason leikkauksiin. Uudistuksella kunnallisista toteuttamissuunnitelmista luovuttiin, jonka jälkeen kunnat eivät saaneet käyttökustannusten valtionosuutta toteutuneen toiminnan aiheuttamiin kustannuksiin, vaan ennakkolisesti laissa säädettyjen perusteiden mukaan. Uudistuksen jälkeen kunnilla ei ollut velvollisuutta käyttää ennakkolisesti saatuja valtionosuuksia esimerkiksi sosiaalihuollon tehtäviin vaan kunkin kunnan asiana oli lähinnä talousarviossaan päättää, mihin

³⁶⁴ Moisio 2005, 17. Moisio mukaan 1990-luvulla toteutetuilla veropoliittisilla muutoksilla oli suuri merkitys lapsiperheiden toimeentulolle, koska lähes puolet lapsiperheiden saamista tulonsiirroista oli ollut perhepoliittisia tulonsiirtoja. Lapsi-, lapsenhoito- ja yksihuoltajavähennyksien poistuminen kunta- ja valtionverotuksessa 1990-luvun alussa kompensoitiin osin lapsilisän korotuksella. Lapsilisien korotuksia leikattiin kuitenkin jo vuonna 1995. Perhepoliittisten tulonsiirtojen merkitys heikentyi 1990-luvulla lapsiperheiden tulokehityksessä ennen kaikkea lapsilisien reaalisien arvojen laskun myötä. Lapsilisien ja verovähennysten yhteenlaskettu reaaliarvo lapsiperhettä kohden laski viidessätoista vuodessa (1990–2005) 10,8 prosenttia. Ks. myös Karisto, Takala & Haapola (2006, 315), jotka muistuttavat, että etuuden tasoa alentavia toimia ovat sekä suorat leikkaukset että indeksikorotusten jäädytykset, joiden vaikutukset kasautuvat vähitellen.

³⁶⁵ Moisio (2005, 5) selvityksen mukaan kahden vanhemman perheillä, joissa oli yksi tai kaksi lasta, tulokehitys oli ollut sangen hyvä. Samoin tulokehitys oli ollut hyvä lapsiperheissä, joissa nuorin lapsi oli jo saavuttanut kouluiän. Tulokehitys oli sen sijaan ollut heikompa suurilla lapsiperheillä, yksinhuoltajilla sekä lapsiperheillä, joissa oli alle kolmivuotias lapsi. Erityisesti yksinhuoltajatalouksien tulokehitys oli ollut huono. Ks. myös STM 2002:12, Bardy, Salmi & Heino 2001, 33–40, Julkunen 2001, 268–269 ja Julkunen 2006, 18–20. Samansuuntaisesta kehityksestä eräissä muissa Euroopan maissa ks. Esping-Andersen 2003b, 34–46.

³⁶⁶ Ks. Moisio 2005, 17: Kuudenkymmenen prosentin tuloköyhyys- tai pienituloisuusrajalla arvioituna Suomessa oli vuonna 1990 28 000 pienituloista perhettä, joissa oli 50 000 lasta. Vuonna 2003 vastaavat luvut olivat 63 000 ja 131 000.

tehtäviin se saamansa valtionosuuden suuntasi.³⁶⁷ Vaikka resurssipäätöksissä kuntia sitoivat tehtävälainsäädännön säännökset, joiden mukaan kunnan tuli järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon eli myös lastensuojelun palveluja siinä laajuudessa ja niissä muodoissa kuin kunnassa esiintyvä tarve vaati, jäi useassa kunnassa lastensuojelupalvelujen määrä ja laatu tarpeeseen nähden riittämättömiksi.³⁶⁸

Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annettua lakia muutettiin vuoden 2005 lopulla (1069/2005). Muutoksella tarkistettiin eräitä valtionosuuksien määräytymisperusteita ja sen tarkoituksena oli järjestelmän selkeyttäminen ja kannustavuus. Vuoden 2005 valtionosuuslain muutoksen yhteydessä lakkautettiin myös vuodesta 1999 lukien käytössä ollut lastensuojelun suurten kustannusten tasausjärjestelmä (LSL 1070/2005), jonka tarkoituksena oli ollut tasata kunnille lastensuojelusta aiheutuvia suuria kustannuksia sekä turvata lapsille ja perheille tarkoituksenmukaiset lastensuojelupalvelut kunnan taloudellisesta tilanteesta riippumatta. Lastensuojelun suurten kustannusten tasausjärjestelmä osoittautui kuitenkin kustannuksiltaan vaikeasti ennakoitavaksi ja alueellisesti eriarvoiseksi eikä se tukenut tehokkaasti pienempien kuntien toimintaa, kuten oli ollut tarkoitus. Lain muutoksella lastensuojelun suurten kustannusten tasausjärjestelmä korvattiin erillisellä lastensuojelun tarvetta kuvaavalla lastensuojelukertoimella.³⁶⁹

Kuntien ja kuntaryhmien väliset erot elintasossa ja sosiaalisissa ongelmissa kasvoivat 1990-luvun lopulta lukien, ja erityisesti isoissa kaupungeissa alueiden sisäinen eriytyminen hyviin ja huonoihin alueisiin voimistui. Erot kasvoivat niin absoluuttisesti kuin suhteellisestikin. Muuttoliike aiheutti ongelmia sekä muuttovoitto- että muuttotappiokunnissa. Perinteisesti lasten ja nuorten ongelmat, kunnallisen lastensuojelun toimesta tapahtuneet sijoitukset ja avohuollon toimenpiteet olivat keskittyneet kaupunkimaisiin kuntiin ja etenkin kaupunkiseudun keskuksiin. Lastensuojelua koskevien tilastojen mukaan lapsia ja nuoria koskevat ongelmat kehittyivät kuitenkin 1990-luvulla epäedulliseen suuntaan kaikissa kunnissa.³⁷⁰

Valtionosuusjärjestelmän uudistamisen jälkeen kunnallisiin palveluihin kohdistetut säästötoimet näkyivät pian neuvoloissa, päivähoidossa, peruskoulussa ja kouluterveydenhuollossa. Päiväkodissa lapsiryhmien ja koulussa luokkien

³⁶⁷ Tuori & Kotkas 2008, 135. Ks. myös Rousu 2007, 90–93, Uoti 2003, 292–299 ja Bardy, Salmi & Heino 2001, 102.

³⁶⁸ Tuori & Kotkas 2008, 136 ja Narikka 2006, 193–194.

³⁶⁹ Ks. laajemmin sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuusjärjestelmästä Narikka 2006, 184–202.

³⁷⁰ Kainulainen, Rintala & Heikkilä 2001, 57–75

kokoa kasvatettiin ja kasvattajien vaihtuvuus lisääntyi. Muun muassa tätä pidettiin yhtenä syynä siihen, ettei vaikeista kotioiloista tulevien ja erityistä tukea tarvitsevien lasten kasvua, kehitystä ja oppimista kyetty enää tukemaan samassa määrin kuin aikaisemmin. Koulussa ongelmaksi muodostui oppilashuollon puutteellisuus. Koululääkäreiden työpanosta vähennettiin ja osa kouluterveydenhoitajista siirrettiin terveyskeskuksiin, mistä syystä he eivät enää olleet yhtä helposti lasten saatavissa kuin aikaisemmin.³⁷¹ Vuoden 1990 heinäkuussa voimaan tulleella lastensuojelulain muutoksella (139/1990) kunnille säädettiin tehtäväksi järjestää oppilaille riittävä tuki ja ohjaus koulunkäyntiin, mutta uudistus ei onnistunut tarkoitetulla tavalla. Psykososiaalisen oppilashuollon järjestäminen jätettiin kuntien itsensä päätettäväksi ja ohjausvastuu jäi avoimeksi. Oppilashuollon tilanne ei uudistuksella juuri parantunut. Mainittujen palvelujen ja tukimuotojen lisäksi myös muita lasten, nuorten ja lapsiperheiden psykososiaalisia erityispalveluja arvioitiin uudelleen ja tarveharkintaa palvelujen piiriin pääsemiseksi lisättiin, jolloin palvelujen tarve ylitti lähes kaikissa palveluissa niihin osoitetut resurssit.³⁷²

Kaikki kunnat eivät henkilöstöllään, palvelurakenteillaan ja järjestelmillään kyenneet tai katsoneet tarkoituksenmukaiseksi tuottaa lakisääteisiä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja itse, vaan niitä ryhdyttiin järjestämään yhteistyössä muiden kuntien kanssa, olemalla jäsenenä toimintaa harjoittavassa kuntayhtymässä tai hankkimalla palveluja valtiolta, toiselta kunnalta, kuntayhtymältä tai muulta julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta.³⁷³ Lastensuojelujärjestöjen rooli lastensuojelupalvelujen järjestäjinä vahvistui 1990-luvulla. 2000-luvulla puolestaan liiketoimintaperiaatteella toimivien yritysten palvelujen tarjonta ja käyttö yleistyivät huomattavasti.³⁷⁴

Ainakin osin mainittujen muutosten seurauksena sekä lastensuojelun asiakkaiden että huostaanottojen ja sijoitusten määrä lisääntyi. Laitoksiin sijoit-

³⁷¹ Moisio 2005, 28. Ks. myös Uoti 2003, 300–331. Ks. Sariola 1985, jonka 1980-luvun puolivälissä tekemän tutkimuksen mukaan kouluterveydenhoitajat olivat se ammattikunta, jonka puoleen lapset usein kääntyivät jouduttuaan seksuaalisen hyväksikäytön kohteiksi. 1990-luvun lopulla kouluterveydenhoitajilla ei juuri ollut osuutta näiden tilanteiden selvittelyssä.

³⁷² Moisio 2005, 24–28. Ks. myös Bardy, Salmi & Heino 2001, 69–71.

³⁷³ Narikka 2004, 27–28. Keväällä 2005 valtioneuvosto käynnisti kunta- ja palvelurakenteen uudistamiseksi ns. Paras-hankeen. Hanke oli tarkoitus toteuttaa kuntien ja valtion yhteistyönä vuoden 2012 loppuun mennessä. Uudistuksen tavoitteeksi asetettiin ”vahvistaa kunta- ja palvelurakennetta, edistää uusia palvelujen tuotantotapoja ja organisointia, uudistaa kuntien rahoitus- ja valtiosuusjärjestelmiä sekä tarkistaa kuntien ja valtion välistä tehtäväjakoa siten, että kuntien vastuulla olevien palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen sekä kuntien kehittämiseen olisi vahva rakenteellinen ja taloudellinen perusta tulevana vuosikymmeninä”. Ks. laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta (23.2.2007/169) ja sitä koskeva hallituksen esitys HE 155/2006 vp. Ks. esim. Bardy, Salmi & Heino 2001, 95–96. Ks. myös esim. Sariola (1999, 16), jonka lastensuojelun avohuollon palveluja kartoittavan tutkimuksen mukaan kunnan avohuollon tukena yleensä käytettävistä palveluista yleisimmin mainitut olivat järjestöjen tarjoamat palvelut (79 %).

tettujen lasten ja varsinkin nuorten (12–17 -vuotiaiden) suhteellinen osuus si-
joitetuista kasvoi ja vastaavasti perhesijoitusten määrä väheni. Negatiivisesta kehi-
tyssuunnasta huolimatta vain harvassa kunnassa asetettiin lastensuojelutehtävien
toteuttamista koskevia tavoitteita, seurattiin palvelujen kysynnän muutoksia tai
kartoitettiin lastensuojelupalveluiden vaikuttavuutta ja kokonaiskustannuksia.³⁷⁵
Valtakunnallisesti ja kunnallisesti koordinoitun kehittämistoiminnan sijaan las-
tensuojelupalvelujen suunnittelu ja kehittäminen tapahtui lukuisten mutta sup-
peasti rajattujen tai lyhytaikaisten projektien kautta. Vaikka projekteissa saatiin
tärkeää tietoa monelta lastensuojelun osa-alueelta ja saatettiin tuottaa merkittä-
viäkin innovaatioita, hankkeiden pulmaksi muodostui hankitun tietopääoman
nopea haihtuminen projektien päätyttyä. Monesti projektien vaikutukset jäivät
paikallisiksi tai peräti kunkin projektin kestoiksi.³⁷⁶

2.3. Lastensuojeluasiakkuuden kehityssuunnat 1990- ja 2000-luvuilla

Toteutetuista lastensuojelun kehittämisohjelmista huolimatta 1990- ja 2000-lu-
vun kunnalliselle perhe- ja yksilökohtaiselle lastensuojelulle oli leimallista kun-
nittain eriytyvät palvelut ja käytännöt, lain tulkinta- ja soveltamisongelmat ja
näistä johtuva lasten eriarvoistuminen tarvitsemansa avun ja tuen saannin suh-
teen. Yhtäältä lapsille ja perheille saatettiin tarjota palveluja, jotka eivät vastan-
neet heidän tarpeitaan ja toisaalta sellaista apua ja tukea, jota lapset ja perheet
olisivat tarvinneet, ei ollut tarjolla. Lisäksi lain säännöksiä saatettiin tulkita las-
tensuojelun asiakkaiden näkökulmasta varsin merkittävässäkin asioissa siten,
että toiminta muodostui ennakoimattomaksi ja muutoinkin kuin palvelujen
saatavuuden osalta epäyhdenvertaiseksi. Kuten Sinko lastensuojelun sosiaa-
lityötä koskevassa tutkimuksessaan toteaa, lastensuojelun sosiaalityöntekijät
saattoivat itsekin kuvata työtään sanoilla: ”Se on sellaista mössöä”. Ilmaisulla
he viittasivat kokemukseensa siitä, ettei lastensuojelutyöllä tuntunut olevan sel-
keää alkua eikä loppua eikä myöskään riittävän yksiselitteisesti ilmaistua tai
dokumentoitua suuntaa tai päämäärää.³⁷⁷

³⁷⁵ Rousu 2007, 93–95.

³⁷⁶ Ks. Bardy, Salmi & Heino 2001, 103–118, joiden mukaan 1990-luvusta voidaan lastensuoje-
lussa puhua yhtäältä projektikehittämisen, mutta toisaalta myös projektien kaaoksen vuosi-
kymmenestä.

³⁷⁷ Sinko 2005, 7. Ks. myös esim. Heino, Kuoppala & Säkkinen (2005, 11–12), joiden kunnan
sosiaalityöntekijöille tekemän kyselytutkimuksen mukaan lastensuojelun asiakkuuden al-
kamisesta tehtiin merkittäviä sosiaalityön asiakirjoihin 80 % tapauksista, mutta asiakkuuden
loppumisesta merkintä tehtiin alle puolessa tapauksista. Ks. myös Kivinen 1994, 65–67 ja
Lehto-Trapnowski 1997, 21–22.

Lastensuojeluilmoitusta koskevan säännöksen (40 §) sanamuoto aiheutti viranomaisten keskuudessa epäselvyyttä sen suhteen, missä tilanteessa heillä oli oikeus tehdä lastensuojeluilmoitus toimintaansa säätelevien vaitiolo- ja salassapitosäännösten estämättä. Epäselvää saattoi olla myös, mitä ilmeinen lastensuojelun tarve tarkoittaa tai milloin perhe ja lapsi ovat nimenomaan lastensuojelupalvelujen tarpeessa.³⁷⁸ Vaikka sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000) ja viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999) annettujen lakien tarkoituksena oli selkiyttää tilannetta, monessa tapauksessa ne päinvastoin lisäsivät viranomaisten epätietoisuutta. Joissakin tapauksissa lastensuojeluilmoitus jäi tekemättä viranomaisen salassapitovelvollisuuteen vedoten silloinkin, kun lapsen huolenpidossa oli nähtävissä merkittäviä puutteita ja lapsen avun tarve oli ilmeinen.³⁷⁹

Lastensuojelu asiakkuutta tarkastelevissa tutkimuksissa perheen sosioekonomisen aseman havaittiin olevan yksi määräävistä tekijöistä lastensuojelun asiakkaaksi valikoitumisessa. Tutkimusten mukaan perheiden elämäntilanteet vaikuttavat hyvin samankaltaisilta ulkoisten toimintaedellytysten suhteen. Taloudelliset vaikeudet koskettivat lähes kaikkia perheitä.³⁸⁰ Tyypillisen asiakasperheen vanhemmilla oli matala peruskoulutustaso ja työelämään kiinnittymättömyys tai työstä syrjäytyminen oli varsin tavallista.³⁸¹ Asiakasperheet asuivat keskimääräistä pienemmissä ja varustelutasoltaan heikoimmista asunnoissa.³⁸² Lisäksi lastensuojelun asiakkaaksi valikoituneet lapset tulivat selvästi keskimääräistä useammin yhden vanhemman perheistä. Noin kaksi kolmesta lastensuojelun asiakkaaksi valikoituneesta lapsesta asui pääasiassa toisen vanhemman (yleisimmin äidin) luona.³⁸³

Vaikka lastensuojelun asiakkaaksi valikoituneiden perheiden aineellinen puutteenalaisuus kuten toimeentuloon tai asumiseen liittyvät ongelmat olivat

³⁷⁸ Ks. esim Kivinen 1994, 5-7, 102-105 ja Arnkil 2004, 223.

³⁷⁹ Sinko 2005, 21. Ks. myös Eduskunnan oikeusasiamiehen erilliskertomus K 1/2006 vp, 43-44.

³⁸⁰ Heino 2007, 37-39, jonka mukaan 45 % lapsista asui perheessä, joka oli saanut tai sai edelleen toimeentulotukea. Näin myös Forssén 1993 ja Kivinen 1994.

³⁸¹ Heinin (2007, 35-36) tutkimuksen mukaan yleisimmin lastensuojelun asiakkaaksi valikoituvien lasten vanhemmat olivat käyneet peruskoulun ja ammattikoulun tai ammattikursseja. Alempi tai ylempi korkeakoulututkinto oli 7 % äideistä ja 4 % isistä. Kun väestössä keskimäärin 0-17 -vuotiaiden lasten isien työllisyysaste on 90,1 % ja äitien 75 %, niin lastensuojelun asiakkaina olevista lapsista vain 40 % eli perheessä, jossa vain toinen vanhempi kävi töissä. Lapsista 43 % eli perheessä, jossa vanhemmalla ei ollut työhistoriaa lainkaan.

³⁸² Ks. Heino 2007, 28-30. Näin myös Virtanen 1995, 65-66, Kähkönen 1994, 31-33 ja Forssén 1993, 39-42.

³⁸³ Ks. Heino 2007, 32-33. Ks. myös Hiitola (2008, 23), jonka selvityksen mukaan vuonna 2006 huostaanotetuista lapsista 54 % eli yhden vanhemman perheessä ennen huostaanottoa. Heinin & Sallilan aikaisemman (1998, 16) tutkimuksen mukaan vuonna 1992 47 % ja vuonna 1995 43 % sijoitetuista lapsista tuli yksihuoltajaperheistä.

sosiaaliviranomaisten tiedossa, niitä ei yleensä kirjattu perusteeksi lastensuojelutoimien aloittamiselle. Sen sijaan lastensuojelun asiakkuuden alkamista perusteltiin esimerkiksi vanhempien päihde- ja/tai mielenterveysongelmilla, jaksamattomuudella tai kasvatuskyvyttömyydellä.³⁸⁴ Heinon sosiaalityöntekijöille tekemän kyselytutkimuksen mukaan keskeisimmiksi lastensuojelun asiakkaaksi tulon syiksi vanhempiin ja vanhemmuuteen liittyen sosiaalityöntekijät olivat kirjanneet: vanhempien jaksamattomuus (37 %), perheristiriidat (29 %), vanhempien riittämätön vanhemmuus (28 %), vanhempien avuttomuus ja osaamattomuus (22 %), vanhempien mielenterveysongelmat (20 %), ja vanhempien päihdeidenkäyttö (20 %). Keskeisimmät lapsen liittyvät lastensuojelutoimenpiteitä edellyttävät tekijät puolestaan olivat: lapsen ristiriidat vanhempien kanssa (22 %), lapsen vaikeudet koulunkäynnissä (20 %), lapsen huono psyykinen terveys (14 %), lapsen fyysinen sairaus tai vammaisuus (10 %) ja lapsen viivästynyt kehitys (10 %).³⁸⁵

Vuoden 1983 lastensuojelulain tavoitteiden mukaisesti kunnallinen lastensuojelutyö laajeni 1980-luvulta lukien eri viranomaisten, yleishyödyllisten yhteisöjen ja myöhemmin myös yksityisten palveluntarjoajien väliseksi yhteistoiminnaksi.³⁸⁶ Eri toimijatahojen välisen moniammatillisen yhteistyön ja verkostoitumisen avulla pyrkimyksenä oli löytää sellaisia avun ja tuen muotoja, joilla moniongelmaisiksi luonnehditut perheet ja lapset tulisivat autetuiksi. Päiväkoti ja koulu olivat jo aikaisemmin olleet yleisimmät kunnallisen sosiaalihuollon yhteistyökumppanit äitiys-, lasten- ja perheneuvolojen ohella. Nyt myös aikuisten mielenterveys- ja päihdekuntoutus pyrittiin saamaan osaksi perheen ja erityisesti vanhempien tukiverkostoa.³⁸⁷

Lapsille ja vanhemmille tarjottujen palveluiden välillä oli nähtävissä selkeä ero. Lastensuojelulain mukaiset avohuollon tukitoimet perustuivat vapaaehtoisuuteen, joten vanhempiin ei voitu kohdistaa tahdonvastaisia toimia. Tällöin käytännössä mahdollisiksi vaihtoehtoiksi jäivät ne palvelut, jotka oli-

³⁸⁴ Ks. esim. Lehto-Trapnowski (1997, 24–31), jonka mukaan perusteet lastensuojelutoimien aloittamiselle olivat pitkälti samanlaisia sekä ennen 1990-luvun alun lamaa että sen jälkeen. Hänen havaintojensa mukaan 1990-luvun alkupuolella avohuollon tukitoimien tarpeellisuutta perusteltiin yleisimmin perheristiriidoilla, vanhempien päihdeidenkäytöllä ja psyykkisillä vaikeuksilla. Näin myös Forssén (1993, 95), joka kuitenkin havaitsi, että nimenomaan äidin alkoholiongelma oli keskeisesti yhteydessä asiakkuuden alkamiseen. Ks. myös Kivinen 1994, 127 ja 134 ja Forssén 1993, 40–41.

³⁸⁵ Heino 2007, 58–59.

³⁸⁶ Kajava 1997, 43. Ks. myös Arnkil (2004, 214–239), jossa hän tarkastelee lapsen tilanteen aiheuttaman huolen asteen mukaisesti määrittyvää verkostotyötä.

³⁸⁷ Ks. esim. Hurtig 2003, 163, Sariola 1999, 31–32, Lehto-Trapnowski 1997, 32–33 ja Forssén 1993, 116–121.

vat vanhemmille mieluisimpia.³⁸⁸ Vaikka vanhempien päihde- ja mielenterveysongelmat kirjattiin yleisimmin avohuollon tukitoimien aloittamisen (myös huostaanoton) perusteiksi, oli erityisesti päihdehuolto se tukimuoto, josta vanhemmat kieltäytyivät useimmin.³⁸⁹ Samoin monet vanhemmat suhtautuivat penseästi tarjottuun perhetyöntekijän apuun. Tämä tukimuoto koettiin pikeminkin kontrolliksi kuin tueksi. Erityisen ongelmalliseksi koettiin perhetyöntekijöiden mahdollisuus antaa tietoa perheen tilanteesta sosiaalityöntekijöiden käyttöön esimerkiksi huostaanoton valmistelua varten.³⁹⁰ Päiväkotipaikan osoittaminen lapselle saattoi siten olla ainoa perheelle tarjottu tai vanhempien hyväksymä avohuollon tukitoimenpide silloinkin, kun perhe ja erityisesti vanhemmat olivat merkittävästi laajempien apu- ja tukitoimien tarpeessa.³⁹¹

Virtasen tutkimuksen mukaan ”koko perhettä” koskevat avohuollolliset lastensuojelutoimenpiteet keskittyvät lähinnä kanssakäymiseen sosiaalityöntekijän kanssa. Käytännössä kanssakäyminen tarkoitti vanhempien ja sosiaalityöntekijän välistä keskustelua, tilanteen pohtimista, ohjausta ja neuvontaa. Seuraavaksi yleisimmin vanhemmille tarjottiin kasvatus- ja perheneuvontaa (41 %), kotipalvelua (32 %) ja päihdehuollon palveluja (32 %). Virtasen aineistossa yleisin nimenomaan lapselle suunnattu avohuollon tukimuoto oli laitossijoitus (52 % lapsista), muiden palvelu- ja tukimuotojen jäädessä määrällisesti taka-alalle. Preventiiviset palvelut korostuivat tuettaessa vanhempia, kun taas lasten kohdalla tukimuodot painottuivat tavallaan jo korjaaviin palveluihin, vaikka avohuollollisista toimenpiteistä olikin kysymys.³⁹² Virtasen havaintoa tukee tieto siitä, että 1990-luvun alusta 2000-luvun alkuun avohuollon tukitoimena kodin ulkopuolelle tehtyjen sijoitusten määrä kasvoi huomattavasti. Pääasiassa lapsia ja nuoria sijoitettiin

³⁸⁸ Ks. esim. Virtanen 1995, 73–74. Ks. myös Hurtig 2003, 75–76.

³⁸⁹ Lehto-Trapnowski 1997, 32 ja Kajava 1997, 92. Sariolan (1999) tutkimus koski 116 erikokoisten ja eripuolilla Suomea sijaitsevien kuntien sosiaalityöntekijöiden käsityksiä avohuollon tukitoimien kehityksestä ja kehittämisestä. Tutkimuksessa sosiaalityöntekijät arvioivat, että vain 2 % tapauksista päihdehuollon avulla oli kyetty parantamaan lapsen elämäntilannetta.

³⁹⁰ Laakso & Saikku 1998, 18 ja Heino 2008, 11.

³⁹¹ Sariola 1999, 15.

³⁹² Virtanen 1995, 73–74. Näin myös Lehto-Trapnowski 1997, 32. Ks. Taskinen (2004, 144–145), joka muistuttaa, että suurin osa perheistä hakeutui kasvatus- ja perheneuvolaan oma-aloitteisesti. Perheneuvolaan tultiin useimmiten lasten ongelmien vuoksi (60 %), mutta myös parisuhde- ja perheongelmien vuoksi. Perheneuvolan lapsiasiakkaista suurin osa oli kouluikäisiä, kolmasosa alle kouluikäisiä ja nuoria (yli 16-vuotiaita) alle 10 %. Asiakkaat kuuluivat huomattavasti useammin yksinhuoltaja- ja uusperheisiin kuin väestö keskimäärin. Ks. myös Heino (2008, 11), jonka mukaan kotipalvelun piirissä olleiden lapsiperheiden määrä alkoi 1980-luvun lopulta lukien vähentyä merkittävästi. Vielä 1980-luvun lopulla 60 000 lapsiperhettä oli kunnallisen kodinhoitoavun piirissä, vuonna 2000 heitä oli 18 000 ja vuonna 2005 enää 12 800.

ammattillisiin perhekoteihin ja laitoksiin, joista yleisimmin käytettyjä olivat lastenkodit.³⁹³

Lastensuojelulain tarkoituksena oli erottaa avohuollon sijoitus ja huostaanoton jälkeinen sijoitus selkeästi toisistaan. Sinko totesi tutkimuksessaan, että käytännössä ero ei ollut kovin suuri, sillä lapset saattoivat olla pitkiä aikoja laitos- tai perhehoitoon sijoitettuna avohuollon tukitoimena eli ilman huostaanottopäätöstä. Yleisimmin lapsen ensimmäinen sijoitus kodin ulkopuolelle tapahtui avohuollon tukitoimena, jonka vuoksi huostaanoton käyttö ensimmäisenä sijoitusperusteena muuttui melko harvinaiseksi ja vielä harvinaisemmaksi kävi tahdonvastaiseen huostaanottoon ryhtyminen ensimmäisenä sijoituksena. Tuloksia arvioidessaan Sinko kuitenkin muistutti, ettei ollut olemassa tutkittua tietoa siitä, kuinka usein asiakkaan (vanhemman tai lapsen) suostumus lapsen huostaanottoon ja sijaishuoltoon sijoittamiseen oli aitoa ja todellista ja kuinka usein asiakkaat ”suostuvat” ratkaisuihin viranomaisen taholta tulevan painostuksen vuoksi.³⁹⁴

Lapsen huostaanotto ei siis ollut pikainen ratkaisu lapsen vaikeisiin kotiolosuhteisiin, vaan useimmiten kyseessä oli pitkäaikainen prosessi. Prosessin eri vaiheissa vanhempia ja lasta pyrittiin auttamaan ja tukemaan joko kunnan sosiaalityöntekijän toimesta tai yhteistyössä muiden tahojen kanssa, yleensä useiden vuosien ajan. Kajavan tahdonvastaisia huostaanottoja koskevan tutkimuksen mukaan keskimääräinen aika lastensuojelutoimien alkamisesta huostaanottoon kesti kolme vuotta vaihteluvälin ollessa 0,5–12 vuotta.³⁹⁵ Forsberg puolestaan havaitsi, että avohuollon asiakkuusajan kesto oli yhteydessä siihen, miten selkeästi identifioitavissa perheessä esiintyvät ongelmat olivat. Mitä selkeämmin kuvattava ongelma oli, sitä nopeammin huostaanottoon päädyttiin.³⁹⁶ Lastensuojelun asiakkaan olevan lapsen ikä vaikutti huostaanoton perusteluihin siten, että erityisesti alle kouluikäisten lasten kohdalla huostaanottoa perusteltiin pääasiassa vanhempien ongelmien kautta.³⁹⁷

³⁹³ Ks. esim. Känkäinen & Laaksonen 2006, 3. Vuonna 1995 avohuollon tukitoimena laitokseen tai sijaisperheeseen sijoitettuna oli 2 266 ja vuonna 2003 hieman yli 3000 alle 18-vuotiaasta lasta. Vuonna 2007 avohuollon sijoituksia oli 5 852. Lukumäärä on saatu vähentämällä kaikkien sijoitettujen lasten lukumäärästä 16 059 huostassa olleiden lasten lukumäärä 10 207. Kaikista (16 059) vuonna 2007 kodin ulkopuolelle sijoitetusta lapsesta ja nuoresta 34 % oli perhehoidossa, 50 % laitoshuollossa ja 15 % muussa huollossa. Laitoshuollossa olleista 33 % oli sijoitettuna ammattillisiin perhekoteihin tai pienryhmäkoteihin ja vastaaviin.

³⁹⁴ Sinko 2005, 32–38.

³⁹⁵ Kajava 1997, 92–97.

³⁹⁶ Forsbergin (1994, 90) tutkimuksen mukaan yli puolet 10–12 -vuotiaista lapsista olivat olleet asiakkaina yli kuusi vuotta ennen huostaanottoa.

³⁹⁷ Virtanen 1995, 70–72. Ks. myös Kähkönen 1994, 33–37, 92–95.

Virtasen mukaan pienten lasten kohdalla ensisijaisia huostaanottoon johtaneita syitä, joita asiakirjoihin oli merkitty, olivat vanhempien päihdeongelmat ja vanhempien psyykkiset vaikeudet. Toissijaisena huostaanoton perusteena oli yleisimmin lapsen huoltoon ja hoitoon liittyvät ongelmat.³⁹⁸ Samanlaisiin tutkimustuloksiin olivat aikaisemmin päätyneet myös Forssén ja Kähkönen.³⁹⁹ Heidän tutkimustensa mukaan vanhempien alkoholiongelmat näyttivät johtaneen huostaanottoon yleisimmin pienillä kuin isoilla lapsilla. Forssénin tutkimuksessa alkoholi mainittiin huostaanoton syynä noin kolmella neljästä alle 10-vuotiaista lapsista, kun sen sijaa yli 10-vuotiaista lapsista enää noin joka toisen kohdalla. Joissakin tapauksissa huostaanoton syyksi kirjattiin ”perheristiriidat”, jolla mitä ilmeisimmin tarkoitettiin perheen sisäisiä ihmishuuhdeongelmia. Koska käsite on epätarkka, peruste saattoi pitää sisällään niin hyvin vanhempien päihde- ja/tai mielenterveysongelmia kuin väkivaltaisuuttakin.⁴⁰⁰

Kaivosojan tutkimuksen mukaan joka neljännellä nuorten (12–17 -vuotiaiden) huostaanottoon johtaneista perusteista ei ollut lainkaan mainintaa perheen ongelmista. Kolmella neljästä huostaanoton perusteena mainittiin jokin perhesyy, joka kuitenkin lähes puolessa tapauksessa tarkoitti huostaanotettavan nuoren ongelmia ja niihin liittyvää vanhempien kasvatuskäytännömyyttä. Nuoreen liittyviä huostaanoton perusteita olivat päihteiden käyttö, rikokset ja ”muut syyt”, joista yleisin oli kouluvaikeudet ja -pinnaus.⁴⁰¹ Hiitolan sosiaalityöntekijöille tekemän kyselytutkimuksen mukaan lapsiin liitetyt huostaanoton perusteet olivat pitkälti samat kuin lastensuojelun asiakkaaksi valikoitumisessa, mutta huostaanottoon ryhdyttäessä ongelmat olivat lisääntyneet ja vakavoituneet. Hiitolan mukaan lapsiin liittyviksi huostaanoton perusteiksi oli kirjattu lapsen huono psyykinen terveys, ristiriidat vanhempien kanssa, vaikeudet koulunkäynnissä, lapsen kokemaa väkivaltaa, vaikeudet kaverisuhteissa, kehityksen viivästyminen, fyysinen sairaus tai vammaisuus sekä lapsen päihteiden väärinkäyttö ja rikokset.⁴⁰²

Laakson ja Saikun selvittäessä tahdonvastaisesti huostaanotettujen lasten vanhempien ajatuksia huostaanotosta, kävi ilmi, että vanhempien mielestä

³⁹⁸ Virtanen 1995, 70–71. Ks. myös Forssén 1993, 90–91.

³⁹⁹ Forssén 1993, 95–99 ja Kähkönen 1994, 36. Näin myös Kajava 1997, 123–125.

⁴⁰⁰ Forssén 1993, 109.

⁴⁰¹ Kaivosoja 1996, 94–95.

⁴⁰² Hiitola 2008, 31. Hiitolan sosiaalityöntekijöille tekemässä kyselytutkimuksessa selvitettiin lähinnä lasten huostaanottoa ja sijaishuoltoon sijoittamista Tampereella, Tampereen seutukunnissa ja Etelä-Pirkanmaalla. Kyselyssä työntekijät saattoivat valita useita huostaanottoon ryhtymiseen johtaneita syitä, jonka vuoksi prosenttiosuudet muodostuivat yllä esitetyllä tavalla. Ks. myös Heino 2007, 58–59.

yksi pahimmista epäkohdista huostaanottomenettelyä koskien oli epäselvyys siitä, missä toiminnan vaiheessa heidän lastensa huostaanottoa oli alettu valmistella. Vanhempien päälimmäisenä tunteena oli, että valmistelu oli tapahtunut heidän ”selkänsä takana”. Vaikka sosiaalihuollon asiakkaan tiedonsaanti- ja osallistumisoikeuksia pyrittiin parantamaan muun muassa säätämällä laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000), käytännöt eivät lain säätämisen jälkeen juuri muuttuneet. Huostaanoton tarpeen arvioinnissa ja huostaanoton valmistelun eri vaiheissa työskentely tapahtui paljolti viranomaisten ehdoilla. Niissä tilanteissa, joissa perhe oli asiakkaana usealla eri taholla, kuva lapsen kokonaistilanteesta saattoi jäädä hajanaiseksi viranomaisten puuttuvan yhteydenpidon vuoksi.⁴⁰³

Forsberg totesi tutkimuksessaan, ettei hänen käytössään olleesta avoimuuden asiakkuutta koskevasta asiakirja-aineistosta saanut selkeää kuvaa siitä, missä vaiheessa perheen kanssa työskentelevälle sosiaalityöntekijälle oli herännyt ajatus mahdollisesta huostaanotosta. Aineiston perusteella Forsberg kuitenkin oletti, että useimmissa tapauksissa päätös oli syntynyt niin sanotussa verkostopalaverissa, jossa oli ollut läsnä useita perheen tukemiseen osallistuneita asiantuntijoita. Asiantuntijapalaverien aiheena oli yleensä ollut perheen tilanteen arviointi ja viime kädessä sen pohtiminen, olivatko vanhempien ja vanhemmuuden ongelmat arvioitavissa niin suuriksi, että työskentely kohti huostaanottoa tuli aloittaa. Näin sosiaalityöntekijöiden lisäksi moni muu toimijataho oli ollut arvioimassa oman näkemyksensä, kokemuksensa ja asiantuntemuksensa perusteella sitä ajankohtaa, jolloin lapsen etua ajatellen ei ollut enää tarkoituksenmukaista odottaa perhetilanteen kohentumista. Forsbergin havaintojen mukaan sen paremmin vanhemmat kuin lapsetkaan eivät, muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta, näihin palavereihin olleet osallistuneet.⁴⁰⁴

Vaikka vuoden 1983 lastensuojelulaki ei sallinut pysyväisluonteisia sijoituksia, niitä kuitenkin tehtiin.⁴⁰⁵ Esimerkiksi Kivisen tutkimuksen mukaan sijoitetuista lapsista suurimman osan kohdalla sijoitus suunniteltiin toteuttamishetkellä pitkäaikaiseksi ja vain noin kymmenesosalla lyhytaikaiseksi.⁴⁰⁶ Ke-

⁴⁰³ Laakso & Saikku 1998, 18–21. Tutkimuksessa selvitettiin tahdonvastaisesti huostaanotettujen lasten vanhempien ajatuksia huostaanotosta.

⁴⁰⁴ Forsberg 1994, 91–93. Forsbergin tutkimusaineisto muodostui Jyväskylässä vuosina 1988–1990 tehtyjä alle 12-vuotiaiden lasten huostaanottoja koskevasta asiakirjamateriaalista perheen koko asiakkuuden ajalta. Kohderyhmään kuului 32 perhettä, joista otettiin huostaan 44 lasta.

⁴⁰⁵ Pösö 2004a, 204. Ks. myös Bardy, Salmi & Heino 2001, 93.

⁴⁰⁶ Ks. Kivinen 1992, 44. Kivisen tutkimuksessa 77 % sijoituksista suunniteltiin toteuttamishetkellä pitkäaikaiseksi ja 12 % lyhytaikaiseksi. Ks. myös Virtanen 1995, 74. Virtasen tutkimuksessa 63 % sijoituksista ennakoitiin kestävän lapsen täysi-ikäistymiseen asti ja vain 9 % olevan alle vuoden mittaisia.

hityssuunta sijoituksissa muuttui 2000-luvulla siten, että yhä useamman lapsen sijoituksen kesto oli lyhyempi kuin aikaisempina vuosina, mutta samalla yhä useammalle lapselle kasaantui useita sijoituksia. Vaatimus perheen jälleenyhdistämisestä oli omiaan vahvistamaan tätä kehitystä. Kotona asumista kokeiltiin ja epäonnistumisen jälkeen seurasi uusi sijoitus.⁴⁰⁷

Tilastotietojen mukaan huostaanotettujen ja sijoitettujen lasten ikärakenteessa tapahtui vähittäistä muutosta. Kun vuoden 1994 aikana tehdyistä huostaanotoista noin 40 % kohdistui 0-6 vuotiaisiin lapsiin, niin vuonna 2005 tämän ikäryhmän osuus uusien huostaanottojen joukossa oli enää 28 %. Nuorten (12–17 -vuotiaiden) osuus huostaanotoista puolestaan kasvoi samalla aikavälillä 38 %:sta 51 %:iin. Yleisimmin lasten ja nuorten huostaanottojen määrän kasvun syyksi mainittiin perheiden taloudellisten ja sosiaalisten ongelmien vaikeutuminen erityisesti 1990-luvun laman seurauksena sekä nuorten päihteiden käytön ja psyykkisten ongelmien lisääntyminen. On kuitenkin vaikea arvioida, missä määrin asiakasmäärien muutoksissa oli kyse hyvinvoinnin tai ongelmien vaikeusasteen muutoksista. Heikkisen mukaan tutkimukset antoivat ristiriitais-ta tietoa ja erilaisia selityksiä ongelmien vaikeutumisesta. Heikkinen arvioikin, että nuorten (12–17 -vuotiaiden) kohdalla esimerkiksi avohuollon tukitoimien vähäisempi käyttö saattoi johtua siitä yksinkertaisesta syystä, että nuorille oli tarjolla vain vähän omia palveluja ja heidän tarpeitaan vastaavia tukitoimia. Myös kulttuurisesti omaksutut tavat, käsitykset ja tottumukset eri ikävaiheisiin ajoittuvista riskeistä ja sosiaalistumisprosessin eroista saattoivat vaikuttaa siihen, miten nopeita ja vahvoja toimenpiteitä nuorten kohdalla lastensuojelulta edellytettiin. Jos nuoren tukemiseen osallistuivat useat ammattilaiset, saattoivat myös muut kuin sosiaalihuollon viranomaiset olla määrittämässä sitä, mihin toimiin lastensuojelun oli ryhdyttävä nuoren kohdalla. Lastensuojelun lisäksi nuorten ongelmien kasautumisilmiö havaittiin kouluissa, nuorisotyössä, päihdetyössä ja psykiatrisessa hoidossa. Ainakin osin hajautuneen palvelurakenteen vuoksi nuorten avun ja tuen tarpeisiin oli vaikea vastata.⁴⁰⁸

Sijaishuoltopalvelujen tarjonnassa tapahtui 1990-luvun alun jälkeen merkittäviä muutoksia. Kun vuonna 1988 julkinen sektori ylläpiti yli kahta

⁴⁰⁷ Pösö 2004a, 204. Ks. myös Hiitola 2008, 22, Kalland 2004, 136–137 ja Heino & Sallila 1998, 19. Vrt. Känkänen & Laaksonen 2006, 5–6.

⁴⁰⁸ Ks. Heikkinen 2007, 1–17. Heikkinen tarkasteli tutkimuksessaan nuorille (12–17 v.) suunnattuja lastensuojelun avohuollon palveluja sekä niiden suhdetta muihin nuorille tarjolla olleisiin psykososiaalisiin palveluihin. Ks. myös Myllärniemi (2006, 2–3), jonka pääkaupunkiseudulla tekemän tutkimuksen mukaan yleinen kehityssuunta näytti olleen, että yhä suurempi osa huostaanotetuista lapsista oli 13–17 -vuotiaita nuoria (Espoo 70 %, Vantaa 47 % ja Helsinki 33 %). Myllärniemen käyttämässä aineistossa kaikista huostaanotetuista lapsista ja nuorista 7–17 -vuotiaita oli 77 %. Ks. myös Känkänen & Laaksonen 2006, 3.

kolmasosaa lastensuojelun laitostyöyksiköistä, niin vastaava luku vuonna 1995 oli enää puolet. Vuonna 2006 lastensuojelun sijaishuollon palveluista yksityiset palvelujentuottajat tuottivat jo kaksi kolmasosaa.⁴⁰⁹ Myös erityyppiset yleishyödylliset järjestöt ja säätiöt ylläpitävät lastensuojelulaitoksia ja ensi- ja turvakoteja. Lisäksi perinteisen laitoshuollon ja sijaisperhehoidon välimaastoon tuli niin sanottuja ammatillisia perhekoteja. Vastaanotto- ja tutkintatyypistä hoitoa antavien yksiköiden suhteellinen määrä väheni ja vastaavasti sellaisten yksiköiden suhteellinen osuus lisääntyi, jotka tarjosivat hoitoa vain nuorille. Valtaosa lastensuojeluyksiköistä tarjosi pitkäaikaista hoitoa. Monien muiden tekijöiden lisäksi yksityisten markkinatoimijoiden mukaantulolla sijaishuolto-toimintaan saattoi olla yhteys sekä lasten että erityisesti nuorten huostaanottojen määrän kasvuun, sillä aikaisemmin sijaishuoltopaikoista oli suuri pula. Ilmeisesti tämä rajoitti lasten ja nuorten huostaanottamisen mahdollisuuksia. Avun tarpeen akuuttisuudesta huolimatta lapsi joutui odottamaan huostaanottoa siihen saakka, että sijaishuoltopaikka löytyi, joskus vasta pitkän odotuksen jälkeen. Yksityisten tarjoamien palvelujen lisääntymisen myötä erityisesti nuorille (12–17 -vuotiaille) suunnattujen sijaishuoltopaikkojen määrä kasvoi, joten tilanne ”helpottui” tältä osin. Samaan aikaan perinteisten sijaisperheiden määrä väheni samoin pienten lasten huostaanotot. Nuorisoikäisten sijoitusten määrä sen sijaan lähti selvään nousuun.⁴¹⁰

2.4. Lastensuojelun sosiaalityö 1990- ja 2000-luvuilla tehtyjen tutkimusten valossa

Useassa 1990- ja 2000-luvuilla tehdyssä lastensuojelua koskevassa tutkimuksessa arvioitiin lastensuojelun sosiaalityön tuloksellisuutta ja esitettiin kriittisiä havaintoja muun muassa perhepainotteisesta ja moniammatillisesta työtöteesta. Samalla tutkijat kuitenkin muistuttivat, että lastensuojelun tuloksellisuutta arvioitaessa oli syytä olla varovainen. Kuormitetun sosiaalityön ja avohuollon tukipalvelujen niukkuuden lisäksi lastensuojelutyö oli monessa muussakin suhteessa hankalaa. Oli tärkeää muistaa, että lastensuojelu kunnallisena erityispalveluna oli perinteisesti ollut viimesijainen lapsiperheiden ja lasten auttamisen paikka. Ongelmien ennaltaehkäisyn tavoitteista huolimatta lastensuojelu kohtasi asiakkaansa siinä vaiheessa, kun muut sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut tai tuen muodot olivat osoittautuneet riittämättömiksi. Lastensuojelun asiakkaiksi valikoitui perheitä ja lapsia, jotka ongelmistaan huolimatta eivät ol-

⁴⁰⁹ Känkäinen & Laaksonen 2006, 6–7

⁴¹⁰ Ks. esim. Pösö 2004a, 209 ja Hiitola 2008, 38–39.

leet hakeneet tai saaneet apua, jolloin perheen ongelmallinen tilanne oli pitkitynyt ja useimmiten myös vaikeutunut. Kun lisäksi perheet ja lapset päätyivät lastensuojelun asiakkaisiksi useimmiten vastoin omaa tahtoaan, olivat vanhempien, lapsen ja sosiaalityöntekijän yhteistyön samoin kuin eri psykososiaalisen työn ammattilaisten auttamisen mahdollisuudet jo lähtökohtaisesti rajalliset.⁴¹¹

Lastensuojelun sosiaalityöhön liittyi monenlaisia ristiriitaisia vaateita, joiden yhteensovittaminen oli vaikeaa. Lastensuojelun oikeudellistumiskehitys koettiin ainakin joissakin tilanteissa ongelmalliseksi. Perinteisesti sosiaalityötä näytti raamittavan vahva ammatillinen toimintakulttuuri, jossa ideaalista työtä tehtäisiin ei-byrokraattisessa ympäristössä ja jossa sosiaalityöntekijän ei tarvitsisi täyttää lomakkeita, kirjoittaa lausuntoja eikä noudattaa työlle, avustamiselle tai asiakassuhteelle asetettuja muodollisia vaateita. Työkäytännöt nojasivat sosiaalityöntekijöiden ammatilliseen itseymmärrykseen, joka perustui pikemminkin altruistisen huolenpidon ja hyvän tekemisen eetokseen kuin hallinnollisen järjestelmän tai oikeudellisen sääntelyn lainalaisuuksiin. Tällöin yhä tiukentuva lainsäädännöllinen normiohjaus ja muodollisen oikeusturvan vaatimus saatettiin kokea rasitteeksi ”aidolle” auttamistyölle. Oletettavasti sosiaalityöntekijän ja lastensuojelun asiakkaiden kohtaamisessa aktualisoitui perinteisesti sosiaalityöhön liittyvä dilemma yhtäältä avun, tuen ja asiakkaan puolella olemisen ja toisaalta kontrollin ja repression sekä niihin liittyvien oikeusturvavaateiden välillä.⁴¹²

Myös eri viranomaisten ja muiden lastensuojelun toimijatahojen väliseen yhteistyöhön liittyi omat ongelmansa. Moniammatillisen työn ideaalista huolimatta lastensuojelutyöhön osallistuvien sosiaalityöntekijöiden ja muiden viranomaisten tai toimijatahojen välinen työnjako ei ollut muodostunut ”suuren suunnitelman” pohjalta vaan pikemminkin vaiheittain. Hallinnon ja oikeudellisen sääntelyn hajautumiskehitys hankaloitti tietyiltä osin viranomaisten yhteistyötä. Vaikka lastensuojelutyöhön osallistuvia viranomaisia ja muita toimijatahoja velvoittivat yleiset hallinto- ja sosiaalioikeudelliset oikeusnormit, sitovat kutakin tahoja myös erityiset, tietyn hallinnon alan tai ammattiryhmän osalta säädetyt erityislainsäädännökset. Sen lisäksi, että sääntely oli ajan kuluessa muodostunut monimutkaiseksi, saattoivat eri ammattiryhmiä ohjaavat lain-

⁴¹¹ Ks. esim. Sinko 2005, Hurtig 2003 ja Forssén 1993.

⁴¹² Ks. esim. Raunio 2009, 102–120, Sinko 2005, 98–105, Hurtig 2003, 171–174, Spratt 2001, 933–954 ja Pösö 2000, 33–35. Hurtig painottaa, että eri maissa lastensuojelulainsäädäntö sekä sosiaalityön käytännöt ovat muodostuneet erilaisiksi lähinnä siitä riippuen, painotetaanko lastensuojelussa lasten suojelua vai perheen tukemista. Painotusten erilaisuus on puolestaan yhteydessä kunkin maan yhteiskunta-, oikeus- ja sosiaalipoliittisiin traditioihin ja ideologioihin.

säännökset sisältää toisiinsa nähden ristiriitaisia tai ainakin vaikeasti yhteen sovitettavia tavoitteita.⁴¹³ Lisäksi eri alojen asiantuntijat lähestyivät ja määrittelivät perheiden ja lasten ongelmia ja tarpeita oman ammatillisen itseymmärryksensä ja saamansa koulutuksen tarjoamien käsitteellisten ja metodisten välineiden avulla. Niinpä perheen ongelmien määrittelyn lisäksi ammattilaiset saattoivat käydä keskustelua siitä, minkä viranomaisen tai toimijatahon vastuulle asiakkaiden auttaminen viimekädessä tulisi kuulua. Lisäksi, vaikka professioiden ongelmanmääritys ja siitä johtuva keskinäinen työnjako olisikin muodostunut selkeäksi, ei aina ollut selvää vastasiko työnjako asiakkaiden tarpeita.⁴¹⁴

Kuten Hurtig on todennut, vuoden 1983 lastensuojelulain säätämisen jälkeen lastensuojelun tavoitteena oli tehdä työtä perhekokonaisuuden hyväksi, jotta lastensuojelun ammattilaisten tietoon tullutta ongelmatilannetta voitiin selvittää, tukea perhettä ja tätä kautta korjata lasten hyvinvoinnissa todettuja puutteita. Erityisesti lastensuojelun avohuollon tukitoimien painopiste oli moniammatillisuuteen perustuvassa tiedonkeruun, arvioinnin ja palvelusuunnitelmien muodostamassa prosessissa, jossa asiakastyön ja vuorovaikutuksen lähtökohdaksi otettiin perhekokonaisuuden systemisen merkityksen tiedostaminen. Tämä näkyi paitsi lastensuojelutyön lähtökohdissa myös metodien kehittämisessä sekä uusien perhe-alkuisten työmuotojen kehittämisenostuksessa. Perheen yhteisöllisyyden säilyttäminen koettiin arvoksi sinänsä ja näin vanhempien oikeus apuun ja tukeen muodostui vahvaksi lastensuojelutyön ideologiseksi lähtökohdaksi. Hurtigin mukaan ajatuksena oli, että koska vanhemmat ovat keskeinen osa lapsen elinympäristöä ja olosuhteita, on vanhempien auttaminen paras tapa auttaa myös lasta.⁴¹⁵

Hurtig arvioi, että ideaaleina perhepainotteisuus, moniammatillisuus ja eri toimijatahojen verkostoituminen saattoivat vaikuttaa tehokkailta tavoilta toteuttaa lastensuojelulaissa asetettuja tavoitteita eli ennaltaehkäistä ja ratkaista perheiden ja lasten elämässä esiin tulleita psykososiaalisia ongelmia. Ideaalien siirtäminen käytännön toiminnaksi osoittautui kuitenkin vaikeaksi. Pahimmillaan perhepainotteinen ja moniammatillinen lastensuojelutyö johti lastensuojelun asiakkaiden, erityisesti lasten avun ja tuen saannin vaikeutumiseen. Las-

⁴¹³ Mahkonen 2007, 18–24.

⁴¹⁴ Ks. Arnkil & Eriksson 1996, 196 ja Kajava 1997, 129–131. Ks. myös Arnkil (2004, 222–224), jonka mukaan erityisen hankalaa moniammatillinen yhteistyö on silloin kun perheen ja lapsen tilanne aiheuttaa huolta eri viranomaisissa, mutta ongelmaa tai avun ja tuen tarvetta on vaikea eksplikoida.

⁴¹⁵ Hurtig 2003, 11–18. Ks. perhetyöstä lastensuojelussa Saarnio 2004, 240–255. Ks. myös Nyqvist 2001, jossa Nyqvist tarkastelee parisuhdeväkivaltatilanteissa tehtävää sosiaalista muutostyötä.

tensuojelun ammatillisen toiminnan keskeiseksi arvoksi asettui vanhempien oikeus hyödyntää palveluja mahdollisimman monipuolisesti. Lastensuojelutyöntekijöiden ja vanhempien välistä kanssakäymistä hallitsi usko myönteisen keskustelun ja tukemisen voimaan.⁴¹⁶ Työmuodoille oli tyyppillistä miellyttävän, ei-normatiivisen sekä mahdollisimman arkisen ja tasaveroisen kohtaamisen tavoitteet. Työntekijät näkivät moraalisisista ja normatiivisista kannanotoista pidättäytymisen ammatillisesti arvokkaana, sillä näin voitiin välttää mahdolliset erimielisyydet, vanhempien syyllistäminen ja syyllistyminen sekä vanhempien vetäytyminen asiakassuhteesta.⁴¹⁷

Tutkimuksessaan Hurtig havaitsi, että lapsen avun tarpeen akuuttisuudesta huolimatta lapsi saattoi joutua tulemaan toimeen ilman apua silloinkin, kun hän oli lastensuojelun asiakkaana ja ilmeisessä avun ja tuen tarpeessa. Hurtigin mukaan lasten paikka lastensuojelun työskentelyssä ei tuolloin ollutkaan ”preesens vaan potentiaalinen futuuri”.⁴¹⁸ Lapsen tarpeet tässä ja nyt eivät olleet toiminnan ensisijaisena lähtökohtana eikä ajan ja ajallisuuden merkitystä lapsen elämässä juurikaan huomioitu tukitoimien suunnittelussa ja toteutuksessa.⁴¹⁹

Hurtigin mukaan ammattilaisten huomion keskiössä oli toive vanhempien käyttäytymisen muuttumisesta.⁴²⁰ Lastensuojelutyöntekijöiden toiminnan tavoissa ja moniammatillisessa yhteistyössä korostuivat pikemminkin auttamisen neutraalisuus, palveluperiaate sekä ammatillisten roolien rajat ja ehdot kuin lasten hyvinvoinnin varmistaminen.⁴²¹ Koska ammattilaisten olennaiseksi tehtäväksi muodostui neutralisoida synnyttämänsä uhkaa, lasten oikeus suojeluun jäi toissijaiseksi perheen aikuisjäsenten oikeuksien ja subjektiviteetin kunnioittamiseen nähden.⁴²² Suomalaiselle lastensuojelulle tyyppillisissä, terapiakäytännöistä lainatuissa, aikuisten välistä vuorovaikutusta ja perhesysteemiä korostavissa lähestymistavoissa ei kyetty huomioimaan lasten elämän todellisuutta. Yleiset näkemykset lasten tarpeista sekä hyvän elämän elementeistä eivät antaneet välineitä huolen kohteina olevien yksilöllisten lasten kohtaami-

⁴¹⁶ Hurtig 2003, 163. Ks. myös Törrönen & Vornanen 2004, 165–168, jossa tutkijat tarkastelivat lastensuojelun ennaltaehkäisevän työn lähtökohtia.

⁴¹⁷ Hurtig 2003, 152.

⁴¹⁸ Hurtig 2003, 78.

⁴¹⁹ Ks. esim. Salmi, Bardy & Sauli 2004, 31–31, Alanen 2001, 172–173 ja Kajava 1997, 129–131. Ks. myös STM 1995:6.

⁴²⁰ Hurtig 2003, 78. Ks. myös Forsberg & Linnas 2004, 222–223.

⁴²¹ Hurtig 2003, 171 ja Bardy 2004, 195–197.

⁴²² Hurtig 2003, 173–174. Ks. myös Kajava 1997, 42. Kajavan mukaan systeemisessä lähestymistavassa perhe nähdään itseään säätelevänä systeiminä, joka pitää itseään koossa ja jolla on itsekontrollia ja sääntöjä. Lisäksi systeemisessä lähestymistavassa perheen jäsenet nähdään osana vuorovaikutuksellista toimintaa ja auttamistyössä heitä tuetaan antamalla palautetta.

seen ja auttamiseen.⁴²³ Hurtigin mukaan moniarvoisuutta, liberaalisuutta ja yksilönvapauksia korostavassa yhteiskunnassa vanhempiin kohdistuville moraalille ja eettisille vaateille ei löytynyt perustaa ja niitä toteuttavaa toimimisen tapaa.⁴²⁴

Käytännön lastensuojelutyötä tutkineen Kähkösen mukaan perhekeskeinen lähestymistapa lastensuojeluun oli ongelmallinen myös sen vuoksi, että useimmiten työskentelyssä keskityttiin yhteistyöhön perheen äidin kanssa lasten ja isien jäädessä sivuun. Lastensuojelun ensisijaisena asiakkaana oli lapsen sijasta perheen äiti.⁴²⁵ Myös Lehto-Trapnowski havaitsi sosiaalityöntekijöitä haastatellessaan, että perheen hyvinvointi rakentui lähes yksinomaan äidin varaan. Kun tutkimuksessa kartoitettiin perheen parhaita voimavaroja, motivoitunut äiti oli useimmin mainittu yksittäinen asia. Perheen tilanteen kuvauksissa isä usein puuttui joko kokonaan tai hänet määriteltiin ongelmien aiheuttajaksi. Yhdessäkään perheessä isää ei nähty perheen voimavarana tai ”selkärankana”.⁴²⁶ Vaikka lastensuojelutyössä perheen jäsenten vastuu- ja valtaresurssien epätasapaino havaittiinkin, perheestä puhuttiin ehjänä kokonaisuutena ja toimijana, jolla oli yhteneväiset tarpeet ja joihin työskentelyssä pyrittiin vastaamaan.⁴²⁷

Edellä esitettyjen tietojen valossa lastensuojelututkijat kysyivätkin: kenen kanssa perhepainotteista lastensuojelutyötä tosiasiaassa tehtiin? Ja mikä oli se perhe, jota lastensuojelussa autettiin ja tuettiin? Tutkijat epäilivät, että sosiaalityön ja moniammatillisen työn käytäntöjä ohjasivat pikemminkin ideaalit ydinperheestä, perheen jäsenten tasa-arvoisista vuorovaikutussuhteista ja niiden tukemisesta kuin lastensuojelun asiakkaana olevien perheiden ja lasten tosiasialliset elämäntilanteet ja tarpeet.⁴²⁸ Sinkkosen käsityksen mukaan lastensuojelun perheille saatettiin tarjota sellaista apua ja tukea, joilla niin sanotut tavalliset perheet olisivat tulleet autetuiksi, mutta jotka eivät vastanneet niihin tarpeisiin, joita juuri lastensuojelun asiakasperheillä ja lapsilla oli.⁴²⁹ Mahkonen puolestaan muistutti, ettei perhepainotteisen työn ideaali toteutunut aina edes silloin, kun apu- ja tukitoimia oli runsaasti tarjolla. Kun vanhempien oletettiin

⁴²³ Hurtig 2003, 179.

⁴²⁴ Hurtig 2003, 173. Bardyn (2004, 196) mukaan työntekijän pyrkimys luottamukselliseen ja supportiiviseen kontaktiin vanhemman kanssa vaatii hienotunteisuutta, mutta se voi merkitä myös seurustelua, jossa lapsen huolet ja hätä eivät pääse esiin.

⁴²⁵ Kähkönen 1994. Ks. myös Virtanen (1995, 5), joka totesi perhekeskeisyyden näyttäytyvän sosiaalityössä pelkkänä ”retorisena seremoniana”. Hänen mukaansa työtapo tarkoitti käytännössä vanhempikeskeisyyttä ja lastensuojelulapsen äidin kohtaamista.

⁴²⁶ Lehto-Trapnowski 1997, 31. Ks. myös Kähkönen 1994, 54.

⁴²⁷ Hurtig 2003, 80.

⁴²⁸ Hurtig 2003, 80–83. Näin myös esim. Kähkönen 1994, 112–113, Virtanen 1995, 54–55 ja Forsberg 1994, 129–130. Ks. hieman toisin Arnkil & Eriksson 1996, 196–197.

⁴²⁹ Sinkkonen 2004, 83–86.

aina osaavan ja haluavan toimia yhdessä lapsensa parhaaksi, saatettiin lapsen etu samastaa yhtenäiseksi perheen eduksi. Ongelmana kuitenkin oli, että perhekeskeisestä lähtökohdasta tapahtuvan vanhempien auttamisen epäonnistua myös lasten auttaminen epäonnistui.⁴³⁰

Lastensuojelututkimukset antoivat osviittaa siitä, ettei lastensuojelussa kyetty ennaltaehkäisemään tai korjaamaan perheiden ja lasten psykososiaalisia ongelmia siinä määrin kuin vuoden 1983 lakia säädettäessä toivottiin.⁴³¹ Tutkimuksen osoittivat, että päihde- ja mielenterveysongelmat samoin kuin ongelmat sosiaalisissa suhteissa, perheen perustamisessa ja lasten kasvattamisessa sekä työttömyys, taloudelliset vaikeudet ja rikollisuus olivat lapsena ja nuorena lastensuojelun asiakkaina olleiden henkilöiden kohdalla yleisempiä kuin väestössä keskimäärin. Myös lastensuojelun asiakkuus saattoi jatkua seuraavassa sukupolvessa.⁴³² Valitettavin tilanne lienee ollut niiden lasten ja nuorten kohdalla, joiden avun ja tuen tarpeeseen ei onnistuttu vastaamaan edes huostaanoton ja sijaishuoltoon sijoittamisen avulla. Kalland ym. esittivät karua tietoa huostaanotettujen ja sijoitettujen lasten elämästä. Huostaanotettujen lasten riski kuolla ennen 24 ikävuotta oli moninkertainen ikätovereihin verrattuna. Tutkimuksen mukaan suurin yksittäinen syy näiden 15–24 -vuotiaiden nuorten kuolemanriskin kohoamiseen oli itsetuhoinen käyttäytyminen. Yleisimmät kuolinsyyt liittyivät pähteiden väärinkäyttöön, onnettomuuksiin ja itsemurhiin. Tutkimuksen mukaan sijoitetuilla lapsilla oli selvästi muita lapsia enemmän mielenterveysongelmia. Lapsen kodin ulkopuolelle sijoittaminen ei siis itsestään selvästi merkinnyt lapselle tai nuorelle uusien ja parempien kehityspolkujen avautumista, vaan siihen liittyi ongelmien jatkumisen ja jopa syvenemisen mahdollisuus.⁴³³

⁴³⁰ Mahkonen 2003, 47. Näin myös Hurtig 2003, 171–174. Ks. Pulma (2004, 17–19), jonka mukaan lapsen edusta, ennen kaikkea sen määrittelyvallasta, muodostui taistelun kohde, jossa sosiaalipoliittisten argumenttien vastapainoksi asetettiin yksilön ja perheen suverenisuutta ja perhe-elämän koskemattomuutta korostavat oikeusperiaatteet.

⁴³¹ Ks. kuitenkin esim. Törrönen (2000, 149–150), joka pahoittelee sitä, että vaikka lastensuojelua koskeva tutkimus lisääntyi Suomessa 1970-luvun lopulta lukien, niin tilastotieto kuin muukin tieto lasten elämästä lastenkotiin sijoittamisen jälkeen oli vähäistä. Törrösen sanoin: ”Mieleen ovat tulleet vanhat suomalaiset elokuvat, jotka loppuvat päähenkilön avioliittoon. Häiden jälkeistä elämää katsoja ei näe.”

⁴³² Ks. esim. Taskinen 1999, 16, Haapasalo 1998, 16–18, Taskinen 1998, 11–13, Virtanen 1995, 67–68 ja Forssén 1993, 107.

⁴³³ Kalland & al. 2001. Ks. myös esim. Känkäinen & Laaksonen 2006 ja Pösö 2004b.

IV JÄLKIEKSPANSIIVISEN HYVINVOINTIVALTION LASTENSUOJELU

1. Lastensuojelulain uudistustarve

1.1. Perusoikeusuudistus ja oikeuskulttuurin murros

Lastensuojelulain uudistamisesta käytiin keskustelua jo 1990-luvulla. Lain uudistustarve liittyi yhtäältä sosiaalipolitiikassa ja sosiaaliturvajärjestelmässä ja toisaalta oikeudellisessa sääntelyssä tapahtuneisiin muutoksiin. Suomi liittyi Euroopan ihmisoikeussopimukseen (SopS 19/1990) ja YK:n lapsen oikeuksien yleissopimukseen (SopS 59—60/1991) 1990-luvun alkuvuosina. Suomen perusoikeussäännöstö uudistettiin vuoden 1995 hallitusmuodon muutoksella (969/1995).⁴³⁴ Mainitut muutokset edellyttivät kansallisen lainsäädännön tarkistamista siten, että se vastasi perus- ja ihmisoikeussäännösten asettamia vaatimia. Tämän vuoksi myös lastensuojelulain säännöksiä oli syytä tarkistaa.

Vuoden 2007 lastensuojelulain kokonaisuudistuksen valmisteluvaiheita tarkastellaan hieman jäljempänä. Sitä ennen luodaan kuitenkin silmäys perusoikeusuudistukseen ja niihin perheen ja lapsen aseman kannalta merkityksellisiin perus- ja ihmisoikeussäännöksiin, jotka lastensuojelulakia uudistettaessa tuli ottaa huomioon ja joihin lainvalmistelussa esitetyissä kannanotoissa vedottiin. Käsitteet lain ensisijaisista uudistustarpeista tai uudistuksen suunnasta eivät kaikilta osin käyneet yksiin. Loppujen lopuksi sekä lainvalmistelussa että itse laissa korostuivat lastensuojelutoimenpiteitä koskevan päätöksenteon menettelyyn ja lastensuojelun asiakkaiden oikeusturvaan liittyvät kysymykset muiden lastensuojelulain muutostarpeiden jäädessä vähemmälle huomiolle.

Perusoikeusuudistuksen keskeisiin tavoitteisiin kuului yksilön oikeuksien perustuslaintasaisen turvan laajentaminen ja vahvistaminen sekä taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten eli TSS-oikeuksien lisääminen perus-

⁴³⁴ Perusoikeussäännöstö uudistettiin kokonaisuudessaan vuoden 1995 Hallitusmuodon muutoksella. (969/1995). Hallitusmuodon perusoikeusluvun (II luku) sisältö siirrettiin asiallisesti sellaisenaan uuden 1.3.2000 voimaan tulleen perustuslain (731/1999) 2 luvuksi.

tuslakiimme ja samalla perusoikeussäntelyn saattaminen vastaamaan Suomen ihmisoikeusveloitteita. Lisäksi pyrkimyksenä oli lisätä tosiasiallista tasa-arvoa yhteiskunnassa ja parantaa yksityisten ihmisten mahdollisuuksia vedota oikeuksiensa tueksi välittömästi perusoikeussäännöksiin. Viime mainittu päämäärä kytkeytyi jo 1970- ja 1980-luvuilla alkaneeeseen kehitykseen, jossa perusoikeuksien merkitystä pyrittiin korostamaan viranomaistoiminnassa.⁴³⁵ Vaikka perusoikeusuudistuksen myötä perusoikeusajattelussa ja -käsitteissä tapahtui merkittäviä muutoksia siten, että muutoksen yhteydessä on puhuttu perusoikeuskulttuurin murroksesta, ei aikaisemmin vallinnut perusoikeuskäsitys menettänyt täysin merkitystään. Perusoikeusuudistuksen on katsottu merkinneen paitsi perinteisen oikeusvaltion saavuttaman vapausoikeuksien tason säilyttämistä ja edelleen kehittämistä myös perusoikeuksien käsitteen lavennusta tosiasiallisen tasa-arvon ja TSS-oikeuksien suuntaan.⁴³⁶

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä täydennettiin hallitusmuodon ensimmäistä pykälää siten, että se ilmaisee valtiosääntömme kolme perusarvoa. Sen mukaan valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden, yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Perusoikeussäännökset määrittävät yksilön oikeuksien perusteet ensisijaisesti suhteessa julkiseen valtaan. ”Julkinen valta” on useissa perustuslain perusoikeussäännöksissä mainittu nimenomaisesti säännösten velvoittamana tahona. Siten esimerkiksi perustuslain 22 §:n yleinen perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoite kohdistuu jo säännöksen sanamuodon mukaan julkiseen valtaan. Lisäksi useat muutkin, erityisesti taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevat perusoikeussäännökset, on kirjoitettu julkiseen valtaan kohdistuviksi toimintavelvoitteiksi tai tehtäväsäännöksiksi.⁴³⁷

Hallituksen perusoikeusuudistusta koskevan esityksen perusteluissa korostetaan, ettei kaikki julkisen vallan käyttö ole palautettavissa valtion toiminnaksi. Kysymyksen, mitä julkinen valta organisatorisena käsitteenä tarkoittaa, ei kuitenkaan annettu yleistä, kaikki perusoikeussäännökset kattavaa vastausta.⁴³⁸ Julkisen vallan käsitteen täsmällinen sisältö vaihtelee perusoikeuksittain. Yleensä keskeisimmät velvoitetut tahot ovat valtio sekä kunnat ja kuntayhtymät virkamiehineen ja päätöksentekuelimineen. Sen sijaan perusoikeuksia koskevien säännösten vaikutus muihin tahoihin edellyttää, että näille on annettu

⁴³⁵ HE 309/1993 vp, 23–24. Ks. esim. Scheinin 1999a, 195, Hallberg 1999a, 34–37 ja Karapuu 1999, 64–66. Ks. myös Jyränki 1999, 86–109.

⁴³⁶ Perusoikeuskulttuurin murroksesta ks. esim. Lämsineva 2002, 36–38 ja Karapuu 1999, 82–86. Ks. myös Tuori 2003, 932–934.

⁴³⁷ Hallberg 1999a, 43. Ks. myös Scheinin 1999b, 224–229 ja Viljanen 1999a, 136.

⁴³⁸ HE 309/1993 vp, 26. Ks. myös Tuori 1996, 848.

asianmukaisessa järjestyksessä perusoikeuksien kannalta merkityksellisiä tehtäviä ja toimivaltaa. Vaikka julkista valtaa käyttävät valtion lisäksi myös muut tahot, on valtiolla ensisijainen vastuu perusoikeuksien toteutumisesta. Antaessaan muille oikeussubjekteille perusoikeuksien toteuttamistehtäviä valtion tulee huolehtia lainsäädännöllisin, taloudellisin ja muilla toimilla, että näillä on riittävät edellytykset selviytyä tehtävistään.⁴³⁹

Perustuslain 22 §:ssä säädettyssä yleisessä perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuudessa ei ole kyse vain menettelyvaatimukseen liittyvästä muodollisesta oikeusturvasta, sillä säännös edellyttää myös perusoikeuksien aineellista turvaamista. Julkinen valta voi toteuttaa velvollisuutensa esimerkiksi säätämällä perusoikeuksien käyttämistä turvaavaa ja täsmentävää lainsäädäntöä sekä kohdentamalla taloudellisia voimavarojaan. Perustuslain 22 §:ää täydentävät perustuslain TSS-oikeussäännösten erilliset toimeksiannot.⁴⁴⁰ Perusoikeusuudistuksen esitöissä todetaan nimenomaisesti, että perusoikeussäännökset on otettava huomioon eduskunnan käyttäessä budjettivaltaa. Perusoikeuksilla on siten huomattava merkitys kohdennettaessa valtion varojen käyttöä. Perusoikeuksien merkitys budjettivaltaa käytettäessä liittyy ennen muuta siihen, että useat perusoikeudet ovat riippuvaisia käytettävissä olevista taloudellisista voimavaroista, joten perusoikeuksia ei yleensä ole mahdollista toteuttaa täysimääräisesti ilman kustannuksia. Resurssipulaan viittaaminen ei poista julkisen vallan vastuuta huolehtia perusoikeuksien asianmukaisesta toteuttamisesta.⁴⁴¹

Perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, etteivät perusoikeudet ainakaan yleisesti voi olla niin ehdottomia, että niitä ei saisi missään olosuhteissa ja missään laajuudessa rajoittaa. Näin on laita silloinkin, kun perusoikeussäännös ei sisällä erityistä mainintaa sen rajoitusmahdollisuudesta. Toisaalta juuri perusoikeuksien perustuslaintasoisuus asettaa merkittäviä ehtoja ja rajoituksia sille, millä tavoin ja kuinka laajalti perusoikeuksia voidaan rajoittaa. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan perusoikeusuudistuksen valmistelun yhteydessä esittämä seitsemänkohtainen luettelo täsmensi perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä. Luettelo käsittää seuraavat yleiset perusoikeuksien rajoittamiselle asetettavat vaatimukset: 1) lailla säätämisen vaatimus, 2) rajoitusten täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus, 3) rajoitusperusteen hyväksyttävyyys, 4) suhteellisuusvaatimus, 5) perusoikeuden ydinalueen koskemattomuusvaatimus, 6) oikeusturvavaatimus ja 7) ihmisoikeusveloitteiden noudattamisvaatimus.⁴⁴²

⁴³⁹ Ks. PeVM 25/1994 vp. Ks. myös Viljanen 1999a, 136–138 ja Tuori 1996, 848–849.

⁴⁴⁰ HE 309/1993 vp, 75. Ks. myös Tuori 2004, 204.

⁴⁴¹ HE 309/1993 vp, 28. Ks. myös Viljanen 1999a, 143–144, 150–151.

⁴⁴² HE 309/1993 vp, 29. Ks. myös Viljanen 2001, 7–13.

Perusoikeuksien käyttämistä voivat rajoittaa yhtäältä toisten ihmisten perusoikeudet ja toisaalta muut painavat yhteiskunnalliset intressit. Kahden tai useamman perusoikeuden keskinäiset kollisiotilanteet ratkaistaan pääsäännön mukaan punninnalla. Punnintatilanteessa korostuu perusoikeuksien periaatevaikutus. Perusoikeussäännökset voidaan ymmärtää tällöin optimointikäskyiksi, joiden tarkoituksena on turvata mahdollisimman hyvin kunkin yksilön perusoikeuksien toteutuminen. Perusoikeuksien kollisiotilanteessa tulee siis pyrkiä ratkaisuun, joka mahdollisimman hyvin turvaisi kaikkien kilpailevien perusoikeuksien samanaikaisen toteutumisen. Perusoikeuksien välisiä kollisioita joudutaan ratkaisemaan sekä yleisellä tasolla lakeja säädettäessä että konkreettisessa lainsoveltamistilanteessa.⁴⁴³ Perusoikeusrajoitusten sallittavuus tulee ratkaistavaksi ensisijaisesti lainsäädäntövaiheessa. Juuri säätämisvaiheen perustuslakikontrollissa pyritään ratkaisemaan, kuinka pitkälle meneviä rajoituksia perusoikeuteen voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisympäristössä. Keskeisin asema tässä kontrollissa on eduskunnan perustuslakivaliokunnalla.⁴⁴⁴

Oikeusturvan käsite on liitetty valtiosäännön tasolla lainalaisuuden ja yhdenvertaisuuden periaatteisiin. Koska lainsäädäntöön sisältyy myös väljiä, harkintavaltaa jättäviä säännöksiä, lainalaisuus ei yksin riitä oikeusturvan mitaliksi. Lainalaisuusajattelu on vähitellen laajentunut yleisemminkin kuvaamaan mielivallan kieltoa. Perustuslain oikeusturvaa koskevan 21 §:n lähtökohtana on yksilön oikeus saada omasta aloitteestaan asiansa käsiteltyksi lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Käsittelyn on aina tapahduttava asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytyksiä. Perusajatukseltaan perustuslain 21 § vastaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen sekä KP-sopimuksen 14 artiklan 1 kappaleen sisältöä. Perustuslain 21 §:n 2 momentissa luetellaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon tärkeimmät osa-alueet. Niitä ovat käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, vaatimus päätöksen perusteleminen sekä oikeus hakea muutosta. Luetteloa ei ole tarkoitettu tyhjettäväksi. Niinpä perusoikeussäännöksessä tarkoitettuihin oikeussuojan takeisiin kuuluvat siinä nimenomaisesti mainittujen osa-alueiden lisäksi myös vaatimukset käsittelyn suullisuudesta, oikeus saada tarvittaessa oikeudellista apua samoin kuin oikeus itse valita oikeusavustajansa ja neuvotella tämän kanssa luottamuksellisesti.⁴⁴⁵

Perusoikeudet on vahvistettu kansallisessa valtiosäännössä ja ihmisoikeudet vastaavasti kansainvälisissä sopimuksissa. Vaikka säädöspohja on eri-

⁴⁴³ Viljanen 1999b, 157–158.

⁴⁴⁴ Viljanen 2001, 37–49.

⁴⁴⁵ Hallberg 1999b, 651–665.

lainen, näillä perustavaa laatua olevilla oikeuksilla katsotaan olevan läheisiä liittymäkohtia ja vuorovaikutusta toisiinsa. Sisällöllisesti on kysymys pitkälti samoista oikeuksista. Tärkeimmät Suomea sitovat ja valtionsisäisesti voimaan saatetut ihmisoikeussopimukset voidaan ryhmitellä kahdella eri perusteella, syntytaustansa ja sisältönsä nojalla. Syntytaustaltaan omaan ryhmäänsä kuuluvat kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus eli KP-sopimus sekä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus eli TSS-sopimus. Nämä sopimukset hyväksyttiin YK:n yleiskokouksessa vuonna 1966. Suomi liittyi sopimuksiin vuonna 1976, jolloin ne saatettiin valtionsisäisesti voimaan (KP-sopimus, SopS 7–8/1976 ja TSS-sopimus, SopS 6/1976). Mainittujen yleisten ihmisoikeussopimusten lisäksi myös lapsen oikeuksien yleissopimus on hyväksytty YK:n piirissä. YK:ssa sopimus hyväksyttiin vuonna 1989 ja Suomi liittyi sopimukseen vuonna 1991 (SopS 59–60/1991). Syntytaustansa perusteella ihmisoikeussopimusten toiseen ryhmään voidaan lukea Euroopan neuvoston piirissä syntyneet ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehty yleissopimus eli Euroopan ihmisoikeussopimus sekä Euroopan sosiaalinen peruskirja. Euroopan ihmisoikeussopimus hyväksyttiin ja saatettiin valtion sisäisesti voimaan vuonna 1990 (SopS 19/1990) ja uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja vuonna 2002 (SopS 78–80/2002).⁴⁴⁶

Sisältönsä puolesta kansainväliset ihmisoikeussopimukset voidaan jakaa vapausoikeuspainotteisiin ja TSS-oikeuspainotteisiin. Ensimmäiseen ryhmään kuuluvat KP-sopimus ja Euroopan ihmisoikeussopimus ja jälkimmäiseen TSS-sopimus ja Euroopan sosiaalinen peruskirja. Näiden välisiä eroja kuvataan usein siten, että vapausoikeuspainotteiset sopimukset ovat vaikutuksiltaan negatiivisia ja velvoittavat valtiota passiivisuuteen eli pidättymään tietyistä yksilöiden vapauspiiriä rajoittavista toimenpiteistä. Sen sijaan TSS-oikeuspainotteisilla sopimuksilla on positiivisia oikeusvaikutuksia siten, että ne velvoittavat valtiota aktiiviseen toimintaan sopimuksissa tarkoitettujen oikeuksien toteuttamiseksi. Tämän kaltainen sisällöllinen erottelu ei kuitenkaan täysin pidä paikkaansa. Sekä KP-sopimus että Euroopan ihmisoikeussopimus asettavat valtiolle myös positiivisia toimintavelvoitteita. Ne esimerkiksi edellyttävät kansallista lainsäädäntöä tiettyjen oikeuksien tai oikeusturvakeinojen takaamiseksi. Eräillä vapausoikeuspainotteisten sopimusten määräyksillä on niin ikään välitöntä merkitystä sosiaalisten oikeuksien kannalta. TSS-oikeussopimuksilla puolestaan on valtion toimintavapautta rajoittaviakin oikeusvaikutuksia.⁴⁴⁷

⁴⁴⁶ Tuori 2004, 183–184.

⁴⁴⁷ Tuori 2004, 184–185.

YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksessa on piirteitä sekä TSS- että vapausoikeuspainotteisista sopimuksista. Sopimukseen sisältyy yksityiskohdainen, 41 artiklaa käsittävä luettelo lapselle kuuluvista aineellisista oikeuksista. Osittain kyse on yleisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattujen oikeuksien nimenomaisesta tunnustamisesta lapselle, osittain lasten erityisasemaan liittyvistä oikeuksista. Sopimuksen allekirjoittaessaan valtiot ovat sitoutuneet toteuttamaan lasten taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet sekä kansalaisoikeudet. Lapselle sopimuksen perusteella kuuluvia oikeuksia jaoteltaessa puhutaan kolmesta P:stä eli lapsen oikeudesta suojeluun (Protection), huolenpitoon (Provision) ja osallistumiseen (Participation). Sopimuksessa on toimeksiantovaikutuksen perustava yleismääräys, jonka mukaan sopimusvaltiot ryhtyvät kaikkiin tarpeellisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin toimiin yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi (4 artikla). Taloudellisissa, sosiaalisissa ja sivistyksellisissä oikeuksissa tätä yleismääräystä täydentää TSS-sopimuksesta muistuttava maksimaalisuuslauseke. Näiden oikeuksien toteuttamiseksi sopimusvaltiot ryhtyvät mahdollisimman täysimääräisesti tällaisiin toimiin käytettävissä olevien voimavarojensa mukaan (4 artikla). Sen lisäksi, että lapsen oikeuksien yleissopimus on oikeudellisesti sitova asiakirja, sitä on pidettävä tietynlaisena lapsipolitiikan toteuttamisen välineenä, jonka perusteella lapsen oikeuksien tasoa tulee jatkuvasti kehittää sekä kussakin jäsenvaltiossa että maailmanlaajuisesti.⁴⁴⁸

1.2. Perheen tukeminen

Perusoikeuksina turvatut sosiaaliset oikeudet on koottu perustuslain 19 §:ään. Säännöksen 1 momentti vahvistaa oikeuden ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon sille, joka ei muuten kykene sitä hankkimaan. Pykälän 2 momentti sääntelee oikeutta toimeentuloturvaan tietyissä sosiaalisissa riskitilanteissa. Pykälän 3 momentissa säännellään lapsiperheiden oikeutta tukeen sekä oikeutta sosiaali- ja terveystalouteen ja tähän liittyvää julkisen vallan velvollisuutta edistää väestön terveyttä. Pykälän 4 momentti puolestaan koskee oikeutta asuntoon. Säännöksessä turvatuista oikeuksista ainoastaan 1 momentissa säädetty oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on taattu subjektiivisena oikeutena. Muiden 19 §:n momenttien oikeusvaikutuksissa pääpaino on yhtäältä tulkintavaikutuksessa ja toisaalta toimeksiantoissa ja heikennyskielossa.⁴⁴⁹ Toimeksiantovaikutuksella tarkoite-

⁴⁴⁸ Tuori 2004, 193–194. Sopimuksen valmistelusta ja siihen liittyvistä näkemyseroista ks. esim. Utriainen 2000, 31–35. Ks. myös Hammarberg 1995, 289–307.

⁴⁴⁹ Tuori 2004, 203.

taan säännöksen julkiselle vallalle asettamaa velvollisuutta ryhtyä toimenpiteisiin oikeuden toteuttamiseksi ja heikennyskieltovaikutuksella puolestaan kieltä heikentää oikeuden toteuttamisessa jo saavutettua tasoa.⁴⁵⁰

Perustuslain 19 §:n lapsiperheiden tukemista koskevan 3 momentin mukaan ”julkisen vallan on tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kehitys”. Perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaan säännös sisältää yleisemmän ajatuksen lapsen turvallisista kasvuoloista. Lapsen hyvinvoinnin edistäminen käsittää muun muassa suojan väkivaltaa, alistamista ja hyväksikäyttöä vastaan. Säännöksessä tarkoitettu oikeus yksilölliseen kasvuun puolestaan edellyttää lapsen yksilöllisten tarpeiden huomioon ottamista, millä voi olla merkitystä esimerkiksi päivähoitoa, opetusta ja sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja järjestettäessä järjestämisessä. Hallituksen esityksen mukaan lapsen hyvinvoinnilla tarkoitetaan sekä aineellista että henkistä hyvinvointia, jonka vuoksi säännöstä on tarkasteltava yhteydessä muihin perustuslain turvaamiin TSS-oikeuksiin. Perusoikeusuudistusta koskevassa lausunnossaan sosiaali- ja terveysvaliokunta totesi, että 19 §:n 3 momentin julkiselle vallalle asettama velvoite on tulkittava tehtävänä edistää lapsiperheiden aineellista hyvinvointia ja vaikuttaa siihen, että yhteiskunnalliset olot luovat edellytyksiä myös henkisessä ja sosiaalisessa suhteessa sopusointuiselle ja tasapainoiselle elämälle. Valiokunnan mukaan säännös velvoittaa julkista valtaa ylläpitämään lapsiperheisiin kohdistuvia palvelujärjestelmiä ja perhepoliittisia tulonsiirtoja. Lisäksi valiokunta totesi 19 §:n 3 momentin täydentävän 2 momentissa säädettyä perustoimeentulon turvaa lapsen syntymän varalta ja ulottuvan ajallisesti koko alaikäisyyden aikaan.⁴⁵¹

Sekä perustuslain että kansainvälisten ihmisoikeussopimusten lähtökohtana on näkemys siitä, että lapsen vanhemmilla on ensisijainen oikeus ja velvollisuus huolehtia lapsensa hyvinvoinnista, kasvatuksesta ja elatuksesta. Ihmisoikeusasiakirjoihin sisältyy kuitenkin säännöksiä, joissa julkiselle vallalle asetetaan velvollisuus tukea vanhempia lapsen kasvatustehtävässä. YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 18 artiklan mukaan sopimusvaltioiden on parhaansa mukaan taattava sen periaatteen tunnustaminen, että vanhemmat vastaavat ensisijaisesti ja yhteisesti lapsen kasvatuksesta ja kehityksestä. Sopimusvaltioiden on kuitenkin annettava lapsen vanhemmille ja muille laillisille huoltajille asianmukaista apua heidän hoitaessaan kasvatustehtävänsä. Sopi-

⁴⁵⁰ Ks. sosiaalisia oikeuksia koskevien perusoikeussäännösten oikeusvaikutuksista laajemmin Karapuu 1999, 82–86 ja Tuori 1999a, 597–607.

⁴⁵¹ StVL 5/1994 vp. Ks. HE 309/1993 vp, 71–72. Ks. myös Tuori 1999a, 626–627.

muksen 27 artiklan nojalla valtion on tunnustettava jokaisen lapsen oikeus hänen ruumiillisen, henkisen, hengellisen, moraalisen ja sosiaalisen kehityksensä kannalta riittävään elintasoon. Valtion on ryhdyttävä tarpeellisiin toimiin tukeakseen vanhempia tämän oikeuden toteuttamisessa ja annettava tarvittaessa aineellista apua sekä tuettava ohjelmia, joissa kiinnitetään huomiota erityisesti lasten ravintoon, vaatetukseen ja asumiseen.

Myös Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan on kirjattu nimenomainen säännös perheiden tukemisesta. Peruskirjan 16 artiklan mukaan perheen taloudellista, oikeudellista ja sosiaalista suojelua on pyrittävä edistämään sosiaalisiin ja perhe-etuuksiin, verotuksellisiin järjestelyihin, perheasuntojen rakentamiseksi, nuorille perheille myönnettyillä etuuksilla ja muilla asianmukaisilla keinoilla. Perheen tukemiseen liittyvät myös monet muut peruskirjaan kirjatut tavoitteet kuten perheen ja työn yhteensovittaminen (27 artikla) ja tähän liittyvänä päivähoitojärjestäminen (16 artikla). Lasten ja nuorten suojelun näkökulmasta merkityksellisiä ovat myös sopimuksen 14 artikla, jonka mukaan jokaisella on oikeus sosiaalipalveluihin, 17 artikla, jonka mukaan lapsilla ja nuorilla on oikeus asianmukaiseen sosiaaliseen, oikeudelliseen ja taloudelliseen suojeluun sekä 30 artikla, jonka mukaan jokaisella on oikeus suojeluun köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä vastaan.⁴⁵²

1.3. Perhe-elämän suoja

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä on turvattu. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan käsite yksityiselämä voidaan ymmärtää henkilön yksityistä piiriä koskeväksi yleiskäsitteeksi. Se ei ole aina selvästi erotettavissa esimerkiksi henkilökohtaisen koskemattomuuden, kunnian tai kotirauhan suojasta. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä yksityiselämän suojan piiriä ei edes pyritty täsmällisesti määrittelemään. Hallituksen esityksen mukaan säännöksen lähtökohtana on, että yksilöllä on oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisen tai muiden ulkopuolisten tahojen mielivaltaista tai aiheetonta puuttumista. Yksityselämällä ei perustuslain 10 §:ssä viitata kuitenkaan vain henkilön oikeuteen olla yksin rauhassa muilta, vaan siihen sisältyy selkeästi myös yhteisöllinen elementti: henkilön oikeus vapaasti päättää suhteistaan muihin ihmisiin ja ympäristöön.⁴⁵³

⁴⁵² Mikkola 2004a, 65–76. Ks. myös Tuori 2004, 190–191 ja Pellonpää 2005, 30–35. Pääsääntönä on, että TSS-sopimus tai Euroopan sosiaalinen peruskirja eivät perusta yksilöille välittömiä subjektiivisia oikeuksia sosiaalisiin etuuksiin. Sopimuksilla on siten yleensä vain valtiota objektiivisesti velvoittava vaikutus.

⁴⁵³ Viljanen 1999c, 335–336.

Erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla ja YK:n KP-sopimuksen 17 artikla ovat toimineet perustuslain 10 §:n läheisinä esikuvina ja kirjoittamismalleina. KP-sopimuksen 17 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan kenenkään yksityiselämään, perheeseen, kotiin tai kirjeenvaihtoon ei saa mielivaltaisesti tai laittomasti puuttua eikä suorittaa hänen kunniaansa ja mainettaan loukkaavia hyökkäyksiä. Artiklan toisessa kohdassa taataan jokaiselle oikeus lain suojaan tällaista puuttumista tai tällaisia hyökkäyksiä vastaan. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla puolestaan turvaa yksilön oikeuden nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta. Artiklan toisen kohdan mukaan ”viranomaiset eivät saa puuttua tämän oikeuden käyttämiseen, paitsi kun laki sen sallii ja se on välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalien suojaamiseksi tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi”.⁴⁵⁴

Euroopan ihmisoikeussopimuksessa samoin kuin KP-sopimuksessa perhe-elämän suoja esiintyy yksityiselämän suojan rinnalla. Sopimusten soveltamiskäytännössä yksityis- ja perhe-elämää ei pyritä aina edes erottamaan toisistaan. Suomen perustuslain 10 §:ään ei sisälly erityistä mainintaa perhe-elämän suojasta. Hallituksen perusoikeusuudistusta koskevan esityksen mukaan tämä johtuu siitä, että perheen oikeudellinen määrittelyminen on vaikeaa. Tästä huolimatta perhe-elämä kuuluu säännöksen tarkoittaman yksityiselämän suojan piiriin. Esityksen mukaan tilanteessa, jossa perusoikeussäännöksessä käytetty käsite pohjautuu ihmisoikeussopimuksen käsitteistöön, on säännöksen tulkinnassa perusteltua tukeutua tavanomaista enemmän vastaavan ihmisoikeusmääräyksen soveltamiskäytäntöön.⁴⁵⁵

Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräykset ovat yleensä väljiä, ja niiden sisältö täsmentyy vasta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen soveltamiskäytännössä. Ihmisoikeustuomioistuimen tulkintaa ihmisoikeussopimuksesta on kutsuttu evolutiivis-dynaamiseksi, jolla tarkoitetaan sitä, että sopimuksen väljä normisto mahdollistaa eurooppalaisissa yhteiskunnissa tapahtuneiden sosiaalisten, moraalisten, kulttuuristen ja oikeudellisten muutosten huomioon ottamisen säännöksiä sovellettaessa. Kun kansallisia perusoikeussäännöksiä-

⁴⁵⁴ Pellonpään (2005, 222) mukaan useat keskeiset sopimusmääräykset on laadittu niin, että artiklan 1 kappale ilmaisee lyhyesti turvatun oikeuden, kun taas 2 kappaleessa määritellään perusteet ja edellytykset, joiden nojalla ja mukaisesti oikeuden nauttimista voidaan rajoittaa. Perusteiden ja edellytysten arvioinnista ja eri tapausten vertailtavuudesta ks. Viljanen 2003, 316–317.

⁴⁵⁵ HE 309/1993 vp, 53. Ks. myös Viljanen 1999c, 336–337.

me on määrä tulkita siten, että perusoikeuksilla on vähintään yhtä vahva suoja kuin vastaavalla ihmisoikeudella, ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö vaikuttaa kansallisten perusoikeussäännöstenkin sisältöön. Näin ihmisoikeustuomioistuin ylikansallisena tuomioistuimena määrittelee oikeusjärjestyksemme sisältöä jatkuvasti uudelleen.⁴⁵⁶

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan turvaama perhe-elämän suoja on ollut keskeisesti esillä lastensuojeluasioissa.⁴⁵⁷ Jotta tapaus voidaan ylipäätään ottaa ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan nojalla arvioitavaksi tuomioistuimessa, on kyseessä oltava ”perhe”. Ihmisoikeustuomioistuimen soveltamiskäytännön mukaan perheyhteys voi muodostua joko lain tai tosiasiallisten olosuhteiden nojalla.⁴⁵⁸ Avioliitto kuuluu 8 artiklan soveltamisalaan selvästi, sillä se on ainoa parisuhteen muoto, joka on nimenomaisesti huomioitu Euroopan ihmisoikeussopimuksessa. Muiden suhteiden osalta ihmisoikeustuomioistuin ratkaisee kussakin tapauksessa erikseen, ovatko yksilöiden väliset suhteet muodostuneet sen laatuiseksi, että voidaan puhua perhe-elämästä. Perhe-elämän kriteereitä muotoillessaan tuomioistuin on tulkinnut perheen käsitettä melko laajasti.⁴⁵⁹ Esimerkiksi Hokkanen v. Suomi -tapauksessa isä ja avioliitossa syntynyt lapsi muodostivat tuomioistuimen mukaan perheen siitä huolimatta, että he eivät olleet vuosiin asuneet yhdessä eivätkä tavanneet toisiaan.⁴⁶⁰ Tapauksessa K. & T. v. Suomi tuomioistuin puolestaan katsoi de facto -perheyhteyden muodostuneen äidin, tämän tuolloisen avopuolison ja äidin aikaisemmassa avioliitossa syntyneen lapsen yhteiselon myötä.⁴⁶¹

Perhe voi kattaa myös sellaiset tilanteet, jossa perheen perustana on avosuhte. Avioliitossa syntyneelle lapselle syntyy perheyhteys molempiin vanhempiinsa, vaikka he eivät lapsen syntyessä enää asuisikaan yhdessä.⁴⁶² Tapauksen X., Y. ja Z. v. Yhdistynyt kuningaskunta perusteluissa tuomioistuin totesi, että määrittäessä yksittäistapauksessa sitä, onko kyse perhe-elämästä artiklan 8 määrittämällä tavalla, on otettava lukuun useita tekijöitä, kuten suhteen kes-

⁴⁵⁶ Pellonpää 2005, 213–214. Ks. myös Mikkola T. 2004, Huhtanen 2001a, Huhtanen 2001b, Nieminen 2000 ja Nieminen 2002.

⁴⁵⁷ Pellonpää 2005, 455. Ks. Jacobs & White (1996, 172–210), jotka erittelevät EIS 8 artiklan soveltamiskäytäntöön liittyviä tapausryhmiä.

⁴⁵⁸ Pellonpää 2005, 455–456 ja Jacobs & White 1996, 175–176.

⁴⁵⁹ Stalford 2002, 413 ja Jacobs & White 1996, 176–178. Ks. suomalaista tarkastelua esim. Nounsiainen & Pylkkänen 2001, 115–119 ja Mikkola T. 2004, 41.

⁴⁶⁰ Ks. Hokkanen v. Finland (23.9.1994), tuomion kohta 54. Ks. myös Pellonpää 2005, 455 ja Jacobs & White 1996, 186.

⁴⁶¹ Ks. K. and T. v. Finland (12.7.2001), tuomion kohta 150.

⁴⁶² Mikkola 2004 T., 41 ja Jacobs & White 1996, 175–176. Ks. esim. Keegan v. Ireland (26.5.1994), tuomion kohta 44.

to, asuvatko henkilöt yhdessä ja ovatko he osoittaneet sitoutumisensa tuohon suhteeseen esimerkiksi hankkimalla yhteisiä lapsia tai jollain muulla tavalla.⁴⁶³ Vähitellen tuomioistuin on ollut valmis irtautumaan aikaisemmasta, melko staattisesta perhekäsityksestä ja näin se on omalta osaltaan tunnustanut sosiaalisissa käytännöissä jo aiemmin tapahtuneen perinteisen ydinperheen hajoamisen. Kun painetta muutoksiin on syntynyt, suunta on ollut kohti yksilöllisiä oikeuksia.⁴⁶⁴

Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan vanhemman ja lapsen yhdessäolo kuuluu perusluonteisesti perhe-elämään ja sellaista yhdessäoloa estävät julkisen vallan toimenpiteet merkitsevät puuttumista 8 artiklan suojaamaan oikeuteen. Kunkin tapauksen olosuhteista kuitenkin riippuu, onko tämä puuttuminen artiklan 2 kohdan nojalla hyväksyttävissä.⁴⁶⁵ Lapsen huostaanottoa koskevissa tapauksissa tuomioistuin on korostanut, että itse huostaanottopäätöksen osalta kansallisten viranomaisten harkintavalta on laaja.⁴⁶⁶ Tuomioistuimen mukaan näkemykset siitä, miten tarpeellista viranomaisten on puuttua lasten huolenpitoon, vaihtelevat eri sopimusmaiden välillä, sillä perhettä ja valtiollista interventiota koskevat traditiot samoin kuin käytettävissä olevat resurssit vaihtelevat maittain. Tuomioistuin onkin korostanut, ettei sen tarkoituksena ole korvata kansallisia viranomaisia lasten huostaanotosta ja vanhempien oikeuksista päätettäessä. Sen tehtävänä on pikemminkin tarkastella ihmisoikeussopimuksen valossa sitä, miten viranomaiset ovat käyttäneet heille myönnettyä harkintamarginaalia.⁴⁶⁷

Kaikissa tapauksissa harkintamarginaaliin liittyy suhteellisuusperiaate, jota valtion on noudatettava. Näin ollen vaikka oikeuksien rajoittaminen

⁴⁶³ Ks. X., Y. and Z. v. the United Kingdom (22.4.1997). Ks. sisarusten välisistä perhesuhteista esim. Olsson v. Sweden (24.3.1988) ja I. and U. v. Norway (21.10.2004). Ks. lapsen ja isovanhempien välisestä suhteesta esim. tapauksissa Vermeire v. Belgium (29.11.1991) ja Bronda v. Italy (9.6.1998). Aiheesta tarkemmin Jacobs & White 1996, 175–176, Mikkola T. 2004 T., 41–42, Pellonpää 2005, 232, 457 ja Stalford 2002, 420–422.

⁴⁶⁴ Nousiainen & Pyllkänen 2001, 113–124 ja McGlynn 2000, 224–225. Laajemmin perhekäsittelen muutoksista EU-oikeudessa yleisemmin ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen soveltamiskäytännössä erityisesti Stalford 2002, 410–434.

⁴⁶⁵ Pellonpää 2005, 457. Ks. myös Jacobs & White 1996, 187. Ks. esim. Johansen v. Norway (7.8.1996), tuomion kohta, 52 ja K. and T. v. Finland (12.7.2001), tuomion kohta 151–154.

⁴⁶⁶ Ks. kansallisten viranomaisten harkintamarginaalista esim. Pellonpää 2005, 222–234 ja Viljanen 2003, 247–251. Ks. myös esim. Johanssen v. Norway (7.8.1996), tuomion kohta 64.

⁴⁶⁷ Ks. K. and T. v. Finland (12.7.2001), tuomion kohta 154, Olsson v. Sweden (No 1) (24.3.1988), tuomion kohdat 67 ja 74 ja Eriksson v. Sweden (22.6.1989), tuomion kohdat 69–70. Vrt. lapsen huollon määräytyminen tapauksessa C. v. Finland (9.5.2006), tuomion kohta 52. Ks. tuomioistuimen tulkintalinjan johdonmukaisuudesta Viljanen (2003, 324–325) joka toteaa: ”There is a large number of cases related to public care in the Court’s jurisprudence. It could be described as an established area of case-law, which, however, is deeply connected to the individual circumstances related to the case. We may therefore argue that there is also inevitable incoherence in the case-law related to the protection of family life.”

olisi sinänsä hyväksyttävää, saattavat tavoiteltujen päämäärien valossa tarpeettoman pitkälle menevät rajoitukset loukata sopimusta.⁴⁶⁸ Tuomioistuimen mukaan toimivaltaisten viranomaisten harkintamarginaali vaihtelee riippuen asian laadusta ja esiin tulevien intressien tärkeydestä kuten yhtäältä lapsen suojelun tarpeesta hänen terveyttään tai kehitystään vakavasti uhkaavassa tilanteessa ja toisaalta perheen mahdollisimman pian tapahtuvan jälleenyhdistämisen tavoitteesta. Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan kaikissa huostaanottoa koskevilla tapauksissa lapsen etu on ensisijainen arvioinnin lähtökohta.⁴⁶⁹

Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan 8 artiklan loukkaus voidaan helpommin, kuin itse huostaanottopäätöksen perusteiden osalta, todeta esimerkiksi oikeussuojantakeisiin, noudatettuun menettelyyn tai päätöksen täytäntöönpanotapaan liittyvien puutteiden johdosta. Nämä seikat ovat keskeisiä arvioitaessa sitä, onko valtio ylittänyt sille kuuluvan harkintamarginaalin.⁴⁷⁰ Näiden, itse sopimustekstistä ilmenevien vaatimusten lisäksi, tuomioistuin on myös tutkinut, ovatko kansalliset viranomaiset ryhtyneet lapsen huostaanoton jälkeen riittäviin toimenpiteisiin perheen jälleenyhdistämiseksi.⁴⁷¹ Tuomioistuimen mukaan viranomaisilla on tältä osin aktiivinen toimintavelvollisuus eli heidän tulee ryhtyä kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin sen mahdollistamiseksi, että lapsi voi palautua alkuperäiseen perheeseen.⁴⁷²

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuissa on esitetty kritiikkiä suomalaista lastensuojelua koskevaa päätöksentekoa ja päätösten täytäntöönpanoa kohtaan.⁴⁷³ K. & T. -tapaus⁴⁷⁴ oli ensimmäinen Suomea koskeva ratkaisu,

⁴⁶⁸ Pellonpää 2005, 231–232.

⁴⁶⁹ Viljanen 2003, 247. Ks. esim. K. and T. v. Finland (12.7.2001), tuomion kohta 154 ja Johansen v. Norway (7.8.1996), tuomion kohta 71.

⁴⁷⁰ Pellonpää 2005, 457 ja Jacobs & White 1996, 186. Ks. esim. K. and T. v. Finland (12.7.2001), tuomion kohdat 154–155. Ks. myös C. v. Finland (9.5.2006), erit. tuomion kohta 58, jossa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi Suomen valtion loukkanneen EOS 8 artiklaa sillä perusteella, ettei korkein oikeus järjestänyt asiassa suullista käsittelyä.

⁴⁷¹ Nieminen 2004, 601–603, Viljanen 2003, 327–328 ja Jacobs & White 1996, 188–189. Ks. K.A. v. Finland (14.1.2003), tuomion kohta 138. Ks. myös K. and T. v. Finland (12.7.2001), tuomion kohta 155 ja T. v. Finland (19.3.2002, päätös).

⁴⁷² Viljanen 2003, 325. Ks. esim. Dewinne v. Belgium (10.3.2005), Fakhy v. Switzerland (1.3.2005, päätös), Couillard Maugery v. France (1.7.2004) ja K.A. v. Finland (14.1.2003).

⁴⁷³ Ks. H.K. v. Finland 26.9.2006, R. v. Finland 30.5.2006, K.A. v. Finland 14.1.2003, K. and T. v. Finland 12.7.2001, K. and T. v. Finland 27.4.2000 ja L. v. Finland 27.4.2000.

⁴⁷⁴ K. and T. v. Finland (12.7.2001) -tapauksessa tuomioistuin katsoi, että Suomen viranomaiset olivat ylittäneet kansallisille viranomaisille myönnetyn huostaanoton perusteita koskevan harkintamarginaalin ottaessaan vastasyntyneen vauvan kiireellisesti huostaan suoraan synnytyssalista. Tuomioistuimen mukaan nimenomaan kiireelliseen huostaanottoon ei K. & T. -tapauksessa ollut perusteita, sillä synnytyslaitoksella ollessaan lapsella ei ollut välitöntä vaaraa. Ks. myös muita kiireellistä huostaanottoa koskevia tapauksia esim. P, C. and S. v. the United Kingdom (10.7.2002) ja Haase v. Germany (8.4.2004). Tapauksissa lapsi oli erotettu äidistään pian syntymän jälkeen samalla tavoin kuin K. & T. -tapauksessa.

jossa lapsen huostaanoton perusteet todettiin riittämättömiksi. Useimmissa tapauksissa kysymys on kuitenkin ollut asianosaisten oikeusturvaan liittyvistä ongelmista sekä viranomaisten riittämättömistä toimenpiteistä lapsen huostaanoton jälkeen. Pääsääntöisesti ihmisoikeustuomioistuimessa käsitellyissä lapsen huostaanottoa koskevissa tapauksissa huostaanotolle on siis katsottu olleen perusteltu syy eli huostaanotto on tehty lain mukaan lapsen oikeuksien suojaamiseksi ja huostaanoton on katsottu olleen ”välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa”. Viimeksi mainittu edellytys merkitsee, etteivät huostaanottoa lievemmat toimenpiteet olisi olleet riittäviä tai tarkoituksenmukaisia.⁴⁷⁵

Tuomioistuin on suhtautunut varsin tiukasti huostaanotetun lapsen ja hänen vanhempiensa välisen yhteydenpidon rajoittamiseen.⁴⁷⁶ Tuomioistuimen mukaan tällaiset lisärajoitukset sisältävät sen vaaraan, että vanhempien ja pienten lasten välisiä perhesuhteita vähennetään liian voimakkaasti. Kansallisten viranomaisten on otettava huomioon, että, jos huostaanotto on pitkäaikainen ja erityisesti, jos lapsen ja vanhempien yhteydenpitoa rajoitetaan liiallisesti, saattaa vanhempien ja lapsen suhde katketa kokonaan.⁴⁷⁷ Tämän vuoksi vähintään mitä ihmisoikeustuomioistuimen mukaan kansallisilta viranomaisilta voidaan edellyttää, on mahdollistaa vanhempien ja lapsen yhteydenpito sekä tarkastaa ajoittain, onko perheen eli vanhempien olosuhteissa tapahtunut myönteistä kehitystä. Jos vanhempien olosuhteet ovat parantuneet riittävässä määrin, on huostaanotto lopetettava ja lapsi palautettava alkuperäiseen perheeseensä.⁴⁷⁸

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on korostanut huostaanoton olevan väliaikainen toimenpide, joka on lopetettava, jos vanhempien olosuhteissa

⁴⁷⁵ Viljanen 2003, 330: “The message is therefore, once again, not negative towards the system, but highlights the problem related to inflexibility of the system and its inability to put different weight on measures which have severe consequences on family life.”

⁴⁷⁶ Ks. esim. Viljanen 2003, 327–328. Ks. myös esim. Eriksson v. Sweden (22.6.1989), tuomion kohdat 71–72, Johansen v. Norway (7.8.1996), tuomion kohta 78 ja K.A. v. Finland (14.1.2003), tuomion kohta 138.

⁴⁷⁷ K. and T. -tapauksessa suomalaisten lastensuojeluviranomaisten poikkeuksellisen vahva negatiivinen asenne vanhempia kohtaan oli tuomioistuimen mielestä silmiinpistävä. Tuomioistuin katsoikin viranomaisten toiminnan tai pikemmin toimimattomuuden lasten huostaanottojen jälkeen rikkoneen 8 artiklaa, sillä positiivista kehitystä osoittaneesta näytöstä huolimatta, viranomaiset eivät olleet ryhtyneet riittäviin toimiin perheen mahdollista jälleenyhdistämistä silmälläpitäen. Ks. K. and T. v. Finland (12.7.2001), tuomion kohta 179. Ks. myös esim. Margareta and Roger Andersson v. Sweden (25.2.1992), tuomion kohdat 95–97 ja C. v. Finland (9.5.2006), tuomion kohta 60.

⁴⁷⁸ Ks. K.A. v. Finland (14.1.2003), tuomion kohta 139. K.A. -tapauksessa oli kysymys siitä, oliko lasten huostaanottoon relevantteja ja riittäviä syitä, kun heidän epäiltiin joutuneen inestinin ja seksuaalisen hyväksikäytön kohteiksi. Tämän lisäksi kysymys oli siitä, olivatko viranomaiset ryhtyneet riittäviin toimiin perheen jälleenyhdistämistä silmälläpitäen. Ks. K. and T. v. Finland (12.7.2001), tuomion kohta 179. Ks. myös Nieminen 2004, 603 ja Viljanen 2003, 328.

tapahtuu sellaista muutosta, että he voivat jälleen huolehtia lapsesta.⁴⁷⁹ Ainoa peruste, jonka nojalla perheen jälleenyhdistämistavoitteesta voidaan tuomioistuimen mukaan luopua, on lapsen etu.⁴⁸⁰ Huostaanoton jatkamista puoltavan lapsen edun ja perheen jälleenyhdistämistä puoltavan vanhempien edun välisessä punninnassa tuomioistuin on kiinnittänyt erityistä huomiota lapsen etuun, joka on saattanut syrjäyttää vanhempien edun. Esimerkiksi, jos lapsen ja vanhempien yhteydenpito on katkennut tai jos lapsi on ollut pitkään sijoitettuna, lapsen etu voi edellyttää olosuhteiden pysyvyyttä ja perheen jälleenyhdistämiseen perustuvat vanhempien edut joutuvat väistymään.⁴⁸¹ Tuomioistuimen mukaan vanhempi ei voi vaatia toimenpiteitä, jotka vahingoittaisivat lapsen terveyttä ja kehitystä.⁴⁸²

1.4. Lapsen oikeus suojeleluun

Samalla tavoin kuin kaikkien muidenkin ihmisoikeusasiakirjojen myös YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen lähtökohtana on yksilön ihmisarvon kunnioittaminen. Sopimuksen kokonaisvaltaista luonnetta on mahdotonta ymmärtää, jollei lapsen ihmisarvoa nähdä oikeuksia yhdistävänä perusarvona. Sopimuksen perusajatuksena on, että sopimukseen kirjattujen oikeuksien toteutuminen mahdollistaa lapselle itsensä toteuttamisen sekä itsetunnon ja yksilöllisyyden kehittymisen.⁴⁸³ Tämän vuoksi sopimus edellyttää valtion turvaavan lasten perustavaa laatua olevat oikeudet kuten oikeuden elämään, henkiinjäämiseen ja kehittymiseen (6 artikla), suojaan kaikenlaiselta ruumiilliselta ja henkiseltä väkivallalta, vahingoittamiselta, pahoinpitelyltä ja hyväksikäytöltä, mukaan lukien seksuaalinen hyväksikäyttö (19 artikla). Sopimuksen mukaan lapsella on myös oikeus terveydenhuoltoon (24 artikla), sosiaaliturvaan (26 artikla), riittävään elintasoon (27 artikla), koulutukseen (28 artikla) sekä lepoon ja vapaa-aikaan (31 artikla).

Sopimuksen 19 artiklassa sopimusvaltioita kehoitetaan ryhtymään kaikkiin asianmukaisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin, sosiaalisiin ja koulutuksellisiin toimiin lapsen suojaamiseksi laiminlyönniltä ja kaltoinkohtelulta. Artiklan mukaan suojeletoimien tulee sisältää tehokkaita menetelmiä sellaisten sosiaalisten ohjelmien perustamiseksi, joiden avulla lasta ja hänestä huolehtivia

⁴⁷⁹ Ks. esim. K.A. v. Finland (14.1.2003), tuomion kohta 138.

⁴⁸⁰ Ks. esim. K. and T. v. Finland (12.7.2001), tuomion kohta 194. Ks. myös Nieminen 2004, 599.

⁴⁸¹ Viljanen 2003, 331. Ks. esim. K.A. v. Finland (14.1.2003), tuomion kohdat 138–139 ja K. and T. v. Finland (12.7.2001), tuomion kohta, 179.

⁴⁸² Ks. esim. P., C. and S. v. the United Kingdom (16.7.2002), K.A. v. Finland (14.1.2003) ja C. v. Finland (9.5.2006). Ks. myös Tuori 2005, 499–500.

⁴⁸³ Tigerstedt-Tähtelä 2000, 48.

henkilöitä tuetaan. Lisäksi valtion on ryhdyttävä toimiin lasten pahoinpitelytausten ehkäisemiseksi, tunnistamiseksi, raportoimiseksi, käsiteltäväksi saattamiseksi, tutkimiseksi, hoitamiseksi ja jatkoseurannaksi sekä tarvittaessa oikeuslaitoksen asiaan puuttumiseksi. Sopimuksen 20 artiklan mukaan lapsella, joka on tilapäisesti tai pysyvästi vailla perheen turvaa tai jonka edun mukaista ei ole antaa hänen pysyä perhepiirissä, on oikeus valtion antamaan erityiseen suojeluun ja tukeen.

Lapsen oikeuksien sopimukseen ei sisälly erillistä lapsen etua koskevaa määritelmää. Sen sijaan sopimuksen 3 artiklassa mainitaan ne tahot, joiden toiminnassa lapsen etu on erityisesti huomioitava. Näitä tahoja ovat julkinen ja yksityinen sosiaalihuolto, tuomioistuimet, hallintoviranomaiset ja lainsäädäntöelimet. Sopimuksen mukaan lapsen etu on siis huomioitava sekä lainsäädännössä että kaikissa lapsia koskevissa julkisissa ja yksityisissä päätöksissä, myös esimerkiksi palvelujen suunnittelussa ja budjetoinnissa. Poikkeuksetta lapsen etu on otettava huomioon yksittäistä lasta koskevassa päätöksenteossa kuten lapseksiottamista (21 artikla), lapsen vanhemmistaan erottamista (9 artikla), lapsen ja vanhemman yhteydenpitoa (9 artikla), vaihtoehtoista hoitoa (20 artikla) ja kriminaalihuoltoa (37 ja 40 artikla) koskevissa asioissa.⁴⁸⁴

Perusoikeusuudistuksen valmistelussa oli esillä ajatus lapsen oikeuksien kokoamisesta omaksi pykäläkseen. Lapsen oikeuksia koskevat erillissäännökset katsottiin kuitenkin voitavan luontevammin sijoittaa kulloiseenkinkin asiayhteyteen. Äänioikeutta lukuun ottamatta perusoikeudet kuuluvat myös lapsille, minkä lisäksi perustuslain perusoikeussäännöksiin on kirjattu joitakin erityisesti lasta koskevia säännöksiä. Perustuslaissa ei kuitenkaan määritellä, mitä lapsella tarkoitetaan lasta koskevissa perusoikeussäännöksissä. Kun sekä YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksessa että Suomen lainsäädännössä täysivaltaisuuden ikärajaksi on asetettu 18 vuotta, on tätä nuorempien henkilöiden tulkittu olevan lasta koskevien perusoikeussäännösten antaman suojan piirissä.⁴⁸⁵

Perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan ”lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti”. Mainittua säännöstä pidetään lapsen perusoikeuksien ydinsäännöksenä. Perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaan säännöksellä tarkoitetaan sekä lasten keskinäistä yhdenvertaisuutta että aikuisväestöön nähden tasa-arvoista asemaa. Pyrkimys on osoittaa, että jokaista lasta on kohdeltavana yksilönä, ei pelkästään passiivisena toiminnan

⁴⁸⁴ Tigerstedt-Tähtelä 2000, 48–51.

⁴⁸⁵ Scheinin 1999c, 250–252.

kohteena. Koska lapset tarvitsevat vajaavaltaisina ja aikuisväestöön nähden heikompana ryhmänä erityistä suojelua ja huolenpitoa, säännöksen katsotaan tarjoavan perustan myös tarvittavalle lasten positiiviselle erityiskohtelulle.⁴⁸⁶

Perustuslain 7 §:n mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Säännös turvaa oikeuksia, joita voidaan luonnehtia yleiskäsitteellä henkilökohtainen koskemattomuus. Perustuslain 7 §:llä on läheinen yhteys PL 1 §:n säännökseen, sillä henkilökohtaista koskemattomuutta suojaava perusoikeussäännös voidaan nähdä yhtenä keskeisenä säännöksenä, jonka kautta valtiosääntö PL 1 §:n mukaisesti turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden. PL 7 §:n piiriin kuuluva henkilökohtainen vapaus on luonteeltaan yleisperusoikeus, joka suojaa paitsi ihmisen fyysisistä vapautta myös hänen tahdonvapauttaan ja itsemääräämisoikeuttaan.⁴⁸⁷ Säännöksellä on yhteys myös PL 19 §:n 1 momenttiin, joka turvaa oikeuden välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Yhdessä nämä säännökset turvaavat oikeuden elämän perusedellytyksiin. Perustuslain 19 §:n 1 momentin lähtökohtana on, että oikeus ei ole riippuvainen täydentävistä alemman tasoista säännöksistä, vaan välttämättömän toimeentulon tai huolenpidon tarpeessa oleva voi perustaa vaatimuksensa suoraan perustuslain säännökseen. Säännös on siis poikkeus pääsäännöstä, jonka mukaan TSS-oikeussäännökset eivät perusta välittömiä subjektiivisia oikeuksia.⁴⁸⁸

Perustuslain 7 §:n velvoitteilla on selkeästi kaksi ulottuvuutta. Yhtäältä julkisen vallan on itse pidättäydyttävä loukkaamasta säännöksessä turvattuja oikeuksia (vertikaalitaso) ja toisaalta luotava olosuhteet, joissa nämä perusoikeudet nauttivat suojaa myös yksityisiä loukkauksia vastaan (horisontaalitaso).⁴⁸⁹ Euroopan ihmisoikeussopimus asettaa velvollisuuksia vain valtioille. Koska ihmisoikeustuomioistuimelle voidaan tehdä valituksia vain valtion suorittamista väitetyistä ihmisoikeuksien loukkauksista, näyttäisi mahdollisuus sopimuksen horisontaalivaikutuksiin sulkeutuvan pois. Vaikka sopimuksella ei automaattisesti olekaan välittömiä horisontaalisia vaikutuksia, saattaa joistakin sopimusmääräyksistä seurata eräänlaisia välillisiä vaikutuksia. Valtio voi näet eräissä tapauksissa joutua sopimuksen nojalla vastuuseen ihmisoikeusloukkaukset mahdollistavan yksityisoikeudellisen lainsäädännön olemassaolosta tai lainsäädännön puuttumisesta, sen ihmisoikeuksien vastaisesta tulkinnasta

⁴⁸⁶ HE 309/1993 vp, 45.

⁴⁸⁷ Pellonpää 1999, 263. Näin myös esim. Hirvelä 2006, 41–42.

⁴⁸⁸ Tuori 1999a, 607. Ks. HE 309/1993 vp, 71–72.

⁴⁸⁹ Pellonpää 1999, 248.

taikka sitä kautta, että lainsäädäntö ei ole riittävästi suojele yksilöä toisen yksilön taholta tulleita oikeudenloukkauksia vastaan.⁴⁹⁰

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan mukaan ketään ei saa kiduttaa, kohdella tai rangaista epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla. Sen lisäksi, että sopimusmääräys sisältää ehdottoman kiellon eli negatiivisesti muotoillun velvoitteen, siihen voi sisältyä myös positiivisia velvoitteita. Artiklaa koskevissa tuomioistuintratkaistuissa epäinhimilliseksi on luokiteltu tahallisesti aiheutettu vakava henkinen tai fyysinen kärsimys, joka kysymyksessä olevassa tilanteessa on epäoikeutettu. Kidutus puolestaan on epäinhimillisen kohtelun törkeä muoto. Kidutus tai muu epäinhimillinen on usein samalla halventavaa. Ihmisoikeustuomioistuimen 3 artiklan soveltamiskäytännön mukaan viimeksi mainitulla käsitteellä on kuitenkin myös oma itsenäinen merkityksensä. Henkilön kohtelu voi olla halventavaa olematta samalla epäinhimillistä 3 artiklan tarkoittamassa mielessä. Tässä mielessä halventava kohtelu on artiklan kieltämien tekojen lievin muoto. Epäinhimillisen ja halventavan kohtelun kriteereitä on ihmisoikeustuomioistuimessa arvioitu muun muassa lapsen ruumiillista kurittamista koskevissa tapauksissa.⁴⁹¹

Tapauksessa *A. v. Yhdistynyt kuningaskunta*, jossa 9-vuotiaan lapsen isäpuoli oli lyönyt lasta useita kertoja voimakkaasti kepillä sillä seurauksella, että lapsen reiteen, pohkeeseen ja takamukseen oli jäänyt viivamaisia jälkiä ja mustelmia, kolmannen artiklan kieltämän epäinhimillisen kohtelun edellytykset täyttyivät.⁴⁹² Ruumiillisen kurittamisen tapahtuma-ajankohtana (1993) voimassa olleen Englannin oikeuden (*Offences against the Person Act 1861* 47 § ja *Children and Young Persons Act 1933* 1.1 §) mukaan syyttäjä oli pahoinpitelyrikoksen objektiivisen tunnusmerkistön täyttymisen lisäksi velvollinen näyttämään toteen, ettei kysymyksessä ollut lain sallima ”kohtuullinen” kuritus. Valamiehistön päätöksellä isäpuoli vapautettiin syytteenä.⁴⁹³ Viitaten 1 ja 3 artiklaan ihmisoikeustuomioistuin katsoi erityisesti lapsilla ja muilla havoittuvassa asemassa olevissa yksilöillä olevan oikeuden vaatia valtiolta suojaa henkilökohtaisen koskemattomuutensa puolesta.⁴⁹⁴ Ihmisoikeustuomioistui-

⁴⁹⁰ Pellonpää 2005, 23–26. Ks. myös Viljanen 1999, 153–156, Pellonpää 1999, 248–263 ja Hirvelä 2006, 43–46. Ks. myös tapaus *X. and Y. v. the Netherlands* (26.3.1985, A 91), jossa oli kysymys 16-vuotiaaseen kehitysvammaiseen tyttöön kohdistuneesta seksuaalisesta väkivallasta. Väkivallasta epäiltyä ei voitu saattaa vastuuseen sen vuoksi, että tyttö oli kyvytön itse ryhtymään toimenpiteisiin kysymyksessä olevassa asianomistajarikoksessa. Tällä perusteella tytön oikeutta saada suoja yksityiselämälleen katsottiin loukatun.

⁴⁹¹ Pellonpää 2005, 248–256. Ks. myös Viljanen 2003, 284.

⁴⁹² Ks. *A. v. the United Kingdom* (23.9.1998), tuomion kohdat 8–9.

⁴⁹³ Em. tuomion kohta 23.

⁴⁹⁴ Em. tuomion kohta 22.

men mukaan mainitut lait eivät riittävästi suojanneet puheena olevaa lasta 3 artiklan vastaisen kohtelun alaiseksi joutumiselta. Tämän vuoksi sopimusmääräystä katsottiin rikotun. Tuomioistuimessa hallitus myönsi loukkauksen.⁴⁹⁵ Ihmisoikeustuomioistuin ei kuitenkaan täsmentänyt, oliko kysymyksessä epäinhimillinen vai halventava kohtelu tai molemmat.⁴⁹⁶

Tapauksessa Z ym. v. Yhdistynyt kuningaskunta oli kysymys neljän lapsen puutteellisista kotiloista. Vakavia puutteita esiintyi muun muassa päivittäisessä ruoan saannissa ja hygieniassa minkä lisäksi lapsia pidettiin eristyksissä huoneissaan ja heitä pahoinpideltiin fyysisesti. Perheen tilanne tuli sosiaaliviranomaisten tietoon vuoden 1987 lokakuussa. Vaikka sosiaaliviranomaiset olivat jatkuvasti yhteydessä perheeseen, lasten olosuhteet eivät juuri kohentuneet. Lapset otettiin huostaan huhtikuussa 1992. Ihmisoikeustuomioistuin katsoi 3 artiklaa loukatun, kun viranomaiset laiminlöivät velvollisuutensa ryhtyä lastensuojelutoimiin, vaikka he neljän ja puolen vuoden ajan olivat tietoisia siitä, että lapset elivät kotonaan epäinhimillisissä olosuhteissa.⁴⁹⁷

1.5. Vuoden 1995 lapsioikeudellista päätöksentekomenettelyä selvittäneen toimikunnan mietintö

Perusoikeusuudistus ja mainittuihin ihmisoikeussopimuksiin liittyminen edellyttivät kotimaisen lainsäädännön yhdenmukaistamista perus- ja ihmisoikeussäännösten kanssa. Hallinto- ja sosiaalioikeudellista lainsäädäntöä tarkistettaessa myös lastensuojelulakia oli tarpeen muuttaa. Välittömimmin muutostarpeen katsottiin kohdentuvan lastensuojeluasiakkaiden oikeusturvaa ja viranomaisten päätöksentekoa sekä lapsen sijaishuoltoa koskeviin säännöksiin. Sijaishuollon rajoitustoimenpiteitä koskevat säännökset uudistettiin vuoden 2006 lopulla voimaan tulleella lastensuojelulain muutoksella (586/2006).⁴⁹⁸ Päätöksentekoa koskevat säännökset uudistettiin vasta lastensuojelulain kokonaisuudistuksen (417/2007) yhteydessä.

Sekä rajoitustoimenpiteitä koskevien säännösten uudistaminen että myöhemmin toteutettu lastensuojelulain kokonaisuudistus perustuivat osin 1990-luvun puolivälin jälkeen perustettujen työryhmien mietintöihin. Näistä tärkeimpiä olivat lapsioikeudellista päätöksentekomenettelyä selvittäneen toi-

⁴⁹⁵ Em. tuomion kohta 24.

⁴⁹⁶ Pellonpää 2005, 256.

⁴⁹⁷ Ks. Z. and Others v. the United Kingdom (10.5.2001), tuomion kohta 74.

⁴⁹⁸ Vuoden 1983 lastensuojelulain muutosta koskeva hallituksen esitys (HE 225/2004 vp) hyväksyttiin eduskunnassa osin muutettuna keväällä 2006 ja säännökset astuivat voimaan 1.11.2006. Säännökset sisällytettiin lähes sellaisenaan uudistettuun lastensuojelulakiin (417/2007).

mikunnan mietintö (KM 1995:12), sijaishuollon pakkotoimityöryhmän muistio (TM 1998:22) ja lastensuojelun yksityisten palvelujen valvontatyöryhmän muistio (TM 2001:29).

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti vuoden 1994 keväällä toimikunnan kartoittamaan, millaisia lapsen edun toteutumista vaikeuttavia menettelyllisiä epäkohtia lapsioikeudelliseen päätöksentekoon liittyi. Toimikunnan erityisenä tehtävänä oli selvittää, pitäisikö tahdonvastaiset lastensuojelupäätökset tehdä jo ensiasteessa kunnan sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen asemesta tuomioistuimessa.⁴⁹⁹ Vuoden 1995 syksyllä ministeriölle jättämässä mietinnössään toimikunta totesi, että lasta koskevissa oikeudellisissa ja hallinnollisissa päätöksentekoprosesseissa oli lukuisia eriasteisia puutteita.⁵⁰⁰ Ilmeisimmät epäkohdat lastensuojelutoimenpiteitä koskevassa päätöksenteossa liittyivät tahdonvastaisiin huostaanottoasioihin. Toimikunta ehdotti tahdonvastaisen lapsen huostaanottoa ja sijaishuoltoon sijoittamista koskevan ensimmäisen asteen päätöksenteon siirtämistä kunnan sosiaalihuollosta vastaavalta toimielimeltä lääninoikeuteen (nykyinen hallinto-oikeus).⁵⁰¹

Ehdotusta perustellessaan toimikunta korosti, että lapsen huostaanottoa ja sijaishuoltoon sijoittamista koskevassa päätöksenteossa oli kysymys tilanteista, joissa jouduttiin puuttumaan perhe-elämän yksityisyyteen. Tämän vuoksi asian käsittelyjärjestelmän piti täyttää Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille asetetut edellytykset. Päätöksenteossa oli turvattava toimien kohteena olevien henkilöiden oikeusturva sekä mahdollisuus avustajan käyttämiseen ja maksuttomaan oikeudenkäyntiin. Lisäksi päätöksen tekevän instanssin tuli olla puolueeton ja riippumaton. Toimikunnan mukaan sosiaalihuollosta vastaava kunnan toimielin sopi huonosti yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskevien asioiden ratkaisijaksi sen vuoksi, että luottamuselimen ensisijainen tehtävä oli kunnan toiminnan suuntaviivojen suunnittelu eikä niinkään yksittäistapausten ratkaiseminen. Toimielimen asemaa pidettiin ongelmallisena myös sen vuoksi, että toimielin oli päätöksenteossaan vahvasti sidottu kunnan taloudelliseen päätöksentekoon. Sidos saattoi merkitä jopa välttämättömäksi osoittautuneista lastensuojelutoimista luopumista taloudellisten näkökohtien määrittäessä päätöksentekoa.⁵⁰²

Toimikunta ehdotti, että lastensuojelutoimenpiteitä koskevan asian valmistelu ja päätöksenteko erotettaisiin selvästi toisistaan. Lisäksi päätöksenteos-

⁴⁹⁹ KM 1995:12 Lapsioikeudellista päätöksentekomenettelyä selvittänyt toimikunta.

⁵⁰⁰ KM 1995:12, 33.

⁵⁰¹ KM 1995:12, 36.

⁵⁰² KM 1995:12, 23.

sa olisi kyettävä huomioimaan suullisen käsittelyn, kontradiktorisen periaatteen, päätösten perustelemisen ja asianosaisjulkisuuden vaatimukset. Nämä oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille asetetut edellytykset eivät täytyneet tuolloin noudatetussa päätöksentekomenettelyssä. Tämän vuoksi toimikunta päätyi ehdottamaan päätöksenteon siirtämistä lääninoikeuteen, joka muutoinkin käsitteli lastensuojelutoimenpiteitä koskevia asioita alistuksen ja valituksen nojalla. Lisäksi ehdotettiin, että lääninoikeuksissa lisättäisiin asianosaisten kuulemista ja suullista käsittelyä. Toimikunnan mukaan käsittelyn suullisuus tehostaisi asianosaisten oikeusturvaa muun muassa siten, että asianosaisilla olisi mahdollisuus tuoda välittömyysperiaatteen mukaisesti esille omat näkemyksensä ratkaisuaineistosta ja ehdotetuista toimenpiteistä.⁵⁰³

Toimikunta nosti esiin myös muita lastensuojelussa ilmeneviä menettelyllisiä ja sisällöllisiä epäkohtia. Epäkohtia liittyi muun muassa asianosaisten, kuultavien ja muutoksenhakuun oikeutettujen piirin laajuuteen, asianosaisuuden oikeusvaikutuksiin, sosiaalityöntekijän asemaan lapsen edunvalvojana, huostaanotetun lapsen huoltoon, huostassapidon lakkaamiseen, yhteydenpidon rajoittamiseen, jälkihuoltoon sekä perhe- ja yksilökohtaisen lastensuojelun järjestämisvastuuseen.⁵⁰⁴ Toimikunta arvioi, että jatkovalmistelussa tuli kiinnittää erityistä huomiota sijaishuollossa olevan lapsen ja hänen vanhempansa yhteydenpidon ja tapaamisoikeuden rajoittamista koskeviin kysymyksiin. Pitkäaikaiset yhteydenpidon ja tapaamisoikeuden rajoitukset saattoivat vaikuttaa huomattavasti huostaanotetun lapsen ja huoltajavanhemman väliseen suhteeseen. Toimikunnan ehdotuksen mukaan asioiden käsittelyssä tulisi noudattaa samanlaista menettelyä kuin huostaanottoa, sijaishuoltoon sijoittamista ja huostassapidon lakkaamista koskevissa asioissa. Tämä merkitsi muun muassa maksuttoman oikeudenkäynnin myöntämistä asianosaiselle, asiantuntijakoonpanon käyttöä lääninoikeudessa sekä yhteydenpidon ja tapaamisoikeuden rajoituksesta annetun päätöksen muutoksenhakukiellon kumoamista.⁵⁰⁵

1.6. Sijaishuollon rajoitustoimenpiteitä koskevien säännösten uudistaminen

Vuoden 1996 lopulla sosiaali- ja terveysministeriö asetti työryhmän kartoittamaan sijaishuoltoon sijoitettuun lapseen kohdistettavien rajoitusten ja pakotteiden käyttöä sekä rajoitusten käyttöön mahdollisesti liittyviä ongelmia. Sijaishuollon pakkotoimityöryhmän tehtävänä oli selvittää ja arvioida lasten-

⁵⁰³ KM 1995:12, 36–39.

⁵⁰⁴ KM 1995:12, 34.

⁵⁰⁵ KM 1995:12, 42–43.

suojelulaitoksissa lastensuojelulain mukaisten pakotteiden ja rajoitusten käytön tilaa ja muutostarpeita, lastensuojelulain nojalla toteutettavan suljetun hoidon tarvetta sekä sen toteuttamismahdollisuuksia ja -tapoja. Työryhmän tuli laatia ehdotukset tarvittaviksi lainsäädännön muutoksiksi. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriölle vuoden 1998 lopussa jättämässä muistiossaan työryhmä totesi, että erityisesti perus- ja ihmisoikeussäännösten näkökulmasta lastensuojelulakiin (683/1983) ja -asetukseen (1010/1983) samoin kuin niiden soveltamiseen liittyi monia ongelmia, joiden vuoksi sijaishuoltoa ja sen aikana käytettäviä rajoitustoimenpiteitä koskevia säännöksiä oli tarpeen uudistaa pikaisesti.⁵⁰⁶

Sijaishuollon pakkotoimityöryhmän mukaan tilanne, jossa sijaishuoltoon sijoitettuun lapseen kohdistettavista rajoitteista ja pakotteista sekä lapsen ja vanhemman välisen yhteydenpidon rajoittamisesta säädettiin yleisluonteisesti lastensuojelulaissa ja tarkemmat säännökset sisältyivät lastensuojeluasetukseen, oli perustuslain perusoikeussäännösten ja Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten vastainen. Yksilön perus- ja ihmisoikeuksia voitiin rajoittaa vain lailla ja kunkin oikeuden osalta erikseen säännellyssä tilanteessa ja tarkoin määritellyin edellytyksin. Tällä perusteella työryhmä ehdotti, että pakotteita ja rajoitteita koskevat säännökset nostettaisiin asetuksesta lain tasolle ja että säännöksiä tarkennettaisiin. Lisäksi työryhmä totesi lastensuojelulaitosten käytännön toiminnassa, erityisesti rajoitteiden ja pakotteiden käytössä, esiintyvän siinä määrin vakavia puutteita, että jo olemassa olevien säännösten tarkentamisen lisäksi lakiin oli syytä kirjata uusia sijaishuoltotoimintaa ohjaavia säännöksiä.⁵⁰⁷

Laissa määriteltyjä pakotteita ja rajoituksia koskevia säännöksiä oli työryhmän mukaan syytä tarkentaa sen vuoksi, että käytännössä rajoitustoimenpiteitä oli käytetty muissakin kuin laissa tai asetuksessa määriteltyissä tilanteissa. Esimerkiksi eristämistä oli käytetty rangaistustoimenpiteenä ja tilanteissa, joissa eristämisen laissa säädetty edellytykset eivät täyttyneet. Myös lapsen ja vanhemman yhteydenpitoa oli rajoitettu pitkäksi aikaa muiden kuin laissa mainittujen syiden perusteella. Uusien säännösten lakiin kirjaaminen oli välttämätöntä myös sen vuoksi, että joissakin laitoksissa ja ammatillisissa perhekodeissa lapsiin kohdistettiin sellaisia rajoitustoimenpiteitä kuten kiinnipitäminen ja henkilökatsastus, joista lastensuojelulaissa tai -asetuksessa ei ollut säädetty. Kiinnipitämisen tarkoitus oli suojata lasta tai muita henkilöitä vahingoittumiselta. Henkilökatsastus puolestaan, joka käytännössä tarkoitti virtsatai verinäytteen ottamista lapselta, oli tarpeen mahdollisen päihteiden käytön

⁵⁰⁶ TM 1998:22 Sijaishuollon pakkotoimityöryhmän muistio.

⁵⁰⁷ TM 1998:22, 19–20.

selvittämiseksi. Vaikka toimenpiteiden tarkoitus oli ymmärrettävä, ei laitoksen henkilökunnalla ollut toimivaltaa tämänkaltaisten toimenpiteiden käyttöön. Mainittujen seikkojen lisäksi sijaishuoltoa koskevien säännösten uudistamisen yhteydessä oli toimikunnan mukaan tärkeää kiinnittää huomiota laitosjohtajien toimivallan rajoihin, rajoitusten käyttöön liittyviin oikeusturvatakeisiin sekä toiminnan valvontaan.⁵⁰⁸ Sijaishuollon pakkotoimityöryhmän ehdotukset eivät johtaneet välittömiin lainsäädäntötoimiin.

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti vuoden 2000 keväällä työryhmän selvittämään yksityisten sosiaalipalvelujen lupa- ja valvontakäytäntöjen ohjaustarvetta. Työryhmä sai tehtäväkseen laatia yksityisiä palveluja koskevat yhtenäiset arviointikriteerit.⁵⁰⁹ Vuonna 2002 sosiaali- ja terveysministeriölle jättämässään muistiossa valvontatyöryhmä ehdotti lukuisia muutoksia ja täsmennyksiä lastensuojelun sijaishuoltoa ja erityisesti yksityistä palvelutarjontaa koskevaan lainsäädäntöön.⁵¹⁰

Kuten sijaishuollon pakkotoimityöryhmä myös lastensuojelun yksityisten palvelujen valvontatyöryhmä havaitsi sijaishuollon tilan olevan eräiltä osin epätydyttävä. Työryhmä totesi muun muassa, että lastensuojelun sosiaalipalveluja tuottavat yksiköt toimivat hyvin kirjavilla nimikkeillä. Nimikkeistä ei voinut päätellä, millaista sijaishoitoa kukin yksikkö tosiasiaassa tarjosi. Sijaishuoltoyksiköiden nimikkeiden kirjavuus hankaloitti esimerkiksi lapsen sijaishuoltoon sijoittamista koskevaa päätöksentekoa. Koska nimikkeet eivät kuvanneet yksikön toiminnan luonnetta, ei päätöksenteossa ollut mahdollista arvioida riittävän tarkasti sijaishuoltopaikan sopivuutta lapselle.

Valvontatyöryhmä havaitsi puutteita myös sijaishuoltotoiminnan lupa- ja valvontamenettelyissä. Työryhmän selvityksissä kävi ilmi, että sijaishuoltotoiminnan aloittamiseen vaadittavan lääninhallituksen myöntämän toimiluvan myöntämisperusteet olivat hyvin erilaiset eri lääninhallituksissa. Joissakin lääninhallituksissa toimiluvan saamiseksi edellytettiin yksityiskohtaista selvitystä toiminnan rahoitusperustasta sekä toimintayksikön tiloista, henkilöstöstä ja toimintaperiaatteista. Toiset lääninhallitukset saattoivat myöntää toimiluvan selvästi vähäisemmän tiedon varassa. Myös lääninhallitusten sijaishuoltotoi-

⁵⁰⁸ Pakkotoimityöryhmän (TM 1998:22) tarkasteltavana olivat lastensuojelulaitosten lisäksi ns. ammatilliset perhekodit. Koska uudentyyppisten perhekotien asema sijaishuoltoyksikköinä oli epäselvä, määritteli pakkotoimityöryhmä ammatilliset perhekodit lastensuojelun toimintayksiköiksi sillä perusteella, että ne tarvitsivat yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta annetun lain (603/1996) mukaisen lääninhallituksen toimiluvan. Perhehoitajalain (312/1992) mukaisen toimeksiantosopimuksen perusteella sijaishuoltoa tarjoavia sijaisperheitä toimikunnan tarkastelu ei koskenut

⁵⁰⁹ TM 2001:29 Lastensuojelun yksityisten palvelujen valvontatyöryhmän muistio.

⁵¹⁰ TM 2001:29, 81–89.

minnan valvonta oli vaihtelevaa. Valvontatyöryhmän arvion mukaan valvontaa hankaloittivat resurssipulan lisäksi sijaishuoltopalvelujen tuottajien monilukuisuus (valtio, kunnat, järjestöt, yhdistykset, yritykset ja yksityishenkilöt) ja toimintaa ohjaavan lainsäädännön hajanaisuus.⁵¹¹

Vuoden 2004 lokakuun lopulla hallitus antoi eduskunnalle esityksen huostassa olevaan ja lastensuojelulaitokseen sijoitettuun lapseen kohdistettavia rajoitustoimenpiteitä koskevien säännösten uudistamiseksi (HE 225/2004 vp). Esitys pohjautui pääasiassa sijaishuollon pakkotoimityöryhmän ehdotuksiin ja työryhmän muistiosta saatuihin lausuntoihin sekä eri viranomaisten kautta saatuun palautteeseen rajoituksiin liittyvistä lainsäädännöllisistä muutostarpeista.

Lakiehdotusta eduskunnassa käsiteltäessä eduskunta edellytti, että perustuslakivaliokunta antaa asiasta lausunnon. Lakiehdotusta käsitellessään perustuslakivaliokunta arvioi, että ehdotuksen lakitasoisen sääntelyn täydentämis- ja täsmentämispyrkimys oli sopuosoitussa sen perusoikeusuudistuksessa omaksutun käsityksen kanssa, että tietyn ihmisryhmän perusoikeuksia ei voida suoraan rajoittaa erityisen vallanalaisuussuhteen tai laitostavan perusteella. Jos laitoshuollossa olevan henkilön perusoikeuksia oli tarve rajoittaa, oli rajoituksista säädettävä lailla ja ne tuli voida oikeuttaa erikseen kussakin tapauksessa ja kunkin perusoikeuden osalta. Rajoitustoimenpiteitä koskeva sääntely mahdollisti puuttumisen lapsen itsemääräämisoikeuteen ja useisiin muihin perusoikeuksiin. Sääntelyä tuli näin ollen arvioida perusoikeuksien yleisten ja tarvittaessa tietyn perusoikeuden erityisten rajoitusedellytysten kannalta. Valiokunnan mukaan rajoitusten hyväksyttävyyden, tarkkarajaisuuden ja oikeasuhtaisuuden lisäksi oli kiinnitettävä huomiota rajoitustoimenpiteiden kohteena olevien oikeusturvaan.⁵¹²

Perustuslakivaliokunnan mukaan lakiuudistuksen yksityisiä lastensuojelulaitoksia koskevaa sääntelyä tuli arvioida perustuslain 124 §:n kannalta. Valiokunta korosti lakiehdotuksen rajoitustoimenpiteistä koskevissa säännöksissä olevan kysymys julkisen vallan käyttöä sisältävistä toimivaltuuksista, jotka sinänsä mahdollistivat varsin voimakkaan puuttumisen yksilön perusoikeuksiin. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voitiin antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se oli tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaarantanut perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voitiin kuitenkin antaa vain viranomaisille. Perustuslakivalio-

⁵¹¹ TM 2001:29, 19

⁵¹² PeVL 5/2006 vp.2.

kunnan mukaan lastensuojelun alalla oli tarkoituksenmukaista ja perusteltua, että lapsen sijaishuolto voitiin järjestää kodinomaisissa tai lasten tavanomaista kasvuympäristöä muuten muistuttavissa olosuhteissa ja siten myös esimerkiksi perhehoitona tai laitoshoitona muun kuin viranomaisen ylläpitämässä laitoksessa. Perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisesta voitiin tällaisessa toiminnassa yleensä huolehtia sääntelyn yleisen tarkkuuden ja asianmukaisuuden sekä asianomaisten henkilöiden sopivuuden ja pätevyyden avulla. Lisäksi tällaisia tehtäviä hoitavien henkilöiden julkisen valvonnan oli oltava asianmukaista.⁵¹³ Ehdotuksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa oli valiokunnan mielestä otettava huomioon sääntelyn lastensuojeluun liittyvät erityispiirteet:

”Lastensuojelun tarkoituksena on turvata lapsen oikeus turvalliseen ja virikkeitä antavaan kasvuympäristöön sekä tasapainoiseen ja monipuoliseen kehitykseen tavalla, jossa lapsen etu on ensisijaisesti huomioon otettava periaate. Sijaishuollossa olevaan lapseen tai hänen läheisiinsä kohdistettavissa olevat rajoitustoimenpiteet perustuvat näihin lähtökohtiin samoin kuin esimerkiksi pyrkimykseen huolehtia siitä, ettei lapsi konkreettisissa tilanteissa vaaranna omaa tai toisten henkilöiden henkeä, terveyttä tai turvallisuutta taikka vahingoita omaisuutta. Lakiehdotuksessa säänneltyihin rajoitustoimenpiteisiin voi olla lapsen edun kannalta välttämätöntä turvautua siitä riippumatta, onko lapsi yksityisessä vai julkisessa laitoksessa. Kun lisäksi otetaan huomioon, että päätökset pisimmälle menevistä rajoitustoimenpiteistä on ehdotuksessa osoitettu sosiaalihuoltolain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettuna toimielimen eli viranomaisen tehtäväksi, ei sääntelyssä ole tällaisessa erityisessä asiayhteydessä valiokunnan mielestä kysymys merkittävän julkisen vallan käytön antamisesta muulle kuin viranomaiselle perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna mielessä.”⁵¹⁴

Perustuslakivaliokunnan mukaan lakiehdotuksessa oli kokonaisuutena arvioiden otettu asianmukaisesti huomioon perustuslain 124 §:n säännös perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimuksista. Sääntely ei siten muodostunut tarkkuuden tai täsmällisyyden taikka oikeusturvan näkökulmasta ongelmalliseksi. Valiokunta perusteli kannanottoaan muun muassa sillä, että yksityisen laitoksen henkilöstö oli rikosoikeudellisessa virkavastuussa. Lakiehdotuksessa oli myös säännös muutoksenhausta laitoksessa tehtyyn päätökseen rajoitustoimenpiteen käyttämisestä, minkä lisäksi ehdotus sisälsi säännöksiä muista oikeusturvan kannalta tärkeistä seikoista, kuten toimenpiteiden kirjaamisesta.⁵¹⁵

⁵¹³ PeVL 5/2006 vp, 8.

⁵¹⁴ PeVL 5/2006 vp, 8.

⁵¹⁵ PeVL 5/2006 vp, 9.

Valiokunnan mukaan oikeusturvaan liittyvänä järjestelynä oli vielä huomattava, että lääninhallituksen tuli seurata lastensuojelulaitoksen toimintaa sekä erityisesti valvoa lastensuojelulain mukaisten rajoitustoimenpiteiden käyttöä. Valiokunta korosti lääninhallituksen asemaa perusoikeuksiin vahvasti puuttuvan sääntelyn valvonnassa. Oikeusturvanäkökohtien jatkuvan huomioidamisen ja valvonnan asianmukaisuuden kannalta oli valiokunnan mielestä perusteltua täydentää lakiehdotusta säännöksellä lastensuojelulaitosten velvollisuudesta tehdä rajoitustoimenpiteiden käytöstä säännönmukaisesti selkoa sosiaalihuoltolaissa tarkoitettulle toimielimelle ja sitä kautta lääninhallitukselle.⁵¹⁶

Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan lakiehdotus voitiin säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.⁵¹⁷ Lastensuojelulain rajoitustoimenpiteitä koskevien säännösten muutos vahvistettiin eduskunnassa kesäkuun lopulla 2006, ja säännökset astuivat voimaan 1.11.2006 (586/2006). Uudistetut säännökset sisällytettiin lähes sellaisenaan vuoden 2007 (417/2007) lastensuojelulakiin.

Rajoitustoimenpiteiden uudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaan uudistamishankkeen kokonaistavoitteena oli lastensuojelun asiakkaiden, erityisesti lapsen, mutta myös lastensuojelun työntekijöiden oikeusturvan parantaminen saattamalla lastensuojelulaki rajoitustoimivallan täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden osalta vastaamaan aikaisempaa paremmin voimassa olevaa perus- ja ihmisoikeussääntelyä. Samalla pyrkimyksenä oli selkeyttää lapsen tavanomaiseen kasvatukseen kuuluvan valvonnan ja rajojen asettamisen ja lastensuojelulaissa säänneltävien rajoitustoimenpiteiden käytön välistä eroa. Lisäksi uudistuksen avulla pyrittiin saattamaan sijaishuoltoon sijoitetut lapset keskenään yhdenvertaisempaan asemaan siitä riippumatta, missä päin maata he ovat sijoitettuina.⁵¹⁸

Uudistuksella aikaisemmassa lastensuojelulaissa käytetyt käsitteet pakote, rajoitus ja erityinen rajoitus, korvattiin käsitteellä rajoitustoimenpide. Koska suljetun hoidon käsitettä ei katsottu voitavan käyttää, valittiin tätä hoitomuotoa tarkoittavaksi käsitteeksi erityinen huolenpito. Uudistettujen säännösten mukaan lapsen kohdistettavia mahdollisia rajoitustoimenpiteitä ovat lapsen ja hänen läheistensä yhteydenpidon rajoittaminen, aineiden ja esineiden haltuunotto, henkilöntarkastus ja henkilönkatsastus, omaisuuden ja lähetysten

⁵¹⁶ PeVL 5/2006 vp, 9

⁵¹⁷ PeVL 5/2006 vp, 9. Huomaa kuitenkin: ”Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, jos valiokunnan sen 31 §:n 3 momentista tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.” Lakiehdotuksen 31.3 § koski aineiden ja esineiden haltuunottoa.

⁵¹⁸ HE 225/2004 vp, 61.

tarkastaminen ja lähetysten luovuttamatta jättäminen, kiinnipitäminen, liikkumisvapauden rajoittaminen, eristäminen ja erityinen huolenpito. Näistä kokonaan uusia toimenpiteitä ovat henkilönkatsastus, lähetysten luovuttamatta jättäminen, kiinnipitäminen ja erityinen huolenpito. Laitoshuoltona järjestetävän sijaishuollon aikana lapseen saa kohdistaa laissa mainittuja rajoitustoimenpiteitä vain siinä määrin kuin huostaanoton tarkoituksen toteuttaminen, lapsen oma tai toisen henkilön terveys tai turvallisuus taikka muun mainituissa säännöksissä säädetyn edun turvaaminen välttämättä vaatii. Toimenpiteet on toteutettava mahdollisimman turvallisesti ja lapsen ihmisarvoa kunnioittaen.⁵¹⁹

Rajoitustoimenpiteiden käyttöala säilyi uudistuksessa ennallaan. Avo-
huollon tukitoimena sijoitettuun tai jälkihuollossa olevaan lapseen toimenpiteitä ei, ottaen huomioon tämän sijoituksen suostumusperusteisuus, katsottu voitavan kohdistaa. Rajoitustoimenpiteistä ainoastaan yhteydenpidon rajoittamista pidettiin mahdollisena sekä perhehoidossa että laitoshoidossa. Muita rajoitustoimenpiteitä voidaan kohdistaa vain joko julkisen vallan tai yksityisen ylläpitämään lastensuojelulaitokseen sijoitettuun lapseen.⁵²⁰ Lastensuojelulaitosten johtajien toimivaltaa koskevia säännöksiä uudistettiin siten, että yksityisen ylläpitämän lastensuojelulaitoksen johtaja tai muun kuin yksityisen laitoksen työsuhteinen johtaja voi käyttää samanlaista toimivaltaa rajoitustoimenpiteistä päättäessään kuin julkisen vallan ylläpitämien laitosten virkasuhteiset johtajat. Tällä tavoin kaikille lastensuojelulaitosten johtajille säädettiin yhtäläinen mahdollisuus tehdä laitoksen johtajan päätösvaltaan kuuluvia päätöksiä. Lastensuojelulaitoksia, joissa voidaan järjestää lapsen sijaishuoltoa, ovat lain mukaan lastenkodit, nuorisokodit ja koulukodit sekä muut näihin rinnastettavat lastensuojelulaitokset.⁵²¹

⁵¹⁹ HE 225/2004 vp, 61–62.

⁵²⁰ HE 225/2004 vp, 62.

⁵²¹ HE 225/2004 vp, 63

2. Vuoden 2007 lastensuojelulain valmistelu ja lainmuutokset

2.1. Vuoden 2005 lastensuojelulain kokonaisuudistustyöryhmän ehdotukset

Lastensuojelulain uudistustyön jatkaminen oli osa pääministeri Matti Vanhasen I hallitusohjelmaa. Hallitusohjelmassa asetettiin myös yleisempiä lastensuojelua koskevia tavoitteita, kuten lastensuojelutyön vahvistaminen, lapsiperheiden köyhyyden ja ylisukupolvisten syrjäytymisketjujen ehkäisy sekä lastensuojelun sijaishuollon laadullinen ja määrällinen kehittäminen valtakunnallisesti.⁵²²

Lastensuojelulain kokonaisuudistus valmisteltiin osana Lastensuojelun kehittämisohjelmaa, jota toteutettiin sosiaali- ja terveysministeriön johdolla vuosina 2004–2007. Lastensuojelun kehittämisohjelman tarkoituksena oli tuoda tavoitteellisuutta, suunnitelmallisuutta ja pitkäjänteisyyttä lastensuojelupolitiikan ohjaukseen, palvelujen johtamiseen ja lastensuojelun asiakastyöhön. Tarkoituksena oli myös kohentaa lastensuojelun toimintaedellytyksiä ja työntekijöiden erityisosaamista sekä luoda koko maahan alueellisesti toimiva lastensuojelun palvelujärjestelmä, joka turvaisi muun muassa lasten tarvitsemien erityispalvelujen saatavuuden. Kehittämisohjelmassa koottiin ja käytettiin hyväksi jo olemassa olevia kehittämis- ja tutkimustyön tuloksia, jotka oli tarkoitus vakiinnuttaa osaksi lastensuojelun perustyötä.⁵²³

Varsinaisesti lastensuojelulain kokonaisuudistus lähti liikkeelle vuoden 2005 tammikuussa, jolloin sosiaali- ja terveysministeriö asetti työryhmän lastensuojelulain kokonaisuudistuksen valmistelua varten.⁵²⁴ Työryhmän tehtäväksi annettiin selkiyttää ja uudistaa lastensuojelulakia siten, että lastensuojelu toimisi asiakaslähtöisesti ja lastensuojelua toteutettaessa vältettäisiin tilanteet, joissa lapsen etu jäisi huomioon ottamatta. Lisäksi tavoitteena oli uudistaa laki niin, ettei sen toimeenpanossa esiintyisi ristiriitoja ja tulkintaongelmia. Työryhmän tuli valmistella lastensuojelulakiin mahdollisesti tarvittavat periaatteelliset muutokset ja ratkaista ainakin seuraavat kysymykset: 1) päätöksentekotahot lastensuojelua koskevissa asioissa, 2) lapsen edun huomioon ottaminen eri tilanteissa erityisesti suhteessa vanhempien oikeuksiin, 3) lastensuojeluprosessin kuvaaminen laissa, 4) kunnan järjestämisvelvollisuus suhteessa lapsen

⁵²² Pääministeri Matti Vanhasen I hallitusohjelma, 18 -19. Ks. myös STM 2006: 25.

⁵²³ TM 2006:25.

⁵²⁴ Sosiaali- ja terveysministeriön Lastensuojelulain kokonaisuudistustyöryhmän asettamispäätös STM081:00/2004.

tai nuoren oikeuteen saada palveluja, 5) laitoshuollon ja avohuollon välinen rajapinta, 6) yksityisiä lastensuojelupalvelujen tarjoajia koskeva sääntely, 7) lastensuojelulaissa käytettävät käsitteet sekä 8) muut tarvittavat lainsäädännölliset muutokset. Työryhmän tuli laatia esityksensä hallituksen esityksen muotoon. Vuoden 2006 toukokuussa ministeriölle luovutetussa muistiossaan työryhmä päätyi ehdottamaan lastensuojelulain uudistamista kokonaisuudessaan.⁵²⁵

Työryhmä totesi ottaneensa lakiesitystä laatiessaan huomioon lastensuojelun kehittämisohjelman kautta saadun tiedon lastensuojelun tilasta ja ongelmista sekä kehittämisohjelman piirissä syntyneet ehdotukset.⁵²⁶ Työryhmän mukaan lainvalmistelussa hyödynnettiin myös aikaisempien lastensuojelulain kehittämistarpeita kartoittaneiden työryhmien muistioita ja mietintöjä. Lisäksi työryhmä oli järjestänyt kevään 2005 aikana kaikkiaan seitsemän kuulemistilaisuutta, joissa oli kuultavana eri alojen asiantuntijoita. Kuulemistilaisuuksien tarkoituksena oli kartoittaa lastensuojelun asiantuntijoiden, viranomaisten ja muiden toimijatahojen näkemyksiä lastensuojelulain uudistustarpeista.⁵²⁷

Työryhmän mukaan sen järjestämissä kuulemistilaisuuksissa lautakuntien perustuvan lastensuojelun päätöksentekojärjestelmän ongelmat tulivat hyvin selkeästi esille ja useimmat kuultavista arvioivat, ettei tuolloinen päätöksentekomalli taannut lapsen ja perheen oikeusturvaa riittävällä tavalla. Yhtäältä sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen kokonaisnäkemystä kunnan sosiaalihuollon palveluista sekä mahdollisuutta päättää resursseista pidettiin etuna päätöksenteossa, mutta toisaalta nimenomaan kytköstä resursseista päättämiseen pidettiin epäkohtana erityisesti yksilöiden oikeusturvan kannalta. Yleisesti sosiaalihuollosta vastaavaa toimielintä ei pidetty riittävän asiantuntevana tai puolueettomana päätöksentekijänä, koska toimielin oli luonteeltaan luottamuselin, eikä sen kokoonpanoon välttämättä kuulunut yhtään lastensuojelun tai juridiikan asiantuntijaa.⁵²⁸

⁵²⁵ TM 2006:25. Sekä lain valmistelu että eduskuntakäsittely tapahtuivat nopeassa aikataulussa. Lain valmistelutyöryhmä asetettiin 5.1.2005. Työryhmän ehdotuksen sisältävä muistio luovutettiin ministeriölle 3.5.2006. Muistio lähetettiin 15.5.2006 lausuntokierrokselle, jonka määräaika päättyi 22.6.2006. Vaikka työryhmä totesi muistiossaan huolellisen jatkovalmistelun olevan tarpeellista, uutta lakia koskeva hallituksen esitys annettiin eduskunnalle jo 7.11.2006. Lakiehdotus hyväksyttiin 14.2.2007. Ks. myös Aer (2012), joka kiinnittää huomiota lain nopeaan valmisteluajankäyttöön.

⁵²⁶ Kaikilta osin kehittämisohjelmassa kertynyt tieto ei kuitenkaan tullut hyödynnetyksi sen vuoksi, että lakiesityksen valmistelu aloitettiin ennen kuin ohjelman puitteissa tehty selvitys ja valmistelutyö oli edennyt lakiehdotusten muotoiluun ja perusteluihin asti. Ks. Sosiaalija terveysalan kehittämiskeskukseen lastensuojelulain kokonaisuudistusuudistustyöryhmän muistiosta antama lausunto (21.6.2006)

⁵²⁷ TM 2006:25, 10–11.

⁵²⁸ TM 2006:25, 57.

Vaihtoehtoina päätöksentekojärjestelmän kehittämiseksi osa kuultavista ehdotti kunnan toimielimen asiantuntemuksen kehittämistä, osa päätöksenteon siirtämistä viranhaltijatasolle tai kunnalliseen taikka seudulliseen asiantuntijaryhmään. Viimeksi mainittua vaihtoehtoa ehdottaneiden mukaan asiantuntijaryhmä takaisi lastensuojeluasioiden käsittelyssä riittävän asiantuntemuksen. Keskustelua herätti kuitenkin se, olisiko asiantuntijaryhmä itsenäinen viranomainen. Vaikka päätöksenteko siirrettäisiin lautakunnalta asiantuntijaryhmälle, tahdonvastaiset päätökset tulisi edelleen sen lisäksi viedä riippumattoman tuomioistuimen käsiteltäväksi, jotta perustuslaissa ja ihmisoikeussopimuksissa asetetut hyvää hallintoa ja oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevat vaatimukset täyttyisivät. Useat kuultavista ehdottivatkin yllä mainittujen vaihtoehtojen sijasta ensi vaiheen päätöksenteon siirtämistä tuomioistuimeen, joko hallinto-oikeuteen tai käräjäoikeuteen.⁵²⁹

Osa asiantuntijoista kannatti käräjäoikeutta huostaanottoasioiden ensivaiheen päätöksentekotahona. Perusteena esitettiin muun muassa siviilioikeudellisen oikeudenkäynnin selkeä asianosaisasetelma ja muutoinkin selkeästi säädetty oikeudenkäyntimenettely, joka turvaisi asianosaisten oikeusturvaa hallinto-oikeuksia paremmin myös lastensuojeluasioissa. Tämän lisäksi käräjäoikeuksissa oikeusturvaa takaavina seikkoina tuotiin esille valmisteluistunnot ja välitön suullinen käsittely, avoimuus näytön arvioinnissa ja valitusmahdollisuus hovioikeuteen. Käräjäoikeuden eduksi katsottiin myös nopeus ja tiheä tuomioistuinverkosto sekä se, että käräjäoikeudet käsittelevät muutoinkin eräitä lapsia koskevia asiaryhmiä kuten lapsen isyyttä, elatusta sekä lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevia asioita. Lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetussa laissa oli oikeudenkäyntimenettelyä koskevia erityissäännöksiä, muun muassa muista siviiliasioista poikkeavasta tuomioistuimen selvittämisvelvollisuudesta.⁵³⁰ Toisaalta kuultavat toivat esille käräjäoikeuksien päätöksentekoon liittyvinä ongelmina muun muassa käräjäoikeuksista puuttuvan lastensuojelun asiantuntemuksen, kokemattomuuden hallintoasioiden käsittelyssä, lastensuojeluviranomaisten aseman prosessissa ja mahdollisten asiantuntijajäsenten tarpeen.⁵³¹

Kokonaisuudistustyöryhmän mukaan päätöksenteon siirtäminen hallinto-oikeuteen sai kuultavilta eniten kannatusta. Hallinto-oikeuden etuna pidettiin yhtäältä hallinto- ja lastensuojeluasioihin liittyvää asiantuntemusta ja toisaalta tuomioistuimelle ominaista puolueettomuutta. Hallinto-oikeuden ko-

⁵²⁹ TM 2006:25, 57–58. Vrt. KM 1995:12, 18–19.

⁵³⁰ TM 2006:25, 58.

⁵³¹ TM 2006:25, 58.

koonpanoon kuului lastensuojelun asiantuntijajäseniä, ja hallinto-oikeuksilla oli pitkä kokemus lastensuojeluasioiden käsittelystä alistus- ja valitusasioina. Hallinto-oikeutta pidettiin nopeana ja oletuksena oli, että lautakuntavaiheen poisjäänti nopeuttaisi päätöksentekoa. Tahdonvastaisten huostaanottojen vie-misen suoraan hallinto-oikeuden päätettäväksi katsottiin selkiyttävän oikeus-käsittelyä alistusmenettelyyn verrattuna. Lastensuojeluasioiden valmistelun ja ratkaisutoiminnan toisistaan erottamisen arvioitiin parantavan yksilön oike-usturvaa ja voivan samalla helpottaa sosiaalityöntekijän työskentelyä perheen kanssa.⁵³²

Päätöksentekomenettelyyn liittyvien kannanottojen lisäksi uudistustyö-ryhmän järjestämässä kuulemistilaisuuksissa tuotiin esille muita lastensuoje-lulain kehittämistarpeita. Yhtenä seikkana nostettiin esiin kiireellisen huos-taanoton käsitteen epätarkoituksenmukaisuus. Eräiden kuultavien käsityksenä oli, ettei nimike kiireellinen huostaanotto kuvannut kyseisen toimenpiteen luonnetta ja tarkoitusta verrattuna varsinaiseen huostaanottoon. Kiireellistä huostaanottoa oli käytetty ikään kuin varsinaisen huostaanoton valmistelutoi-menpiteenä siten, että lapsen kannalta jo pidempään jatkuneen epätydyttävän tilanteen annettiin eskaloitua akuutiksi kriisiksi, jolloin lapsi otettiin kiireelli-sesti huostaan, jonka jälkeen varsinainen huostaanotto oli helpompi toteuttaa. Menettely ei vastannut lain tarkoitusta.⁵³³

Osa kuultavista kiinnitti huomiota kuntien välillä ilmenneeseen huos-taanottokäytäntöjen vaihteluun. Kuultavien mukaan kiireellisen huostaanoton lisäksi käytännöt vaihtelivat esimerkiksi sen suhteen, kuinka paljon avohuollon sijoituksia oli yksittäisen lapsen kohdalla tehty ennen varsinaista huostaanot-toa. Avohuollon sijoituksia saatettiin käyttää huostaanoton sijasta silloinkin kun lapsen sijaishuollon tarve oli selvästi pitkäaikaista. Kuultavien käsityksen mukaan eriytyneitä käytäntöjä selitti ensinnäkin kuntien erilaiset sijaishuollon resurssit ja toimintatavat ja toiseksi tuolloin voimassa olleen lastensuojelulain niukat huostaanottomenettelyyn liittyvät säännökset.⁵³⁴

Lastensuojelulain kokonaisuudistustyöryhmä päätyi ehdottamaan uuden lastensuojelulain säätämistä. Työryhmän mukaan sen tekemissä ehdotuksissa oli kuitenkin pääosin kyse vuoden 1983 lain (683/1983) sisällön täsmentämi-sestä. Työryhmä korosti, että kyseessä oleva laki oli aikanaan perusajatuksil-taan ja ratkaisuiltaan varsin moderni ja lain keskeiset periaatteet olivat kestä-neen hyvin aikaa, vaikka sen säätämisen jälkeen olivat tulleet voimaan muun

⁵³² TM 2006:25, 58.

⁵³³ TM 2006:25, 48.

⁵³⁴ TM 2006:25, 49.

muassa uudet perusoikeussäännökset ja Suomi oli ratifoinut useita kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia kuten YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen. Työryhmän mukaan perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta suurin uudistamisen tarve oli kohdistunut lastensuojelun rajoituksia ja tahdonvastaisia toimenpiteitä koskeviin säännöksiin, jotka uudistettiin jo aikaisemmin. Tämän vuoksi kokonaisuudistustyöryhmä tarkasteli perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta menettelytapoja, päätöksentekoprosessia ja valvontaa koskevia kysymyksiä.⁵³⁵

Uudessa laissa lastensuojelun järjestämistä vastuu ehdotettiin säilytettäväksi kunnalla. Työryhmä totesi, että vuoden 1983 lastensuojelulaissa kunnan velvollisuudesta järjestää lastensuojelua oli säädetty varsin yleisluontoisesti. Työryhmän mukaan lastensuojelussa tarvittaisiin kuitenkin aikaisempaa enemmän koko kunnan kattavaa toiminnan suunnittelua, jotta esimerkiksi ennaltaehkäisevä näkökulma voitaisiin ottaa entistä paremmin huomioon ja turvata tarvittava yhteistyö palvelujen järjestämisessä. Lastensuojeluviranomaisten toteuttaman yksittäistä lasta ja perhettä koskevan lastensuojelun lisäksi lainsäädäntöuudistuksen tuli koskea myös eri kunnallisten peruspalveluiden kuten terveydenhuollon, päivähoiton ja koulun piirissä toteutettavia ennaltaehkäiseviä toimia. Työryhmä muistutti, etteivät lastensuojeluviranomaiset voineet toteuttaa lasten hyvinvointia turvaavaa tehtäväänsä yksinään, erillään muusta kunnan palvelujärjestelmästä. Tämän vuoksi yleiset, muita hallinnonaloja koskevat velvoitteet lastensuojelulaissa olivat työryhmän mukaan tarpeen.⁵³⁶ Työryhmän mukaan uudistuksen tarkoituksena oli selkeyttää sitä, miltä osin lasten hyvinvoinnin turvaaminen oli nimenomaan lastensuojeluviranomaisten tehtävä ja miltä osin se oli kunnan muiden viranomaisten tai muiden toimijoiden yhteistyötä. Lastensuojelun kannalta ensisijaisen tärkeänä pidettiin sitä, että yleiset kaikille tarkoitetut palvelut tukisivat lasten kasvatusta ja näin ehkäisisivät ongelmien syntymistä.⁵³⁷ Työryhmä ehdotti lakiin säännöstä ennaltaehkäisevästä lastensuojelusta, joka tarkoittaisi lapsen ja hänen perheensä erityistä tukemista kunnan peruspalvelujen piirissä.⁵³⁸

Työryhmä korosti, että kuntien lastensuojelun palvelujärjestelmä oli heikentynyt ja ohentunut vaikka lastensuojelun asiakasmäärät olivat kasvaneet. Erityisesti avohuollon lastensuojelutyössä henkilöstön riittämättömyys oli vakava ongelma. Koska lastensuojelussa tehtiin usein lapsen ja vanhempien oikeuksien sekä oikeusturvan kannalta hyvin ratkaisevia päätöksiä, lastensuo-

⁵³⁵ TM 2006:25, 31.

⁵³⁶ TM 2006:25, 31–35.

⁵³⁷ TM 2006:25, 34.

⁵³⁸ TM 2006:25, 70.

jelutyön laadulle voitiin perustellusti asettaa erityisen tiukkoja vaatimuksia.⁵³⁹ Jotta lastensuojelun asiakkaiden oikeudet ja heidän tarvitsemansa palvelut ja muu tuki voitaisiin turvata, laissa tuli ehdotuksen mukaan säätää aikaisempaa täsmällisemmin muun muassa palvelujen sisällöstä, henkilöstön määrästä, menettelytavoista ja asiakkaan oikeusturvasta. Tavoitteena tuli olla lastensuojelun asiakkaana olevien lasten ja heidän perheidensä yhdenvertaisuus riippumatta siitä, missä kunnassa he asuvat.⁵⁴⁰ Säännösten täsmentäminen ja selkeyttäminen katsottiin tarpeelliseksi myös koko lastensuojelun asiakasprosessin osalta eli asiakkuuden alkamisesta aina jälkihuoltoon asti. Lakiin ehdotettiin aikaisempaa tarkempia säännöksiä lastensuojeluilmoituksesta, lastensuojeluasian vireille tulosta, asiakkuuden alkamisesta, lastensuojelutarpeen selvittämisestä, asiakassuunnitelmasta, asiakastietojen kirjaamisesta ja asiakasasiakirjojen ylläpidosta.⁵⁴¹

Työryhmä ehdotti lastensuojelulain yleisiä säännöksiä koskevaan ensimmäiseen lukuun sisällytettäväksi ensinnäkin kaikkea lastensuojelun toimintaa ohjaavia periaatteita, joissa otettaisiin huomioon lastensuojelun kannalta keskeiset perus- ja ihmisoikeudet. Pääpiirteissään lastensuojelun keskeiset periaatteet oli kuitenkin tarkoitus säilyttää ennallaan.⁵⁴² Työryhmän mukaan lapsen oikeuksista ei ollut tarpeen säätää erikseen lastensuojelulaissa, koska vuoden 1983 lastensuojelulain voimaan tulon jälkeen lapsen oikeuksista oli säädetty muun muassa perustuslaissa ja Suomessa voimaan tulleissa ihmisoikeussopimuksissa, erityisesti YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksessa.⁵⁴³

Lain yleisiä periaatteita linjaavassa luvussa tuli työryhmän mukaan korostaa aikaisempaa selkeämmin huoltajan ensisijaista vastuuta lapsen kasvatuksesta ja hyvinvoinnista. Lasten ja perheiden kanssa toimivien viranomaisten vastuulla puolestaan olisi tukea huoltajia heidän kasvatustehtävässään ja tarjota perheelle erityistä tukea mahdollisimman varhain sekä ohjata lapsi ja perhe tarvittaessa lastensuojelun piiriin.⁵⁴⁴ Normatiivista tukea yhtäältä vanhempien kasvatustavasta ja toisaalta viranomaisten toimintavelvollisuutta koskevien säännösten perusteisiin työryhmä haki perus- ja ihmisoikeussäännöksistä. Muistiossaan työryhmä viittasi lapsen oikeuksien yleissopimuksen 18 artiklan 1 kohtaan, jossa säädetään vanhempien ensisijaisen kasvatustavasta vastuun periaatteesta sekä perustuslain 19 § 3 momenttiin ja lapsen oikeuksien yleissopimuk-

⁵³⁹ TM 2006:25, 35.

⁵⁴⁰ TM 2006:25, 35.

⁵⁴¹ TM 2006:25, 41–46.

⁵⁴² TM 2006:25, 33.

⁵⁴³ TM 2006:25, 68.

⁵⁴⁴ TM 2006:25, 33.

sen 18 artiklan 2 kohtaan, joiden mukaan julkisella vallalla oli vastuu perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien tukemiseen.⁵⁴⁵

Lapsen aseman ja osallistumisoikeuksien korostamiseksi lakiin ehdotettiin erillistä lukua lapsen osallisuudesta. Lapsen mielipiteen selvittämistä, kuulemista, puhevallan käyttöä ja edunvalvontaa koskevilla säännöksillä tuli työryhmän mukaan pyrkiä turvaamaan lapsen osallisuus sekä lapsen ikätason ja kypsyyden mukainen vaikutusmahdollisuus häntä itseään koskevissa lastensuojeluasioissa. Aikaisempaan lakiin verrattuna säännöksiä tuli selkeyttää ja täsmentää, jotta lapselle kuuluvista oikeuksista ei olisi epäselvyyttä ja ne pystyttäisiin toteuttamaan täysimääräisesti myös käytännössä.⁵⁴⁶ Lapsen tilanteen kannalta hänen mielipiteensä selvittämisellä ja huomioon ottamisella ensivaiheen päätöksenteossa oli työryhmän mukaan usein enemmän merkitystä kuin muodollisella mahdollisuudella hakea muutosta jo tehtyyn päätökseen. Tämän vuoksi työryhmä ehdotti muutoksia lapsen puhevallan käyttöön siten, että hallintolain 34 §:n mukaista kuulemista vaadittaisiin pääsääntöisesti vasta 15 vuotta täyttäneen lapsen ollessa kyseessä. Poikkeuksena tästä tulisi 12 vuotta täyttäneyttä lasta kuulla hallintolain mukaisesti ennen sellaisten päätösten tekemistä, jotka ratkaisevasti vaikuttaisivat lapsen tulevaisuuteen ja joissa jo 12 vuotta täyttäneellä lapsella voitiin katsoa olevan erityinen itsenäinen vanhemmista poikkeava intressi. Tällaisia olisivat päätökset lapsen huostaanotosta ja siihen liittyvästä sijaishuoltoon sijoittamisesta sekä yhteydenpidon rajoittamisesta.⁵⁴⁷ Työryhmä perusteli ehdotustaan kuulemisiään nostamisesta sillä, että erityisesti 12 vuotta täyttäneen lapsen puhevallan käyttöä koskevat säännökset tunnettiin käytännössä huonosti, minkä vuoksi lapsen mahdollisuus vaikuttaa itseään koskeviin päätöksiin ei käytännössä ollut aina toteutunut. Lisäksi 12-vuotiaan lapsen asianosaisuuteen oli liittynyt useita käytännön ongelmia. Työryhmä korosti, että lapsi tarvitsi oikeuksiensa käyttämiseksi apua, mutta oikeudellisen avustajankaan avulla itsenäinen asian ajaminen hallintoviranomaisessa tai oikeudessa ei tulisi näin nuorten lasten kohdalla kysymykseen.⁵⁴⁸

Työryhmän mukaan sekä kuulemistilaisuuksissa että lastensuojelun kehittämisohjelman selvityksissä sijaishuollon suurimpina ongelmina pidettiin lapsille sopivien sijaishuoltopaikkojen puutetta ja sitä, ettei sijaishuollossa ollut kyetty takaamaan lasten hoidon laatua. Vaikka näihin seikkoihin oli vaikea vaikuttaa pelkästään lainsäädännöllisin keinoin, tuli lakiin ottaa säännös,

⁵⁴⁵ TM 2006:25, 68–69.

⁵⁴⁶ TM 2006:25, 38–41.

⁵⁴⁷ TM 2006:25, 39.

⁵⁴⁸ TM 2006:25, 38–39.

jossa korostettaisiin lapsen tarpeiden huomioon ottamista sijaishuoltoapaikkaa valittaessa. Säännöksellä pyritäisiin estämään sijaishuoltoapaikan valitsemista pelkästään sen perusteella, mitä paikkoja kunnalla saattoi sijoitusta tehtäessä olemaan vapaana ja käytettävissä.⁵⁴⁹

Arvioidessaan lakiuudistuksesta kunnille aiheutuvia taloudellisia vaikutuksia, työryhmä totesi ehdotetussa uudessa lastensuojelulaissa olevan suurelta osin kyse kunnan järjestämisvelvollisuuden täsmentämisestä, jonka vuoksi uudistus voitaisiin pitkälti toteuttaa jo olemassa olevien voimavarojen puitteissa. Koska ehdotusten tavoitteena oli suunnata työn painopistettä avohuoltoon ja entistä varhaisempaan tukeen voisivat uudistukset toteutuessaan vähentää lastensuojelun kokonaiskustannuksia pitemmällä tähtäimellä, sillä suurimmat lastensuojelun kustannukset aiheutuivat lasten sijoituksesta kodin ulkopuolelle.⁵⁵⁰ Työryhmän arvion mukaan isäkustannuksia saattoi kuitenkin syntyä muun muassa määräaikaan sidotusta lastensuojelutarpeen arvioinnista. Velvoite aiheuttaisi kunnissa todennäköisesti tarvetta lisätä sosiaalityöntekijöitä, vaikka osin se voitaisiin toteuttaa työtä uudelleen organisoimalla. Pieniä lisäkustannuksia kunnille voisi seurata myös edunvalvojan ja lapsen oikeusavustajan määräämisestä. Lääninhallitusten valvontaan liittyvien tehtävien lisääminen puolestaan aiheuttaisi tarvetta lisätä henkilökuntaa. Laitoshuollon henkilöstö- ja paikkamitoitusten muutoksista saattoi työryhmän arvion mukaan aiheutua kustannusvaikutuksia, minkä vuoksi yksityiskohtainen kustannusvaikutusten arviointi lain jatkovalmistelun yhteydessä oli tältä osin vielä tarpeen.⁵⁵¹

Oikeusturvanäkökohdat huomioon ottaen ensivaiheen päätöksen tekeminen tahdonvastaisissa huostaanottoasioissa tuli työryhmän mukaan siirtää hallintoviranomaiselta tuomioistuimelle. Sen sijaan esimerkiksi lapsen sijaishuoltoapaikan muuttaminen, yhteydenpidon rajoittaminen tai muut rajoitustoimenpiteet, jälkihuoltoon liittyvät kysymykset ja huostaanoton lakkauttaminen olivat asioita, joiden saattaminen ensi asteena tuomioistuinkäsittelyyn olisi oikeusturva-ajattelun ylikorostamista. Tämän vuoksi työryhmä katsoi, että oli perustelua jakaa päätöksenteko lastensuojeluasioissa sellaisiin tilanteisiin, missä ensiasteen päätöksentekijänä oli syytä olla tuomioistuin ja sellaisiin tilanteisiin, missä ensiasteen päätöksentekijänä saattoi edelleen olla hallintoviranomainen. Työryhmä päätyi toteamaan, että pääosa lastensuojelussa käytettävästä päätöksentekovallasta oli järkevää säilyttää hallintoviranomaisilla.⁵⁵²

⁵⁴⁹ TM 2006:25, 52.

⁵⁵⁰ TM 2006:25, 64.

⁵⁵¹ TM 2006:25, 64

⁵⁵² TM 2006:25, 59–60.

Työryhmä ehdotti lapsen huostaanottoa ja sijaishuoltoon sijoittamista koskevaa päätöksentekojärjestelmän muuttamista siten, ettei kunnallisella sosiaalihuollosta vastaavalla toimielimellä olisi enää toimivaltaa päätöksentekomenettelyssä. Ehdotuksen mukaan ensivaiheen päätöksenteko ohjattaisiin toimielimen sijasta viranhaltijatasolle ja tahdonvastaisia toimia koskevissa päätöksissä hallinto-oikeuteen. Tämän kaltainen uudistus edellytti päätöksentekotahoa ja oikeudenkäyntiä sekä asioiden valmistelua ja muutoksenhakua koskevien uusien säännösten säätämistä ja aikaisempien säännösten täsmentämistä.⁵⁵³ Hallinto-oikeuteen työryhmä päätyi erityisesti siksi, että tuomioistuinkäsittely pysyisi näin kaikkien lastensuojeluasioiden osalta yhtenäisenä. Lastensuojeluasioiden käsittelyn jakaminen kahden tuomioistuinlinjan kesken tekisi järjestelmästä sekavan ja epäilemättä syntyisi vaara siitä, että päätöksenteko muodostuisi epäyhtenäiseksi.⁵⁵⁴ Työryhmä myönsi kuitenkin, että hallinto-oikeudet olivat luonteeltaan valitustuomioistuimia ja että hallinto-oikeusprosessi soveltuu huonosti ensivaiheen päätöksentekoon. Hallintotuomioistuinjärjestelmän kaksiportaisuuden vuoksi korkein hallinto-oikeus olisi hallinto-oikeuksien ensivaiheessa päättämässä asioissa ainoa valitusaste. Tämän vuoksi lakiin tuli kirjata uusia ja täydentäviä säännöksiä ainakin asian vireillepano-oikeudesta ja oikeudenkäynnin vaiheista kuten valmistelutunnosta, suullisesta käsittelystä, näytön hankkimisesta, tuomioistuimen toimivallasta antaa osapuolia sitovia määräyksiä, päätösten pysyvyydestä, tuomioistuimen kokoonpanosta, oikeudenkäyntikuluista ja oikeusavusta.⁵⁵⁵

Työryhmä esitti, että suostumukseen perustuvat huostaanottoasiat ja niihin liittyvät päätökset sijaishuoltoon sijoittamisesta tulisivat hallinto-oikeuden käsiteltäviksi ainoastaan valitusten kautta. Koska kyseessä olevissa tilanteissa asiaan ei sisältynyt lähtökohtaisesti erimielisyyttä asiaan osallisten kesken, menettelyä pidettiin asianosaisten oikeusturvan kannalta riittävänä. Päätöstä tehtäessä oli kuitenkin huolehdittava siitä, että asianosaisille annettiin riittävästi tietoa päätökseen liittyvästä valitusmahdollisuudesta.⁵⁵⁶ Työryhmän mukaan tahdonvastaisissa huostaanottoasioissa hakemuksen hallinto-oikeudelle voisi tehdä kunnan sosiaalihuollosta vastaava johtava viranhaltija lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän valmisteltua asian. Hakemuksen tekemisen nimenomainen uskominen viranhaltijalle korostaisi asiantuntemuksen ja nopeuden merkitystä tahdonvastaisen huostaan-

⁵⁵³ TM 2006:25, 57–64.

⁵⁵⁴ TM 2006:25, 60.

⁵⁵⁵ TM 2006:25, 58–59.

⁵⁵⁶ TM 2006:25, 117–118.

ottoasian valmistelussa. Koska huostaanottoasian tuli aina olla huolellisesti valmisteltu ennen kuin se tuli hallinto-oikeuden käsiteltäväksi, asianosaisille eli lapselle itselleen tai huoltajille ei ehdotettu suoraa vireillepano-oikeutta hallinto-oikeudessa. Tilanteissa, joissa esimerkiksi lapsi tai huoltaja vaati huostaanottoa kunnan viranhaltijoiden päädyttyä toiselle kannalle, tuli viranhaltijan tehdä asiassa kielteinen päätös, josta lapsi tai huoltaja voisi valittaa päätöksestä hallinto-oikeuteen.⁵⁵⁷

Päätöksentekojärjestelmän uudistamisesta aiheutuvien lisäkustannusten arvioiminen oli työryhmän mukaan erittäin hankalaa. Työryhmä totesi, että teoreettisesti voitaisiin lähteä jopa siitä, että asiamäärä hallinto-oikeudessa ei lisäänty. Toisaalta huostaanottoasiat olivat luonteeltaan erityisen kiireellisesti käsiteltäviä, joten prosessia varten tuli kehittää joustavaa suullista menettelyä, joka puolestaan vaati hallinto-oikeuden henkilökunnalta aikaisempaa enemmän työpanosta. Työryhmä ennakoi, ettei lisätyöpanosta hallinto-oikeuksien tuolloisessa työtilanteessa ollut saatavissa muuten kuin tinkimällä muiden asioiden käsittelystä. Kaiken kaikkiaan työryhmä kuitenkin arvioi, että päätöksentekojärjestelmän muutoksesta mahdollisesti aiheutuvat kustannukset olisivat vähäisiä varsinaisiin lastensuojelun kustannuksiin verrattuna.⁵⁵⁸

2.2. Kokonaisuudistustyöryhmän muistiosta annetut lausunnot

Lastensuojelulain kokonaisuudistustyöryhmä luovutti muistionsa sosiaali- ja terveysministeriölle vuoden 2006 toukokuussa.⁵⁵⁹ Muistiosta pyydettiin lausunnot noin kahdeksaltakymmeneltä eri viranomaistaholta ja järjestöltä.⁵⁶⁰

Lähes kaikissa uudistustyöryhmän muistiosta annetuissa lausunnoissa kiiteltiin sitä, että lakiuudistus oli vihdoin vireillä ja myös sitä, että päätöksentekojärjestelmää ja näin lastensuojelun asiakkaiden oikeusturvaa oli tarkoitus parantaa. Lausunnoissa pahoiteltiin kuitenkin sekä työryhmän työskentelyyn (5.1.2005–31.3.2006) että varsinkin lausunnon antamiseen (15.5.2006–22.6.2006) varattujen aikojen niukkuutta. Työryhmän työskentelyn osalta lausunnoissa arvioitiin kiireen johtaneen siihen, ettei valmistelu ollut niin laa-

⁵⁵⁷ TM 2006:25, 118.

⁵⁵⁸ TM 2006:25, 67–68.

⁵⁵⁹ Työryhmän ehdotuksen sisältävä muistio luovutettiin ministeriölle 3.5.2006.

⁵⁶⁰ Tutkimuksessa on ollut käytettävissä lausunnot, jotka toimitettiin sosiaali- ja terveysministeriöön sähköisessä muodossa (64). Tässä tuodaan esille lastensuojelun näkökulmasta keskeisten yhteiskunnallisten toimijoiden kuten eduskunnan oikeusasiamiehen, lapsiasiainvaltuutetun, ministeriöiden, tuomioistuinten, lääninhallitusten, kuntien ja järjestöjen sekä Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen ja sosiaalialan osaamiskeskusten lausumia.

ja-alaista eikä ehdotukset niin viimeistelyjä kuin oli toivottu.⁵⁶¹ Uudistustyöryhmä totesi itsekin muistiossaan, että erittäin vaativasta aikataulusta johtuen ehdotukset vaativat vielä huolellista jatkovalmistelua. Tavoitteena kuitenkin oli, että ehdotukset olisivat siinä määrin yksityiskohtaisia, että niihin voitiin ottaa kantaa lausuntokierroksella.⁵⁶²

Ehkä selkeimmin lastensuojelulain kokonaisuudistustyöryhmän työkentelyyn varatun ajan niukkuus näkyi työryhmämuistioon kirjatussa lakiuudistuksen kustannusvaikutusten arvioinnissa. Lain taloudellisten vaikutusten arviointi jäi muistiossa varsin yleisluontoiseksi. Lausuntopyyntönsään sosiaali- ja terveysministeriö toivoikin lausunnon antajien kiinnittävän pykäläehdotusten lisäksi huomiota ”mahdollisimman tarkasti” myös säännösten kustannusvaikutuksiin. Muun muassa sisäasianministeriön kuntaosasto kritisoi tämän kaltaista menettelyä ja totesi, että lähtökohtaisesti säädösvalmistelussa esityksen valmistelijan tulee arvioida esityksen taloudelliset vaikutukset ja että tämä on mahdollista vain, jos valmistelutyö aloitetaan riittävän ajoissa.⁵⁶³ Myös eräissä muissa lausunnoissa moitittiin työryhmän tekemän kustannusvaikutusten arvioinnin epätarkkuutta ja osin epärealistisuutta.⁵⁶⁴

Työryhmän muistiosta annetuissa lausunnoissa todettiin uudistuksen aiheuttavan lisätyötä viranomaisille ja tuovan näin lisäresurssien tarvetta sekä kunnissa että hallinto-oikeuksissa. Lausunnossa muistutettiin, että lastensuojelun kehittäminen oli suurelta osin määrärahoista riippuvaa.⁵⁶⁵ Erityisesti kuntien osalta lausunnoissa ounasteltiin, ettei pienissä kunnissa henkilöstö- ja muut taloudelliset resurssit riittäisi ehdotettujen lastensuojelutyön laatuparannusten toteuttamiseen.⁵⁶⁶ Resurssien niukkuudesta johtuen lastensuojelun asiakkaiden yhdenvertaisuus lastensuojelutyön laadun suhteen ei siis välttämättä toteutuisi,

⁵⁶¹ Mannerheimin Lastensuojeluliiton lausunnon (22.6.2006) mukaan työryhmän lakiehdotusta on pidettävä lähinnä lastensuojelulain päivittämisenä tai osittaisuudistuksena eikä kokonaisuudistuksena. Pitkälti samansuuntaisesti Lastensuojelun Keskusliitto (22.6.2006), Pelastakaa Lapset ry (21.6.2006) ja Korkein hallinto-oikeus (12.9.2006).

⁵⁶² TM 2006:25, 16.

⁵⁶³ Sisäasianministeriön kuntaosaston lausunto (26.6.2006; SM-2006-01661/So-0).

⁵⁶⁴ Ks. Vaasan hallinto-oikeuden lausunto, Korkeimman hallinto-oikeuden lausunto (12.9.2006), Lapsiasiavaltuutetun lausunto (21.6.2006) ja Länsi-Suomen lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosaston lausunto (LSLH-2006-5100/si-52).

⁵⁶⁵ Järjestöistä muun muassa Mannerheimin Lastensuojeluliitto toteaa (22.6.2006), ettei työryhmän ehdotus tuo lastensuojelupalveluiden keskeiseen ongelmaan eli palveluiden resursoinnin riittävyteen korjausta. Pesäpuu ry (28.6.2006) puolestaan arvioi, että niukat resurssit määrittävät työn sisältöä enemmän kuin laki, sen tavoitteet ja periaatteet.

⁵⁶⁶ Ks. esim. Kuopion kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnan lausunto (22.6.2006), Porin kaupungin sosiaalilautakunnan lausunto (20.6.2006), Kainuun maakunta -kuntayhtymän lausunto (Sosiaali- ja terveydenhuolto/Perhepalvelut 29.6.2006) ja Tampereen kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnan lausunto (3.4.2007).

vaikka lakiuudistuksen yhtenä nimenomaisena tavoitteena oli lastensuojelun asiakkaana olevien lasten ja heidän perheidensä asuinpaikasta riippumaton yhdenvertaisuus.⁵⁶⁷ Muun muassa lapsiasiavaltuutettu kiinnitti huomiota siihen, ettei lakiehdotukseen sisältyneet säännöksiä valtion tehtävistä ja velvoitteista lastensuojelu- ja lapsipolitiikan johtamisessa ja suunnittelussa. Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan valtion tulisi kuntien ohella sitoutua lastensuojelu- ja lapsipoliittisten ohjelmien laadintaan sekä päätösten lapsivaikutusten arviointiin. Valtion tehtäviin tuli kuulua myös lastensuojelupalveluiden laadun arviointi yhteistyössä kuntien kanssa.⁵⁶⁸ Samaan asiaan kiinnitettiin huomiota myös Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus- ja kehittämiskeskukseen lausunnossa. Lausunnossa todettiin, ettei lastensuojelu voi olla vain kuntien varassa, vaan sen turvaamiseen tarvitaan kansallista ohjelmaa, johon valtioneuvosto sitoutuu.⁵⁶⁹

Useimmissa lausunnoissa työryhmän ehdottamaa päätöksentekojärjestelmän muutosta pidettiin parannuksena aikaisempaan. Ehdotusta puoltavistakin lausunnoista kävi kuitenkin ilmi, että järjestelmän käytännön toimivuuteen suhtauduttiin epäillen. Erityistä huolta tunnettiin hallinto-oikeuksien resurssien niukkuudesta, minkä pelättiin vaarantavan asianosaisten oikeusturvan toteutumisen. Koska uudistuksen vaatimia voimavaroja ei ollut selvitetty riittävästi tai ne oli arvioitu selvästi alakanttiin, joissakin lausunnoissa katsottiin, että ehdotus edellyttäisi yksityiskohtaisempia lisäselvityksiä. Lausunnoissa korostettiin, että hallinto-oikeuksien voimavarojen tulisi olla riittävällä tasolla jo uudistuksen voimaantullessa.⁵⁷⁰

Hallinto-oikeuksien resurssipulan lisäksi lausunnoissa pohdittiin sitä, oliko ehdotetussa päätöksentekojärjestelmässä otettu riittävästi huomioon asianosaisten oikeusturvaan liittyvät vaateet. Korkeimman hallinto-oikeuden lausunnon mukaan suostumukseen perustuvassa huostaanotossa päätösvalan siirtäminen yhdelle viranhaltijalle oli oikeusturvan kannalta arveluttavaa, koska lapsen ja huoltajien suostumus ei aina välttämättä ollut aitoa. Lisäksi

⁵⁶⁷ TM 2006:25, 35 ja HE 252/2006 vp, 80–81.

⁵⁶⁸ Ks. Lapsiasiavaltuutetun lausunto (21.6.2006). Näin myös Lastensuojelun Keskusliitto (22.6.2006).

⁵⁶⁹ Ks. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus- ja kehittämiskeskukseen lausunto (21.6.2006), jossa kysytään, miksi lastensuojelulain kokonaisuudistus saatettiin loppuun, vieläpä kiireellä, ennen kuin muun muassa Lastensuojelun kehittämisohjelman yhteydessä tehty selvitys- ja valmistelutyö oli kokonaisuudessaan käytettävissä. Ks. myös Sisäasianministeriön kuntaosaston lausunto (26.6.2006; SM-2006–01661/so-0), jossa kiinnitetään huomiota siihen, ettei valtioneuvoston kehyspäätöksen yhteydessä hyväksytyssä Peruspalveluohjelmassa mainita sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeissa lastensuojelulain kokonaisuudistusta.

⁵⁷⁰ Ks. Turun hallinto-oikeuden lausunto (29.6.2006; H 00068/06). Samoin oikeusministeriö (29.6.2006; OM 100/43/2006) ja Vaasan hallinto-oikeus.

asianosaisten mielipiteet saattoivat käsittelyn kuluessa muuttua.⁵⁷¹ Oikeusturva-asian neuvottelukunta kiinnitti huomiota samaan asiaan. Neuvottelukunta korosti, että lapsen huostaanotto ja sijaishuoltoon sijoittaminen oli merkittäväällä tavalla yksilön perus- ja ihmisoikeuksia rajoittava toimenpide. Koska jo ensimmäisen asteen päätöksenteossa asianosaisten oikeusturvaan liittyvät vaatimukset oli asetettava korkealle ja koska rajanveto suostumukseen perustuvan ja tahdonvastaisen huostaanoton välillä oli usein epäselvä, tuli mainittu erottelu poistaa ja lisäksi siirtää ensimmäisen asteen päätöksenteko kärjäoikeuteen.⁵⁷² Ihmisoikeusliitto muistutti, että lapsen huostaanottoa koskevan päätöksen tekeminen kuului alioikeuden toimivaltaan kaikissa Länsi-Euroopan maissa Suomea, Ruotsia ja Islantia lukuun ottamatta.⁵⁷³

Useat lausunnonantajat kritisoivat työryhmän tapaa sivuuttaa perustuslakiin ja YK:n lapsen oikeuksien yleissopimukseen sisältyvät lainsäätäjää velvoittavat lapsen suojaamista koskevat säännökset. Lastensuojelun Keskusliiton mukaan lain yleisperiaatteena tuli olla lapsen edun vahvistaminen ja YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen periaatteiden – lapsen oikeus osallistumiseen, suojeluun ja yhteiskunnan voimavaroihin – korostaminen. Lisäksi lastensuojelun merkitystä oli arvioitava perustuslain 19 § 1 momentin tarkoittaman välttämättömän huolenpidon sekä 7 §:n henkilökohtaisen koskemattomuuden näkökulmasta.⁵⁷⁴ Lausunnoissa toivottiin, että hallituksen esityksessä arvioitaisiin työryhmämuistiota laajemmin ja tarkemmin lasten oikeuksien yleissopimuksen merkitystä uudistuksen kannalta.⁵⁷⁵ Ihmisoikeusliiton käsityksen mukaan koko lakiehdotuksesta puuttui oikeusperustaisuus. Ihmisoikeusliitto kiinnitti huomiota siihen, että erityinen suojelu oli esityksessä hyväksytty lapsen oikeutena, mutta lapsen oikeus huolenpitoon oli jätetty tekstistä pois. Lisäksi ehdotuksesta puuttui maininta lapsen oikeudesta vaihtoehtoiseen hoitoon, mikä lastensuojelun näkökannalta oli oleellinen oikeus. Ihmisoikeusliitto

⁵⁷¹ Ks. Korkeimman hallinto-oikeuden lausunto (12.9.2006). Lastensuojelun Keskusliiton lausunnon (22.6.2006) mukaan esitetty päätöksentekomalli ei turvaa riittävää asiantuntemusta eikä asianosaisten oikeusturvaa, vaikka asiaa valmisteleva ja päätöksen tekevä viranomainen ovat eri henkilöitä. Esitettyä monipuolisempi asiantuntemus – mukaan lukien juridinen – toisi keskusliiton mukaan päätöksentekoelimelle uskottavuutta ja riippumattomuutta.

⁵⁷² Ks. Oikeusturva-asiaien neuvottelukunnan lausunto.

⁵⁷³ Ks. Ihmisoikeusliiton lausunto.

⁵⁷⁴ Ks. Lastensuojelun Keskusliiton lausunto (22.6.2006).

⁵⁷⁵ Ks. esim. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen lausunto (21.6.2006), jossa pahoiteltiin sitä, että lapsen oikeuksien yleissopimuksen huomioon ottaminen jäi lainvalmistelussa vähäiseksi. Lapsiasiavaltuutettu (21.6.2006) puolestaan toivoi, että lain jatkovalmistelussa perusteluihin kirjattaisiin selkeämmin YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen keskeinen sisältö lakiuudistuksen kannalta sekä huomioitaisiin lapsen oikeuksien komitean antamat suositukset.

kiinnitti huomiota myös lakiehdotuksen 3 §:n muotoiluun. Ehdotetun säännöksen mukaan ”lastensuojelua ovat ennaltaehkäisevä lastensuojelu sekä lapsi- ja perhekohtainen lastensuojelu”. Liitto esitti käsityksensä, ettei lakiehdotus noudattanut tätä jakoa vaan siinä puhuttiin toisaalta avohuollosta ja toisaalta kiireellisestä sijoituksesta sekä huostaanotosta. Ihmisoikeusliiton mukaan ennaltaehkäisyn tarkoitus ei ilmennyt lakitekstistä eikä lain perusteluista. Liiton mukaan olisi ollut syytä harkita, olisiko lakitekstissä pitänyt käyttää ”ennaltaehkäisevän lastensuojelun” sijalla suppeampaa käsitettä.⁵⁷⁶

Eduskunnan oikeusasiamies totesi lausunnossaan, että lastensuojelulain kokonaisuudistuksen yhteydessä jouduttiin ottamaan kantaa julkisen vallan ja perheiden välisen suhteen kannalta periaatteellisesti merkittäviin kysymyksiin, jonka vuoksi kyse oli lasten ja vanhempien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta keskeisistä asioista. Oikeusasiamies piti esityksen periaatteellisia linjauksia tärkeinä ja oikeansuuntaisina. Oikeusasiamies kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että työryhmän mietinnöstä puuttui huostaanoton perus- ja ihmisoikeuksia koskeva nykytilan arvio samoin kuin selostus siitä, miten ehdotettujen säännösten oli ajateltu ehkäisevän Euroopan ihmisoikeustuomioistuinten toteamien epäkohtien syntymistä tulevaisuudessa. Oikeusasiamies kiinnitti huomiota myös uudistustyöryhmän muistiossa ehdotettuun lapsen edun periaatetta määrittävään säännökseen, johon ei sisältynyt mainintaa lapsen henkisestä koskemattomuudesta. Lisäksi oikeusasiamies muistutti, että ruumiillisen kurittamisen kiellon ohella lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain 1 §:ssä oli kielletty myös lapsen alistava ja muulla tavoin loukkaava kohtelu.⁵⁷⁷ Oikeusasiamies nosti lausunnossaan esiin kysymyksen sosiaaliviranomaisten velvollisuudesta ilmoittaa poliisille epäilystä lapseen kohdistuneesta rikoksesta. Hän viittasi vuoden 2006 alussa eduskunnalle antamaansa erilliskertomukseen (K1/2006 vp, 45), joka koski lasten pahoinpitelyä ja seksuaalista hyväksikäyttöä. Kertomuksessaan oikeusasiamies oli ehdottanut, että esimerkiksi sosiaalihuollon asiakaslakiin lisättäisiin säännös, jonka nojalla sosiaaliviranomaisille tulisi velvollisuus ilmoittaa poliisille rikosepäilystä, joka koski lapsen kohdistunutta väkivaltarikosta tai seksuaalista hyväksikäyttöä.⁵⁷⁸

Sisäasianministeriön poliisiosasto piti tärkeänä, että lastensuojeluilmoitusvelvollisuutta koskevan säännöksen valmistelun yhteydessä kiinnitettäisiin huomiota lastensuojeluviranomaisten velvollisuuteen ilmoittaa poliisille

⁵⁷⁶ Ks. Ihmisoikeusliiton lausunto.

⁵⁷⁷ Ks. Eduskunnan oikeusasiamiehen lausunto (29.6.2006; Dnro 1646/5/06).

⁵⁷⁸ Ks. K1/2006 vp, Eduskunnan oikeusasiamiehen erilliskertomus eduskunnalle 2006: Lapsi, perheväkivalta ja viranomaisten vastuu.

tietoonsa tulleesta lapseen kohdistuneesta rikoksesta. Jotta lastensuojelulain tavoitteet lapsen edun huomioon ottamisesta, viranomaisyhteistyön edistämisestä, varhaisesta puuttumisesta ja lapsen oikeusturvan parantamisesta toteutuisivat, tulisi poliisiosaston käsityksen mukaan sosiaaliviranomaisten ilmoittaa kaikki lapsiin kohdistuneet rikokset poliisille. Poliisiosasto muistutti, etteivät voimassa olleet lait asettaneet lastensuojeluviranomaisille ehdotonta velvollisuutta ilmoittaa poliisille mistään lasta kohdanneesta rikoksesta, vaikka lasta kohdannut lieväkin pahoinpitely oli virallisen syytteen alainen. Koska lainsäätäjä ei ollut jättänyt pahoinpitelytapauksissa lapselle tai tämän edunvalvojalle harkintavaltaa rikosprosessin käynnistämisen suhteen, tätä harkintavaltaa ei olisi tullut olla myöskään sosiaaliviranomaisilla. Sisäasianministeriön poliisiosaston lausunnossa korostettiin myös, etteivät lastensuojeluasian vireille tuloon, asiakkuuden alkamiseen tai lastensuojelutarpeen selvittämiseen liittyvät määrääjat saisi viivyttää rikosilmoituksen tekemistä.⁵⁷⁹

Erityisesti järjestöt pitivät lapsen osallisuutta vahvistavien säännösten lakiin kirjaamista tervetulleena uudistuksena.⁵⁸⁰ Lausunnoissa kuitenkin pahoiteltiin työryhmän ehdotusta nostaa lapsen kuulemisikärajaa kahdestoista viiteentoista ikävuoteen. Ehdotetun ikärajasääntelyn katsottiin heikentävän lapsen osallistumisoikeutta ja oikeusturvaa aikaisempaan verrattuna. Ikärajan nostamista pidettiin erityisesti YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen näkökulmasta ongelmallinen.⁵⁸¹ Sen sijaan säännösehdotus, joka mahdollistaisi edunvalvojan määräämisen lapselle lapsen ja vanhemman välisessä eturistiriitatilanteessa, pidettiin tärkeänä parannuksena lapsen aseman kannalta. Useassa lausunnossa ehdotettiin säännöksen muuttamista

⁵⁷⁹ Ks. Sisäasiainministeriön poliisiosaston lausunto (20.6.2006; SM-2006-01661/So-0).

⁵⁸⁰ Useissa lausunnoissa työryhmän työskentelyä pidettiin tältä osin onnistuneena. Näin mm. Pelastakaa Lapset ry (21.6.2006), Pesäpuu ry (28.6.2006), Eduskunnan oikeusasiamies (29.6.2006; Dnro 16475/06), Sisäasianministeriön poliisiosasto (20.6.2006; SM-2006-01661/So-0), Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus (21.6.2006), Oulun lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosasto (28.6.2006; Olh-2006-02110/So-0), Kanta-Hämeen, Pirkanmaan ja Satakunnan sosiaalialan osaamiskeskus Pikassos Oy (20.6.2006), Sosiaalitalito Oy – Socialkompetens Ab ja Socca - pääkaupunkiseudun sosiaalialan osaamiskeskus (20.6.2006) ja Varsinais-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus Oy Vasso Ab (21.6.2006).

⁵⁸¹ Ks. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus (21.6.2006), Lapsiasiavaltuutettu (21.6.2006), Suomen Asianajajaliitto (22.6.2006), Ensi- ja turvakotien liitto ry (22.6.2006), Lastensuojelun Keskusliitto (22.6.2006), Mannerheimin Lastensuojeluliitto (22.6.2006) ja Pelastakaa Lapset ry (21.6.2006). Lapsiasiavaltuutettu (21.6.2006) muistutti siitä, että YK:n lapsen oikeuksien komitea oli suosituksissaan kiinnittänyt huomiota lapsenhuoltolain ja lastensuojelulain säännöksiin, joissa vain 15-vuotiailla ja sitä vanhemmilla lapsilla oli oikeus tulla suoraan kuulluksi tuomarin tai tuomioistuimen toimesta. Lapsiasiavaltuutettu ehdotti, ikärajan yleisen nostamisen sijasta, poikkeussäännöstä esimerkiksi sellaisten tilanteiden varalta, joissa kuulemisen yhteydessä lapselle annettavat asiakirjat sisälsivät sellaista tietoa, joka saattoi olla lapselle vahingollista.

velvoittavaan muotoon.⁵⁸² Kantaa perusteltiin sillä, että käytännössä kunnan sosiaalihuollosta vastaava toimielin tulisi vastaamaan lähes aina ilmoituksen tai hakemuksen tekemisestä samalla, kun kunta vastaisi edunvalvojan määrittämisestä aiheutuneista kustannuksista sekä edunvalvojan palkkiosta ja muista kuluista. Edellä mainittujen muutosehdotusten lisäksi säännökseen ehdotettiin lisättäväksi maininta siitä, että ilmoituksen edunvalvojan tarpeesta maistraatille voisi tehdä myös muu taho kuin sosiaalihuollosta vastaava toimielin tai huoltaja.⁵⁸³

2.3. Lakiesityksen valiokuntakäsittely ja voimaan saattaminen

Lastensuojelulain kokonaisuudistustyöryhmän muistion ja siitä annettujen lausuntojen pohjalta sosiaali- ja terveysministeriö valmisteli lastensuojelulakia koskevan hallituksen esityksen (HE 252/2006 vp), joka annettiin eduskunnalle vuoden 2006 marraskuussa. Hallituksen esitys lähetettiin sosiaali- ja terveysvaliokuntaan ja samalla pyydettiin lausuntoa lakivaliokunnalta ja perustuslakivaliokunnalta. Sosiaali- ja terveysvaliokunta pyysi vielä lausunnon sivistysvaliokunnalta siltä osin kun lakiehdotus koski kansanterveyslakia, erikoissairaanhoidon lakia, opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia sekä nimilakia.

Lakivaliokunta otti lausunnossaan kantaa hallituksen esitykseen niiltä osin kuin se koski hallintolainkäyttöä, perheoikeudellista lainsäädäntöä ja rikosepäilyn selvittämistä.⁵⁸⁴ Lakivaliokunnassa päätöksentekojärjestelmän kehittämistä pidettiin oikeana lähtökohtana. Lakiehdotusta valiokunnassa käsiteltäessä keskeiseksi kysymykseksi nousi kuitenkin se, millä tavoin päätöksentekomenettelyä olisi perusteltua kehittää. Valiokunnan mukaan esityksen tavoitteet voitaisiin parhaiten turvata joko siten, että tahdonvastaiset huostaanottoasiat siirrettäisiin esityksessä ehdotetulla tavalla ratkaistaviksi hallinto-oikeudessa tai siten, että päätöksenteko osoitettaisiin kunnan tai useamman

⁵⁸² Ks. esim. Ensi- ja turvakotien liitto (22.6.2006), Lastensuojelun Keskusliitto (22.6.2006), Pelastakaa Lapset ry (21.6.2006) ja Lapsiasiavaltuutettu (21.6.2006). Eduskunnan oikeusasiamies toivoi lausunnossaan (29.6.2006; Dnro 1646/5/06), että lapsen ja huoltajan puhevaltaa ja mahdollisen edunvalvojan asemaa koskevia säännöksiä tarkennettaisiin. Oikeusasiamiehen mukaan esimerkiksi tilanteissa, joissa 15 vuotta täyttänyt lapsi ja huoltaja käyttivät rinnakkain lapsen puhevaltaa, huoltajan omaa asemaa koskevia säännösehdoituksia saattaisi olla perusteltua selkeyttää. Huoltajahan esiintyi lastensuojelulain mukaisissa prosesseissa yhtäältä lapsen puhevallan käyttäjänä ja toisaalta itsenäisenä asianosaisena, jolloin huoltaja käytti omaa puhevaltaansa.

⁵⁸³ Ks. Ensi- ja turvakotien liiton lausunto (22.6.2006). Ks. myös Pelastakaa Lapset ry:n lausunto (21.6.2006).

⁵⁸⁴ LaVL 22/2006 vp – 252/2006 vp.

kunnan yhdessä asettamalle moniammatillista asiantuntemusta edustavalle toimielimelle. Kumpaankin vaihtoehtoon liittyi valiokunnan mukaan sekä etuja että haittoja.

Valiokunnan mukaan hallinto-oikeuskäsittelyn etuna oli se, että hallinto-oikeus oli epäilyksittä riippumaton ja puolueeton päätöksentekoviranomainen. Ehdotettu sääntely ei edellyttäisi uusien toimielinten perustamista. Hallinto-oikeuksilla oli kokemusta ja asiantuntijajäsenjärjestelmän ansiosta myös erityistä ammatillista osaamista lastensuojeluasioissa. Näin ollen ehdotettu sääntely ei vaatisi hallintotuomioistuinten jäseniltä sellaisia taitoja, joita heillä ei jo olisi tai tulisi olla. Tahdonvastaista huostaanottoa koskevat asiat olivat tulleet hallinto-oikeuksiin jo aiemmin ns. alistusasioina, joten asianmäärät eivät valiokunnan arvion mukaan uudistuksen myötä varsinaisesti lisääntyisi.

Ehdotetun sääntelyn haittapuolena valiokunta piti kuitenkin sitä, että se merkitsi huomattavaa muutosta hallinto-oikeuksien asemaan. Hallinto-oikeuksien asema ja tehtävä ensiasteen päätöksentekijöinä ja siihen liittyvien väliaikaismääräysten antajana olisi täysin toinen kuin mikä se oli ollut hallinto-oikeuden toimiessa alistus- ja muutoksenhakuviranomaisena. Lastensuojelun asiakkaiden kannalta olisi ongelmallista, että päätöksenteko tapahtuisi aikaisempaa useammin myös maantieteellisesti etäällä asiakkaiden asuinpaikasta. Lisäksi uudet tehtävät aiheuttaisivat hallinto-oikeuksille huomattavan suuren lisävoimavarojen tarpeen ensiasteen päätöksenteon ja suullisten käsittelyjen vuoksi. Hallituksen esityksessä todettiin tavoin vaarana olisi oikeusturvan. Korkein hallinto-oikeus jäisi ehdotetussa järjestelmässä ainoaksi muutoksenhakuasteeksi tahdonvastaisten huostaanottojen osalta. Kaksiportainen muutoksenhakujärjestelmä olisi sen sijaan käytettävissä, kun huostaanottopäätöksen teki viranhaltija. Valiokunnan mielestä nimenomaan tahdonvastaisissa huostaanottoasioissa muutoksenhakujärjestelmän tulisi olla kaksiportainen.

Kunnan tai useamman kunnan yhdessä asettaman toimielimen valintaa päätöksentekoviranomaiseksi puolsi lakivaliokunnan mukaan ennen kaikkea se, että päätöksenteossa välttämättä tarvittava moniammatillinen asiantuntemus tulisi siinä parhaiten turvatuksi. Päätöksenteko tapahtuisi paikallistasolla, jolloin voitaisiin turvata nopeus, joustavuus ja paikallinen asiantuntemus. Päätöksenteossa tarvittava tietämys esimerkiksi avohuollon tukitoimista sekä muista sosiaali- ja terveyspalveluista olisi vaivattomasti saatavilla. Päätöksenteko tapahtuisi myös maantieteellisesti lähellä asiakkaita. Hallinto-oikeudet toteuttaisivat perustehtävänsä oikeusturvan antajana ja muutoksenhakutuomioistuimena. Tällöin myös kaksiportainen muutoksenhaku olisi turvattu. Kunnan tai kuntien yhteisen toimielimen valinnan haittapuolena voisi olla se, että tämä

vaihtoehto edellyttäisi uusien toimielimien perustamista ja niiden toiminnan organisointia. Lakivaliokunta esitti, että sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta harkitsi perusteellisesti, voitaisiinko päätöksenteko tahdonvastaisissa huostaanottoasioissa siirtää hallinto-oikeuden sijasta kunnan tai useamman kunnan yhdessä asettamalle moniammatillista asiantuntemusta edustavalle toimielimelle.

Edellä sanotun lisäksi lakivaliokunta esitti lastensuojelulakiin säännöstä, jossa sosiaaliviranomaisille asetettaisiin velvollisuus ilmoittaa poliisille epäilystä lapseen kohdistuneesta seksuaalisesta hyväksikäytöstä ja väkivallasta. Hallituksen esityksessä tällaista säännöstä ei ehdotettu, vaikka asiasta oli käyty keskustelua lain valmisteluvaiheessa. Perusteluna valmistelussa oli esitetty, että velvoite voisi merkitä lukuisten perusteettomien ja perustelemattomien tutkintapyyntöjen tekemistä poliisille. Varsinkin perheen sisäisissä seksuaalisen hyväksikäytön epäilyissä saattoi tällaisen epäilyn ilmoittaminen sosiaaliviranomaisille perustua lapsen vanhempien välisiin riitaisuuksiin ja väitteiden motiivina saattoi olla esimerkiksi lapsen huoltoa koskeva riitaisuus. Hallituksen esityksessä katsottiin, että tarvittaessa sosiaaliviranomaisen velvollisuudesta ilmoittaa poliisille epäilystä lapseen kohdistuneesta rikoksesta voitaisiin lastensuojelulain sijasta säätää sosiaalihuollon asiakaslaissa.⁵⁸⁵

Lakivaliokunnan mielestä lapsen suojaamisen ja perusteettomien ilmoitusten välinen ristiriita oli mahdollista sovittaa yhteen ottamalla lakiin säännös, jonka mukaan lastensuojeluviranomaisilla oli velvollisuus saattaa asia poliisiin tutkittavaksi, jos epäilty rikos oli vakava ja jos epäily lisäksi oli perusteltu. Tällöin ilmoitusvelvollisuus ei syntyisi pelkästään sillä perusteella, että joku esitti viranomaiselle pelkän väitteen vanhemman syyllistymisestä lapseen kohdistuneeseen rikokseen. Ilmoitusvelvollisuus syntyisi, jos viranomaisella käytettävissä olevien tietojen perusteella olisi syytä pitää rikosepäilyä perusteltuna. Lakivaliokunnan esityksestä sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta ehdotti lastensuojelulain ilmoitusvelvollisuutta koskevaan 25 §:ään lisättäväksi 6 momentin, jossa lastensuojeluviranomaisille säädettäisiin velvollisuus ilmoittaa poliisille lapseen kohdistuvan rikoksen epäilystä.

Lakivaliokunta totesi pitävänsä tärkeänä ehdotettua säännöstä, jonka mukaan lasten tarvitsemat seksuaalisen hyväksikäytön tai pahoinpitelyn epäilyn selvittämiseen liittyvät palvelut oli järjestettävä viivytyksettä, sillä erityisesti hyväksikäyttöepäilyjen tutkinnan viivästyminen saattoi vaikeuttaa esitutkin-

⁵⁸⁵ HE 252/2006 vp, 85. Hallituksen esityksessä todettiin kuitenkin, että vaikka voimassaoleva lainsäädäntö mahdollisti esimerkiksi lapseen kohdistuneiden rikosten osalta tietojen luovuttamisen ja siten myös tutkintapyyntöjen tekemisen poliisille, mainitut sosiaalihuollon asiakaslain säännökset tunnettiin kunnissa huonosti.

nan suorittamista luotettavasti. Rikosepäilyn selvittäminen kiireellisesti oli perusteltua paitsi lapsen itsensä kannalta myös rikoksesta epäillyn oikeusturvan parantamiseksi ja rikosoikeudellisen vastuun toteutumisen edistämiseksi. Valiokunta korosti, että säännöksessä asetettavan velvoitteen täyttämiseen oli varattava riittävät voimavarat.

Sekä lakivaliokunta että perustuslakivaliokunta kiinnittivät huomiota ehdotukseen nostaa lapsen kuulemisikäraja kahdestatoista viiteentoista ikävuoteen. Lakivaliokunta totesi, ettei se voinut puoltaa lakiehdotusta esitetystä muodosta, sillä hallituksen esityksen ikärajan korottamista koskevat perustelut eivät olleet riittäviä. Valiokunnan mielestä kaikissa lapsen kuulemista, puhevalan käyttöä ja muutoksenhakuoikeutta koskevissa säännöksissä ikärajan tulisi olla 12 vuotta, jotta lapsen osallistuminen päätöksentekoon tulisi asianmukaisesti turvatuksi.

Perustuslakivaliokunta korosti lausunnossaan lapsen perus- ja ihmisoi-
keussäännöksissä turvattua oikeutta osallistua ja saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Tästä oikeudesta oli nimenomaisesti säännelty perustuslain 6 §:n 3 momentissa ja YK:n lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 12 artiklassa. Lisäksi oikeus tulla kuulluksi sisältyi perustuslain 21 §:n 2 momentissa mainittuihin lailla turvattaviin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeisiin. Lapsen oikeuksien yleissopimuksen mukaan lapselle oli annettava mahdollisuus tulla kuulluksi häntä koskevissa oikeudellisissa ja hallinnollisissa toimissa joko suoraan tai edustajan tai asianomaisen toimielimen välityksellä kansallisen lainsäädännön menettelytapojen mukaisesti.⁵⁸⁶

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ehdotus 15 vuoden ikärajaan perustuvasta kuulemissääntelystä ei parhaalla mahdollisella tavalla toteuttanut lapsen oikeutta vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Valiokunta piti ikärajaa verraten korkeana tilanteessa, jossa ikärajasääntely sopi kaavamaisuudessaan kaiken kaikkiaan huonosti yhteen perustuslain ja lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen lähtökohtien kanssa. Valiokunta viittasi myös YK:n lapsen oikeuksien komitean Suomen maaraaportin johdosta vuonna 2005 esittämään kannanottoon, jossa komitea arvosteli suunnitelmia taata vain 15 vuotta täyttäneelle lapselle oikeus tulla kuulluksi tuomioistuimessa. Suosituksissaan komitea oli kehottanut Suomea ryhtymään lainsäädännöllisiin ja muihin toimenpiteisiin varmistukseksi yleissopimuksen 12 artiklan määräysten täysimääräisen toteutumisen erityisesti niin, että lap-

⁵⁸⁶ PeVL 58/2006 vp – 252/2006 vp.

sella oli häntä koskevia päätöksiä tehtäessä oikeus esittää käsityksensä suoraan tuomioistuimelle.

Päätöksentekoeurolimen valintaa koskien perustuslakivaliokunta totesi, ettei perustuslaki edellyttänyt tahdonvastaisten huostaanottoasioiden siirtämistä tuomioistuimeen ehdotetulla tavalla. Vuoden 1983 lastensuojelulain sääntelyviranomaisen päätöksen alistamisesta tuomioistuimelle täytti perustuslain 21 §:stä johtuvat vaatimukset. Lisäksi kysymys oli sellaisista asioista, joista yleensä ensivaiheessa päätti hallintoviranomainen. Toisaalta perustuslaki ei asettanut myöskään estettä ehdotetulle päätöksentekojärjestelmän muutokselle. Perustuslakivaliokunta korosti ehdotuksen merkityksellisyyttä oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevien vaatimusten samoin kuin perustuslain 21 §:n 1 momentin kannalta. Viimeksi mainitun säännöksen mukaan jokaisella oli oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Valiokunnan mukaan ensi asteen päätöksenteon siirtäminen kuntien viranomaisilta maassa tuolloin olleelle kahdeksalle hallinto-oikeudelle edellytti kuitenkin merkittävien lisäresurssien osoittamista hallinto-oikeuksille ja ehdotuksen perusteella ainoaksi muutoksenhakuasteeksi jäävälle korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Ilman lisäresursseja asioiden joutuisa ja samalla moniammatilliseen asiantuntemukseen perustuva sekä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset täyttävä käsittely saattoi vaarantua.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan huomiota lakiehdotuksen lapsen huostaanottoa ja sijaishuollon järjestämistä koskevan säännöksen sanamuotoon. Valiokunta katsoi, ettei huostaanoton viimesijaisuus lapsen suojelemiseksi välttämättömänä toimenpiteenä käynyt avohuollon tukitoimien epätarkoituksenmukaisuutta koskevasta maininnasta parhaalla mahdollisella tavalla ilmi. Valiokunta piti tarkoituksenmukaisuuden käsitettä liian monimerkityksellisenä sen vuoksi, että sillä voitiin viitata moniin muihinkin kuin säännöksen viranomaisen harkinnan piiriin kuuluviin seikkoihin. Hallituksen esityksessä todettiin avohuollon tukitoimien voivan olla säännöksen tarkoittamassa mielessä epätarkoituksenmukaisia, jos ”niiden avullakaan ei voitaisi puuttua lapsen ongelmiin, esimerkiksi tilanteissa, joissa lapsi on syyllistynyt vakavaan rikokseen”. Perustuslakivaliokunta piti sääntelyn tarkkuuteen kohdistuvien vaatimusten vuoksi tärkeänä, että 40 §:n 2 momentin 1 kohdan sanamuoto tarkistettaisiin vastaamaan paremmin esityksen perusteluista ilmenevää tarkoitusta. Edellä sanotun lisäksi perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, ettei perheen jälleenyhdistämisen tavoite tullut riittävässä määrin esille lakiehdotuksen säännöksissä. Valiokunta piti periaatteen ilmaisemista laissa tärkeänä.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdotti perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten lakiehdotuksen 4 § 3 momenttiin lisättäväksi säännöksen perheen jälleenyhdistämistavoitteen huomioon ottamisesta lapsen edun mukaisella tavalla sijaishuoltoa toteutettaessa. Samoin valiokunta ehdotti, että asiakas-suunnitelmaa koskevassa 30 §:n 3 momentissa mainittaisiin perheen jälleenyhdistämistavoitteen huomioon ottaminen. Sosiaali- ja terveysvaliokunta yhtyi perustuslakivaliokunnan ja lakivaliokunnan käsityksiin lapsen kuulemisiän korottamisesta ja ehdotti mainittujen ikärajojen muuttamista 15 vuodesta 12 vuoteen. Lisäksi valiokunta korosti velvollisuutta selvittää lapsen mielipiteet ja toivomukset kaikissa lastensuojelutoimenpiteissä riippumatta lapsen iästä. Sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdotti myös lapsen edunvalvojan määräämistä ja hakemista koskeva säännöksen muuttamista velvoittavaksi, jotta lapselle haettaisiin edunvalvojaa kaikissa tapauksissa, joissa säännöksessä mainitut edellytykset täyttyvät.⁵⁸⁷

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mukaan tahdonvastaisissa huostaanottoasioissa muutoksenhaun yksiportaisuus ei ollut lapsen ja huoltajan oikeusturvan kannalta huomattava puute. Valiokunnan perustelujen mukaan ehdotetussa järjestelmässä ensimmäinen päätös tehtäisiin oikeusturvavaatimukset aikaisempaa paremmin täyttävässä menettelyssä ja ainoaksi jäävä muutoshakuaste näissä tapauksissa olisi nimenomaan ylin hallintoasioita käsittelevä tuomioistuin. Valiokunta totesi kuitenkin, että moniammatillisen yhteistyön kehittäminen ja sosiaalityön asiantuntemuksen turvaaminen lastensuojelutyössä kokonaisuudessaan ja erityisesti lapsen huostaanotto- ja sijoitusasioissa tulisi ottaa ehdotettua paremmin huomioon. Sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdotti, että kunnille säädettäisiin velvollisuus joko yksin tai yhdessä muiden kuntien kanssa asettaa lakiehdotuksen 14 §:ssä tarkoitettu asiantuntijaryhmä. Lastensuojelun asiantuntijaryhmän tehtävänä olisi avustaa sosiaalityöntekijää lapsen huostaanottoa ja sijaishuoltoa koskevien asioiden valmistelussa ja muussa lastensuojelun toteuttamisessa. Lisäksi asiantuntijaryhmä antaisi lausuntoja lastensuojelutoimenpiteitä koskevan päätöksenteon tueksi. Asiantuntijaryhmän kautta myös hallinto-oikeuksilla olisi mahdollisuus saada aikaisempaa kattavammin huostaanottopäätösten arvioinnissa välttämätöntä tietoa.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta tarkasteli lakiuudistuksen käsittelyn yhteydessä toistuvasti esiin tullutta huolta sosiaalityön voimavarojen riittävydestä ja tarkoituksenmukaisesta käytöstä. Valiokunta piti tärkeänä, että tulevaisuudessa uudistuksen vaikutuksia sosiaalityön voimavarojen tarpeeseen seurataan

⁵⁸⁷ StVM 59/2006 vp - HE 252/2006 vp.

huolellisesti ja arvioidaan tarvittavat muutokset niin pian kuin uudistuksen käytännön toteutumisesta oli riittävä kokemus. Valiokunta korosti myös päätöksentekojärjestelmän uudistamisen edellyttävän huomattavia voimavaroiliasäyksiä hallintotuomioistuimille ja yhtyi lausuntovaliokuntien näkemyksiin hallintotuomioistuinten voimavarojen turvaamisen tärkeydestä. Sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdotti eduskunnan hyväksyttäväksi neljä lausumaa:

”Eduskunta edellyttää, että hallitus huolehtii määrärahalisäyksistä kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksiin niin, että uuden lainsäädännön vaatimat lisäresurssit kuntien sosiaalityöhön turvataan. Selvitys lisäresurssien turvaamisesta ja lain 14 §:ssä tarkoitettujen asiantuntijaryhmien toiminnasta on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle vuoden kuluttua lain voimaantulosta.”

”Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin hallinto-oikeuksien resurssien turvaamiseksi siten, että lastensuojelulain mukaisten asioiden joutuisa käsittely hallinto-oikeuksissa varmistetaan. Selvitys siitä, miten uudistuksen edellyttämät virka- ja toimitilajärjestelyt on tehty, on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle ennen lain voimaantuloa.”

”Eduskunta edellyttää, että hallitus seuraa miten lasten huostaanottoa koskeva uusi päätöksentekomenettely käytännössä toteutuu ja mitä vaikutuksia sillä on asioiden käsittelyaikoihin ja ryhtyy pikaisesti toimenpiteisiin, jos asiat hallinto-oikeuksissa ruuhkautuvat. Seurannan perusteella on sosiaali- ja terveysvaliokunnalle annettava selvitys päätöksentekomenettelyn uudistamisen vaikutuksista vuoden kuluttua lain voimaantulosta.”

”Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin perhehoitoa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.”⁵⁸⁸

Lastensuojelulaki hyväksyttiin eduskunnassa 12.2.2007 ja se tuli voimaan 1.1.2008.

2.4. Lainmuutokset vuoteen 2015

Vuoden 2007 lastensuojelulakia (417/2007) valmisteltaessa lain uudistamisen tarvetta perusteltiin sekä yhteiskunnassa että oikeudellisessa sääntelyssä tapahtuneilla muutoksilla. Vaikka lainvalmistelun yhteydessä puhutaan kokonaisuudistuksesta, perustui laki keskeisten käsitteiden, periaatteiden ja säännösten osalta pitkälti vuoden 1983 lain (683/1983) pohjalle.⁵⁸⁹ Uudistuksen myötä lastensuojelulaista tuli kuitenkin aikaisempaa laajempi ja siihen otettiin

⁵⁸⁸ StVM 59/2006 vp - HE 252/2006 vp.

⁵⁸⁹ HE 252/2006 vp.

aikaisempaa tarkemmat säännökset lastensuojelun asiakkuuden alkamisesta, mahdollisista lastensuojelutoimenpiteistä ja niiden organisoinnista sekä hallintotoiminnassa ja päätöksenteossa noudatettavasta menettelystä. Uudistuksen tärkeimpänä antina voidaankin pitää säännöksiä, joilla asiakkaiden oikeusturvaa parannettiin. Laissa madallettiin lastensuojeluilmoituksen tekemisen kynnyistä ja samalla ilmoitusvelvollisten määrää lisättiin. Lisäksi lakiin kirjattiin säännös ehkäisevästä lastensuojelusta. Lastensuojelulain uudistuksen tärkeimmistä tavoitteista ja niiden toteuttamisesta todetaan lakiuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä seuraavaa:

”Ehdotusten keskeisenä tavoitteena on turvata lapsen oikeuksien ja edun huomioon ottaminen lastensuojelua toteutettaessa. Tähän liittyen tavoitteena on varmistaa lapsen ja hänen perheensä tarvitsemat tukitoimet ja palvelut erityisesti lapsen hyvinvointia tai kehitystä uhkaavissa tilanteissa sekä vanhempien tukeminen myös huostaanoton jälkeen. Tavoitteena on turvata lastensuojelun asiakkaina olevien lasten ja heidän perheidensä yhdenvertaisuus riippumatta siitä, missä kunnassa he asuvat.

Perustuslain perusoikeuksia koskevat velvoitteet lähtevät siitä, että julkisen vallan vastuulla on turvata erityisen haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien asema ja oikeudet. Tätä päämäärää pyritään edistämään nimenomaan lakitasolle otettavilla voimassa olevaa lakia täsmällisemmällä tukitoimien sisältöä, henkilöstömitoituksia, menettelyä ja päätösvallan käyttöä koskevilla sekä muilla vastaavilla säännöksillä. Mainittu koskee koko lastensuojelua asiakkuuden alkamisesta aina jälkihuoltoon asti.

Ehdotuksilla pyritään myös edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä lasten kasvuolosuhteiden ja palvelujen kehittämisessä sekä yksittäistä lasta ja hänen perhettään koskevan lastensuojelun toteuttamisessa. Tavoitteena on myös ongelmiin puuttuminen entistä varhaisemmassa vaiheessa ja annetun tuen vaikuttavuuden parantaminen. Tähän tähtäävät muun muassa ilmoitusvelvollisuutta ja avoimuuden sisältöä täsmentävät ja työskentelyn suunnitelmallisuutta korostavat säännökset.

Lisäksi ehdotusten tarkoituksena on parantaa lapsen ja vanhempien oikeusturvaa täsmentämällä menettelytapoja sekä erityisesti lastensuojeluun liittyvää päätöksentekoa ja muutoksenhakua koskevaa sääntelyä.⁵⁹⁰

Lain tärkeimmät tavoitteet voidaan kiteyttää seuraavasti: 1) lapsen oikeuksien ja edun huomioon ottaminen lastensuojelua toteutettaessa; 2) lapsen ja hänen perheensä tarvitsemien tukitoimien ja palvelujen turvaaminen; 3) viranomaisten välisen yhteistyön edistäminen lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämiseksi sekä lapsi- ja perhekohtaisen lastensuojelun toteuttamisessa; 4) lapsen ja vanhempien tai huoltajien oikeusturvan parantaminen erityisesti

⁵⁹⁰ HE 252/2006 vp, 77.

lastensuojeluun liittyvässä päätöksenteossa; ja 5) lapsen osallisuuden vahvistaminen.⁵⁹¹

Vuoden 2008 alun jälkeen lastensuojelulakia on muutettu ja lakiin on lisätty säännöksiä useaan kertaan lain toimeenpanossa ja soveltamisessa ilmenneiden ongelmien vuoksi. Seuraavassa mainitaan tärkeimmät vuoden 2015 alkuun mennessä tehdyt lainmuutokset:

- Vuoden 2010 maaliskuun alusta tuli voimaan muutos, jolla muutettiin lähemmäs neljääkymmentä lain säännöstä ja samalla lakiin lisättiin toistakymmentä uutta säännöstä.⁵⁹² Pääasiassa lainmuutoksessa oli kyse siitä, että uuden päätöksentekojärjestelmän myötä lastensuojeluasiat olivat ruuhkauttaneet hallinto-oikeudet. Tämän vuoksi kiireellisen sijoituksen jatkopäätöksen teko siirrettiin hallinto-oikeudelta kunnalliselle viranhaltijalle ja kunnallisen viranhaltijan velvollisuus (ja oikeus) vaatia hallinto-oikeudelta väliaikaista määräystä poistettiin. Muutettujen ja lisättyjen säännösten monilukuisuus osoittanee, että osin lainmuutoksessa oli kysymys lain nopeasta laatimisaikataulusta ja heikosta ennakkolisestä vaikuttavuusarvioinnista johtuvasta korjaustarpeesta. Muutosten tarkoituksena on ollut selkeyttää lainsäädäntöä, edistää asiakaslähtöistä työskentelyä ja mahdollistaa ehkäisevien palvelujen käyttö riittävän varhaisessa vaiheessa.⁵⁹³
- Vuoden 2011 alussa tuli voimaan lastensuojelulain 36 §:n muutos, jonka mukaan kunnan on järjestettävä lapsen terveyden tai kehityksen kannalta välttämättömät sosiaalihuollon palvelut sen mukaisesti, kuin lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä on arvioinut niiden tarpeen lapsen tai vanhemman asiakassuunnitelmassa. Myös jälkihuollossa olevien nuorten sekä lasten ja nuorten vanhempien asiakassuunnitelmiin on merkittävä, mitkä palvelut ovat välttämättömiä. Muutoksen tavoit-

⁵⁹¹ HE 252/2006 vp, 77–78.

⁵⁹² L 88/2010 – HE 225/2009 vp. Lain muutoksella muutettiin lastensuojelulain (417/2007) 3 §, 10 §:n 1 momentti, 13, 16, 18, 25, 26 ja 37 §, 38 §:n 1–3 momentti, 39, 42 ja 43 §, 44 §:n 1 momentti, 45 §:n 2 momentti, 46 §:n 1 momentti, 49 ja 51 §, 55 §:n 2 ja 4 momentti, 61 §:n 1 momentti, 62 §:n 3 momentti, 63 §:n 2 momentti, 64 §, 67 §:n 1 ja 4 momentti, 68 §:n 2 momentti, 69 §:n 1 ja 3 momentti, 70 §:n 5 momentti, 71 ja 72 §, 74 §:n 1 ja 2 momentti, 83 §, 85 §:n 1 momentti, 86 §:n 1 ja 2 momentti, 89 §, 90 §:n 1 ja 2 momentti, 91 §:n 1 momentti, 92 §:n 1 momentti ja 95 §:n 1 momentti, sellaisena kuin niistä on 49 § osaksi laissa 1390/2007. Uusina säännöksinä lakiin lisättiin 3 a, 13 a, 13 b, 16 a–16 c, 25 a–25 d, 37 a ja 39 a §.

⁵⁹³ Ks. EV 309/2006 – HE 225/2009 vp. Lastensuojelulakia hyväksyessään eduskunta edellytti hallituksen seuraavan miten lasten huostaanottoa koskeva uusi päätöksentekomenettely käytännössä toteutuu, ja mitä vaikutuksia sillä on asioiden käsittelyaikoihin. Hallituksen tuli ryhtyä pikaisesti toimenpiteisiin, jos asiat hallinto-oikeuksissa ruuhkautuivat.

teena on turvata lastensuojelun asiakkaiden mahdollisuus saada tarpeen mukaisia avohuollon tukitoimia oikea-aikaisesti ja sitä kautta vähentää raskaampien tukitoimien tarvetta. Tavoitteena on saada kohdennettua erityisesti kotipalvelua ja perhetyötä niitä kipeimmin tarvitseville perheille. Tarkoituksena on estää lasten vaurioituminen sekä ohjata kuntia käyttämään lastensuojeluun suunnattuja resursseja tehokkaasti ja taloudellisesti.⁵⁹⁴

- Vuoden 2012 alusta tuli voimaan lastensuojelulain 50 §:n muutos, jonka mukaan laitoshuoltoa järjestetään, jos lapsen sijaishuoltoa ei voida järjestää lapsen edun mukaisesti riittävien tukitoimien avulla perhehoidossa tai muualla. Muutoksen myötä perhehoidosta tuli laitoshoittoon nähden ensisijainen sijaishuollon muoto. Samalla muutettiin myös lastensuojelun sijaishuollon järjestämiseen vaikuttavaa perhehoitajalakia (312/1992). Muutoksen tarkoituksena on turvata perhehoitajalle sijoituksen aikainen tuki nimeämällä vastuutyöntekijä jokaista hoidettavaa varten. Samalla perhehoitajien vähimmäispalkkiota korotettiin ja perhehoitajien ennakkovalmennus tuli pakolliseksi.⁵⁹⁵
- Vuoden 2012 alusta tuli voimaan myös lastensuojelulain 25 §:n ilmoitusvelvollisuutta koskeva muutos. Muutoksen myötä sekä lastensuojeluviranomaisilla että niillä lastensuojelulain 25 §:n 1 momentissa tarkoitetuilla henkilöillä, joilla on velvollisuus lastensuojeluilmoituksen tekemiseen, tuli velvollisuus tehdä salassapitosäännösten estämättä ilmoitus poliisille, kun heillä on syytä epäillä lapsen kohdistunutta seksuaalirikosta.⁵⁹⁶
- Vuoden 2014 alussa tuli voimaan lastensuojelulain 29 §:n muutos, jonka mukaan lastensuojelua toteutettaessa lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän tai muun lastensuojelun työntekijän tulee tavata lapsi asiakassuunnitelmaan tarkemmin kirjattavalla tavalla riittävän usein henkilökohtaisesti. Uudistuksen tarkoituksena on varmistaa lastensuojelulain käytännön toteutus lapsen edun mukaisesti siten kuin vuoden 2008 lastensuojelulakia säädettäessä tarkoitettiin. Pykälämuutoksessa on kyse laissa jo olleen lapsen tapaamista koskevan velvoitteen selkeyttämisestä.⁵⁹⁷

⁵⁹⁴ L 1380/2010 – HE 137/2010 vp.

⁵⁹⁵ L 316/2011 – HE 331/2010 vp.

⁵⁹⁶ L 542/2011 – HE 282/2010 vp.

⁵⁹⁷ 976/2013 – HE 130/2013 vp.

Vuoden 2015 huhtikuun alussa voimaan tullutta lastensuojelulain muutosta (1302/2014) voidaan pitää aikaisempia lainmuutoksia merkittävämpänä.⁵⁹⁸ Lainmuutos toteutettiin sosiaalihuoltolain uudistuksen (1301/2014) yhteydessä.⁵⁹⁹ Uudistuksen myötä osa aikaisemmin lastensuojelulaissa säädettyistä (avohuollon) palveluista, kuten perhetyö, tukihenkilö- ja tukiperhetoiminta sekä vertaisryhmätoiminta siirrettiin sosiaalihuoltolain mukaisiksi palveluiksi. Lisäksi lastensuojelulain muutoksella lapsen kiireellisen sijoituksen ehtoja tiukennettiin ja lasten kanssa toimiville ammattilaisille säädettiin velvollisuus tehdä suoraan poliisille ilmoitus epäiltäessä lapseen kohdistuvaa pahoinpitelyä. Lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämistä koskeva lain toinen luku kumottiin.

Uudistuksen tarvetta perusteltaessa lainmuutosta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 164/2014 vp) nostetaan esiin sekä lastensuojelun avohuollon asiakasmäärien että kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten määrän kasvu 1990-luvun alusta lukien sekä kasvun kiihtyminen lastensuojelulain uudistuksen jälkeen. Hallituksen esityksessä todetaan lastensuojelulain kokonaisuudistuksen yhteydessä tehtyjen lastensuojeluilmoituksen kynnyksen madaltamisen ja ilmoituskentekovelvollisten määrän lisäämisen vaikuttaneen osaltaan tähän kehitykseen. Osin syynä pidetään sitä, että sekä lastensuojelun palvelujärjestelmä että siihen läheisesti liittyvät muut palvelujärjestelmät näyttävät olevan kykenemättömiä tarjoamaan tarpeellisia tukitoimia, jolloin perheiden ongelmat kärjistyvät purkautuen muun muassa kiireellisinä sijoituksina ja huostaanotoina. Hallituksen esityksessä muistutetaan, että lastensuojelu linkittyy läheisesti peruspalvelujen ja myös sosiaali- ja terveydenhuollon erityispalvelujen toimintaan ja saatavuuteen. Esityksen mukaan lastensuojelun kytkös muihin palveluihin on kahtalainen: lastensuojelun asiakaslapsen ovat myös muiden sosiaali- ja terveystalvelujen tarpeessa ja muiden palvelujen riittämättömyys tai saavuttamattomuus aiheuttaa lastensuojelun tarvetta. Tämän vuoksi tarkasteltaessa lastensuojelun toimivuutta tai toimimattomuutta on tarkasteltava myös muita sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja.⁶⁰⁰

Sosiaalihuoltolain ja lastensuojelulain muutosta koskevan hallituksen esityksen mukaan uudistuksen keskeisenä tavoitteena on turvata eri väestö- ja ikäryhmien yhdenvertaista oikeutta riittäviin yleisiin sosiaalipalveluihin. Aikaisemman sosiaalihuollon lainsäädännön järjestelmäkeskeisyyden sijaan uudistamisen lähtökohtana on yksilö ja perhe omine tarpeineen. Tavoitteena on

⁵⁹⁸ L 1302/2014 – HE 164/2014 vp.

⁵⁹⁹ L 1301/2014 – HE 164/2014 vp.

⁶⁰⁰ HE 164/2014 vp, 43–44.

tukea ja edistää ihmisten osallisuutta, omatoimisuutta ja mahdollisuutta vaikuttaa yhteiskunnassa ja omassa palveluprosessissaan sekä tarkastella palvelukokonaisuuden muodostumista asiakkaan tarpeista käsin. Esityksessä korostetaan, että sosiaalihuoltoa tulisi vahvistaa ihmisten elämänkaaren eri vaiheissa heidän omista arkiympäristöissään. Tämä tarkoittaa laitoksissa asumisen ja huostaanottojen minimoimista ja avohuollon tehokasta kehittämistä. Sosiaalipalvelujen on tuettava ihmisten arjen sujumista, mikä merkitsee erityisesti kotiin annettavien palvelujen arvon ymmärtämistä.⁶⁰¹

Uudistuksella pyritään parantamaan erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien lasten, nuorten ja heidän perheidensä asemaa ja perusoikeuksiensa toteutumista. Uudistuksen katsotaan vahvistavan varhaista tukemista sekä asiakaslähtöisyyttä lasten ja lapsiperheiden tarpeisiin vastaamisessa. Tarkoitus on vahvistaa lasten ja lapsiperheiden palvelujen kokonaisvaltaisuutta ja parantaa palvelujen saantia nimenomaan lasten omassa kasvuympäristössä. Tavoitteena on myös vähentää lapsi- ja perhekohtaisen lastensuojelun tarvetta ja ehkäistä syrjäytymistä.⁶⁰²

Uudistuksen keskeisenä periaatteena on, että asiakkaita pyritään tukemaan mahdollisimman vähän heidän yksityisyyteensä ja itsemääräämisoikeutensa puuttuvalla tavalla eli tavoitteena on tukea lapsia ja perheitä pikemminkin sosiaalihuoltolain kuin lastensuojelulain mukaisten palvelujen avulla. Lastensuojelun asiakkuus on tarkoitus syntyä pääsääntöisesti vain silloin, kun tarvitaan raskaampia toimenpiteitä kuin peruspalveluna on tarjolla tai silloin, kun perhe ei ole ilmeisestä avun tarpeesta huolimatta halukas ottamaan tukea vastaan. Tarkoitus on pienentää lastensuojelun roolia palvelujärjestelmässä ja suunnata sitä voimakkaimmin tukea tarvitsevalle asiakasryhmälle. Lastensuojelun asiakkaiden vähentyessä lastensuojelun piiriin päätyviä lapsia ja heidän perheitään katsotaan voitavan palvella aikaisempaa vahvemmallalla osaamisella. Lapsen sijoittamista yksin kodin ulkopuolelle pyritään välttämään ja erityisesti pyritään vähentämään lasten kiireellistä sijoittamista, joka on lastensuojelun toimenpiteistä kaikkein rajuin. Niissä tapauksissa, joissa lapsi ei ole välittömässä vaarassa tulisi sijoittaminen hallituksen esityksen mukaan osin korvata avohuollon sijoituksilla tai kotiin tehtävällä intensiivisellä perhetyöllä. Hallituksen esityksen mukaan tarkoituksenmukaisesti toteutettuna vahvempi tuki yhdessä lapselle ja hänen huoltajalleen järjestettynä edistäisi YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen mukaista lapsen oikeutta elää vanhempiensa kanssa.⁶⁰³

⁶⁰¹ HE 164/2014 vp, 81.

⁶⁰² HE 164/2014 vp. hallituksen esityksessä korostetaan, että sosiaalihuoltoa tulee toteuttaa siten, että perheenjäsenillä on mahdollisuus asua yhdessä omassa kodissaan.

⁶⁰³ HE 164/2014 vp.

Ensimmäiset merkit lastensuojeluasiakkaiden määrän vähentymisestä ovat jo näkyvissä. Samoin huostaanottojen määrä näyttää olevan hienoisessa laskussa.⁶⁰⁴ Vaikka terveyden- ja hyvinvoinnin laitoksen vuoden 2016 huhtikuussa julkaisemat lastensuojelua koskevat tilastotiedot vuodelta 2015 ovat vielä ennakkotietoja, antavat ne osaviittaa siitä, että vuoden 2015 lastensuojelulain muutokselle asetetut tavoitteet ovat ainakin tältä osin toteutumassa. Lainsäädännölliset uudistukset merkitsivät siis lapsi- ja perhekohtaisen lastensuojelun soveltamisalan kaventumista.

⁶⁰⁴ THL Ennakkotieto: Lastensuojelu 2015, 6.4.2016. Saatavissa internetosoitteessa (luettu 17.4.2016): <https://www.thl.fi/fi/tilastot/tilastot-aiheittain/lasten-nuorten-ja-perheiden-sosiaalipalvelut/lastensuojelu>.

V LOPUKSI

1. Marginaalista hyvinvointiin

Olen tässä tutkimuksessa tarkastellut lastensuojelulainsäädännön pitkän aikavälin kehitystä 1800-luvun lopulta 2010-luvulle. Pyrkimyksenäni on ollut selvittää, millä tavoin lasten suojelun tarvetta on eri aikoina määritelty ja millaisin keinoin lapsia on julkisen vallan toimesta katsottu voitavan suojella. Olen tarkastelussa havainnoinut myös yleisemmin sitä, millaista keskustelua lastensuojelun yhteiskunnallisesta tehtävästä, yksityisen ja julkisen hyvinvointivastuun jakautumisesta sekä julkisen vallan perheen yksityisyyteen puuttuvien toimien tarpeellisuudesta ja oikeutuksesta on aikojen kuluessa käyty.

Lastensuojelun institutionaalisissa rakenteissa kuten lastensuojelun ideologisissa lähtökohdissa, lastensuojelua koskevassa lainsäädännössä, kunnallisen palvelujärjestelmän muotoutumisessa ja sosiaalityön käytännöissä on nähtävissä sekä muutoksia että tietynlaista pysyvyyttä. Pysyvin elementti lastensuojelussa on ollut lastensuojelulakien säännökset, jotka määrittävät lasten suojelun tarvetta ja suojelun keinoja. Kuten yleisemminkin yhteiskunnallista kehitystä myös lastensuojelulain muutoksia on rajoittanut niin sanottu polkuriippuvuus: muutokset ovat olleet sidoksissa jo olemassa olevaan, mikä on hillinnyt perinpohjaisten uudistusten tekemistä ja estänyt kovin radikaalit muutokset. Lastensuojelulainsäädännön uudistukset eivät siten ole merkinneet kertakaikkista tai kokonaisvaltaista muutosta aikaisempaan verrattuna vaan kysymys on pikemminkin ollut painopisteiden muutoksista.⁶⁰⁵ Esimerkiksi jo ennen vuoden 1936 lastensuojelulain säätämistä, mutta tuolloin lakiin vahvistettuna kunnallisen lastensuojelun julkilausutuiksi tehtäviksi määrittyi vanhempien tukeminen lapsen kasvatustehtävässä, lapsen vanhemmilta saaman hoidon täydentäminen ja vanhempien antaman hoidon ja kasvatuksen korvaaminen. Perimältään nämä tehtävät ovat pysyneet ennallaan. Sen sijaan siinä, missä määrin tehtäviä on painotettu suhteessa toisiinsa, on nähtävissä muutoksia. Samoin muutosta on tapahtunut hyväntekeväisyyspohjaisen kansa-

⁶⁰⁵ Hämäläinen 2007, 460.

laistoiminnan ja julkisen vallan välisissä suhteissa ja yhteistyössä sekä perheen ja valtion välisessä hyvinvointivastuun jakautumisessa.

Ensimmäiset vaatimukset lasten ja nuorten suojelukasvatuksen valtiollisesta järjestämisestä sijoittuvat 1800-luvun lopun oikeusvaltion rakentamisen ajankohtaan. Tuolloin ajatukset ja opit, joiden mukaan perheen epäonnistuminen lasten kasvatuksessa merkitsee riskiä yhteiskuntarauhan ylläpitämiselle, virittivät keskustelun paitsi sosiaalipoliittisten uudistusten myös valtiollisten kontrollitoimien välttämättömyydestä. Köyhälistön ja teollisuustyöväestön niukkojen elinolojen ja vanhempien epäsiiveellisen elämän pelättiin johtavan lapset ja nuoret yhteiskuntavastaiseen käyttäytymiseen.

Perusta lastensuojelun oikeudelliselle sääntelylle luotiin 1900-luvun alun lastensuojelulain aikaansaamiseksi perustetuissa komiteoissa. Yhteiskunnan heikompiosaisten lasten suojelun tarpeesta vallitsi verrattain laaja yksimieliisyys, mutta suojelun keinoista käytiin keskustelua. Poliittis-ideologiset käsitykset sävyttivät keskustelua. Filantrooppien ja köyhäinhoidon virkamiesten kannanottoja määräti yhtäältä kristillinen velvollisuudentunto, mutta toisaalta konservatiivinen moralismi. Puheenvuoroissa korostuivat perheen siiveellinen tehtävä ja yksilön omavastuu. Sosiaalipoliittisen reformistiliikkeen uudistusvaatimukset puolestaan perustuivat näkemykseen taloudellisten ja sosiaalisten riskien kollektiivisen jakamisen sekä köyhälistö- ja työläisperheiden olojen parantamisen välttämättömyydestä.

Vaikka lastensuojeluinstituutio muotoutui ensin filantrooppisen harastuksen ja sitten sosiaalipoliittisen reformismin myötä, myös 1800-luvulla tapahtunut rikosoikeudellisten oppien muutos vaikutti kehitykseen. Lasten suojeleminen alettiin yhä laajemmin nähdä rikollisuuteen vaikuttamisen välineenä. Valtiollinen rikosoikeus, filantropia ja sosiaalipoliittinen reformismi yhdistyivät hiljalleen 1900-luvun alun valtiollistumisen prosessissa. Lastensuojelu sai vahvan valtion luomisen aikana kansallista kokonaisuutta korostavan tarkoituksen, johon liittyi myös väestöpoliittisia pyrkimyksiä. Tuolloin lasten ”yhteiskunnalle pelastamisen” katsottiin painavan vaakakupissa enemmän kuin muutoin luonnolliseksi, pyhäksi ja koskemattomaksi ymmärretty vanhempien (isän) oikeus lastensa kasvattamiseen. Lapsen kodista erottamista pidettiin siis joissakin tilanteissa välttämättömänä, mutta edellytyksenä oli, että julkisen vallan perheen yksityisyyteen puuttumisesta säädettiin lailla ja vanhempien oikeusturva taattiin.

Ensimmäisen lastensuojelulain aikaansaaminen osoittautui poliittisesti ja taloudellisesti epävakaina 1900-luvun alkuvuosikymmeninä vaikeaksi. Päälimmäiseksi lastensuojelulakia koskevaksi kiistanaiheeksi muodostui kysymys

valtiollisen ja kunnallisen vastuun rajanvedosta lastensuojelun järjestämisessä. Reformistit näkivät lastensuojelun kokonaisvaltaisena valtiollisena järjestelmänä, ratkaisuna työläisperheiden lasten sosiaalisten ongelmien yhteiskunnallisten seurausten ehkäisemiseksi ja kansakunnan vahvistamiseksi. Konservatiivisemman näkemyksen mukaan lastensuojelua pidettiin osana perinteistä kristillis-patriarkaalista köyhäinhoitojärjestelmää, joka suurimmassa osassa maata voitiin hoitaa köyhäinhoidon avulla, sitä kehittämällä. Vaikka lastenhuollon ja -suojelun ensiarvoinen merkitys kansallisvaltion tulevaisuudelle tunnustettiin, kysymys ratkaistiin käytännöllisiä ja taloudellisia aspekteja korostaen siten, että lastensuojelutoimien järjestäjäksi valittiin kunnallishallinto.

Vuoden 1936 lastensuojelulain säätämisen jälkeen lastensuojelullinen huoli ja huomio kiinnittyivät huono-osaisiin perheisiin ja lapsiin. Yläluokan tai porvariston perheisiin lastensuojelutoimien ei ollut tarkoituskaan ulottua. Käytännössä lastensuojelutoimet kohdistuivat erityisesti aviottomiin lapsiin ja heidän äiteihinsä. Huomiota saivat osakseen myös laiminlyödyt ja pahoinpidellyt lapset, mutta varsinkin irtolaiset, kerjäävät, koulunkäyntinsä laiminlyövät ja rikoksiin syyllistyneet nuoret. Lain säätämisen myötä turvattomat ja pahan tapaiset lapset ja nuoret tulivat kuulumaan samojen käytäntöjen alaisuuteen. Järjestely perustui historiasta tuttuun havaintoon: sosiaalinen huono-osaisuus, huollon tarve ja rikoskäyttäytyminen olivat useimmiten saman ”kolikon eri puolia” ja huoltotoimien ja rangaistuksen kohderyhmä oli pitkälti sama.⁶⁰⁶

Aina 1960-luvulle asti lastensuojelussa korostuivat marginaaliselle sosiaalipolitiikalle ominaiset voimakkaasti kontrolloivat ja leimaavat järjestelyt. Lapsen kodista erottaminen perustui paitsi lapsen myös yhteiskuntarauhan ja -moraalin suojaamiseen. Koska lapsi määrittyi huolto- ja suojelutoimien kohteeksi ja tavoitteena oli lapsen yhteiskuntaan sopeuttaminen, ei lapsen asemaan ja oikeusturvaan viranomaistoiminnassa tarvinnut kiinnittää enemmälti huomiota. Lapsen yksilölliset oikeudet ja oikeusturva nousivat lainsäätäjän kiinnostuksen kohteeksi vasta myöhemmin hyvinvointivaltiollisen rationaliteetin jo vakiinnuttua

Hyvinvointivaltion laajentuessa valtio otti hoitaakseen yhä enemmän sääntelytehtäviä. Yhteiskunnassa tapahtuneiden muutosten aiheuttamien sosiaalisten ongelmien ratkaisemisessa tai ainakin ratkaisujen suunnittelussa ja ohjailussa julkisen hallinnon rooli oli keskeinen.⁶⁰⁷ Lastensuojelu kiinnittyi 1960-luvulla vahvasti universalistiseen sosiaalipoliittiseen ajatteluun ja sen käytännön toteuttamispyrkimyksiin. Sosioekonomisesti heikoimmassa ase-

⁶⁰⁶ Marttunen 2008, 44.

⁶⁰⁷ Tuori 2004, 67–109.

massa olevien perheiden ja lasten näkökulmasta pyrkimys taloudelliseen ja sosiaaliseen turvallisuuteen ja sen myötä mahdollisuuksien tasa-arvoon merkitsivät huomattavaa muutosta aikaisempaan verrattuna. Lastensuojelun osalta hyvinvointivaltiolla ominaisiksi tehtäväalueiksi muodostuivat sosiaali- ja koulutuspolitiikka. Vanhempien kasvatustuuta tukien perheen ulkopuoliset instituutiot kuten päiväkotit ja koulu samoin kuin terveydenhuollon, sosiaalityön, psykologian ja psykiatrian ammattilaiset tulivat osaksi yksilön kasvatusta ja kehitysprosessia.

Vuoden 1983 lastensuojelulaki säädettiin universalistisen sosiaalipoliittisen ajattelun hengessä. Lastensuojelulaissa luovuttiin oire- ja seurauskohtaisesta sääntelystä. Lastensuojeluilmoituksen tekemisen, asiakkuuden alkamisen ja valittavien toimenpiteiden tarvetta tuli nyt arvioida lapsen terveyden ja kehityksen vaarantumisen vakavuusasteen mukaan lapsen etu huomioiden. Huostaanoton mahdollisuus säilyi laissa. Monipuolisen kunnallisen palvelujärjestelmän oli kuitenkin määrä vastata vaikeassa elämäntilanteessa olevien perheiden ja lasten tuen tarpeisiin. Perheille ja lapsille oli annettava tukea mahdollisimman varhain, ennaltaehkäisevästi ja jos mahdollista avoimuuden tukitoimin.

2. Hyvinvoinnista marginaaliin

Suomessa hyvinvointivaltiosta käytiin keskustelua jo 1980-luvulla, mutta erityisesti 1990-luvun alun laman jälkeen pohdittavaksi nousi kysymys siitä, mikä on valtion sopiva rooli taloudessa ja sosiaalisessa elämässä. Hyvinvointivaltion arvostelijoiden mukaan julkinen sektori oli laajentunut liikaa sellaisille tehtäväalueille, joiden katsottiin perinteisesti kuuluvan sen toimivallan ulkopuolelle. Eräissä kriittisissä puheenvuoroissa oltiin valmiita kyseenalaistamaan koko hyvinvointivaltiojärjestelmä ja ehdotettiin hyvinvointivaltion, jos ei täydellistä, niin ainakin jonkinasteista peruuttamista. Samalla tunnettiin kaipuuta vanhaan liberalistiseen järjestelmään, jossa myös sosiaalipolitiikka palaisi alkuperäiseen tehtäväänsä eli köyhyyden lievittämiseen.⁶⁰⁸ Hyvinvointivaltion uudelleen arvioinnin myötä myös julkishallinnon toimintaa ohjaavassa hallintoideologiassa tapahtui ”paluu perusasioihin” ja osittain myös perinteisiin. Keskeiseksi tavoitteeksi tuli suppea, valtion ydintehtäviin ja erityisesti julkisen vallan käyttöön keskittyvä, kevyt, mutta vaikutuskykyinen hallinto. EU-jäsenyyden vaatimukset vahvistivat tätä piirrettä selvästi.

⁶⁰⁸ Hellsten 2000, 94. Ks. myös Julkunen 2006, 9-16.

Perusoikeusuudistus puolestaan oli omiaan korostamaan hallinnon perinteistä lainalaisuutta ja lakisidonnaisuutta.⁶⁰⁹

Muutos sosiaalipoliittisessa ajattelussa 1990-luvulla ja sitä seurannut sosiaaliturvajärjestelmän uudistaminen merkitsivät Suomen siirtymistä pohjoismaisesta hyvinvointivaltiomallista kohti liberaaleja ja konservatiivisia hyvinvointivaltioita. Muutoksen myötä kansalaisista puhuttaessa ”omavastuu” ja ”perheen hoivavastuu” ovat olleet usein käytettyjä käsitteitä. Julkishallintoa ja yhä enemmän myös sosiaali- ja terveydenhuoltoa määrittävät sellaiset käsitteet kuin tehokkuus-, tulos- ja kustannusvastuu. Tapahtunutta muutosta ilmentää myös sosiaalipolitiikan kytkeminen aikaisempaa vahvemmin talous- ja työllisyyspolitiikkaan. Sosiaaliturvajärjestelmän muutoksilla on tavoiteltu työnannon ja työllisyyden lisäämistä. Muutosten yhteydessä on puhuttu siirtymästä yleisestä hyvinvointipolitiikasta työperusteiseen hyvinvointiin. Kansallisille hankkeille asetetut tavoitteet ovat noudattaneet pitkälti EU:n sosiaalipolitiikassa omaksuttuja periaatteita. Talous- työllisyys- ja sosiaalipolitiikan yhdistämisellä EU:sta on haluttu tehdä kilpailukykyinen ja dynaaminen toimija globaalien talouden markkinoilla. Taloudellisuuteen on pyritty kuntatason sosiaali- ja terveystalouden toteuttamistapojen uudistamisella. Tuottavuutta on haettu myös kilpailuttamisella, mikä on siirtänyt palvelujen tuottamista yrityksille ja järjestöille.⁶¹⁰

Edellä mainittujen muutosten vaikutus sosioekonomisesti heikoimmassa asemassa olevan lapsiväestön ja julkisen vallan suojelua tarvitsevien lasten asemaan on ollut merkittävä. Julkisen vallan vastuun kaventaminen ja siirtyminen yksilöiden omaa vastuuta korostaviin sosiaaliturvan muotoihin ovat merkinneet muutosta lastensuojelussa, niin ideologian, organisaation kuin toiminnan tasolla. Viime vuosikymmeninä tapahtunutta muutosta kuvastanee se, ettei lastensuojelun käsitteellä ole enää yhtä laajaa merkitystä kuin hyvinvointivaltion laajentumisen aikaan. Yksilövapauden ja taloudellisen tehokkuuden nimissä lapsi- ja perhepolitiikassa on irrottauduttu tasa-arvon ja oikeudenmukaisuuden ideoista. Sosiaaliturvajärjestelmässä tapahtuneet muutokset ovat muuttaneet sosiaalityön reunaehdot ja työkäytäntöjä. Ne ovat vaikuttaneet työn organisointitapoihin, resursseihin ja hallinnon muotoihin.⁶¹¹

Lapsen asemaa koskevat perus- ja ihmisoikeussäännökset sen paremmin kuin perusoikeusdoktriinin mukainen perus- ja ihmisoikeuksien heiken-

⁶⁰⁹ Mäenpää 2013, 67–68.

⁶¹⁰ Tuori & Kotkas 2008, 108–109.

⁶¹¹ Hämäläinen 2007, 460–461.

nyskielto eivät ole asettaneet esteitä mainitulle kehitykselle. Päinvastaisista pyrkimyksistä huolimatta myöskään vuoden 2007 lastensuojelulaki tai siihen tehdyt muutokset eivät viimeaikojen kehityskulkuihin ole juuri vaikuttaneet. Ehkäpä tämän asian äärellä voisi puhua lastensuojelun kriisistä. Selvää on, että yksin lastensuojelulakia muuttamalla tämä kriisi ei ratkea.

Lähteet:

Kirjallisuus

- Aarnio, Aulis (1980): Perhekäsityksen muuttuminen ja perhelainsäädännön uudistus: Näköaloja Suomessa käytyyn uudistuskusteluun. Teoksessa Mitchell Ritva (toim.): Lapsi – Yhteiskunta – Lainsäädäntö. Suomen Unesco -toimikunnan julkaisuja Nro 17, Helsinki.
- Aarnio, Aulis (1984): Johdantojakso. Teoksessa Mattila, Heikki E. S. (toim.): Lapsioikeuden pääpiirteet. Juridica, Jyväskylä.
- Aer, Janne (2000): Oikeussuojan ulottuvuus hallinnossa. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki.
- Aer, Janne (2012): Lastensuojeluoikeus. SanomaPro Oy, Helsinki.
- Van Aerscot, Paul (1996): Köyhät ja laki. Toimeentulotukilainsäädännön kehitys oikeudellistumiskehityksen valossa. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 210, Helsinki.
- Ahtee, Aaro (1950): Hallinto-oikeudellinen vapaudenriisto. Asialliset edellytykset. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 42, Vammala.
- Alanen, Leena (1986): Reproductio ja sosialisatio – käsitteiden ja toiminnan kentät. Teoksessa Rantalaiho, Liisa (toim.): Miesten tiede, naisten puuhet. Yhteiskuntatieteen kriittikiä naisten työn näkökulmasta. Vastapaino, Tampere.
- Alanen, Leena (1994): Perhelapsuus ja lasten perheys – ”perhe” lasten näkökulmasta. Teoksessa Linna, Pirkko (toim.): Perhe. Tampereen yliopiston sosiaalipolitiikan laitos. Sarja C, nro 6., Tampere.
- Alanen, Leena (1998): Lapsena yhteiskunnassa – lapsuus ja sosiologia. Teoksessa Saksala, Elina (toim.): Muutoksen sosiologia. Yleisradio – Opetuspalvelut, Jyväskylä.
- Alanen, Leena (2001): Lapsuus yhteiskunnallisena ilmiönä. Sosiologia ja sukupolvijärjestys. Teoksessa Sankari, Anne – Jyrkämä, Jyrki (toim.): Lapsuudesta vanhuuteen. Iän sosiologiaa. Vastapaino, Jyväskylä.
- Alanen, Leena (2009): Johdatus lapsuudentutkimukseen. Teoksessa Alanen, Leena – Karila, Kirsti (toim.): Lapsuus, lapsuuden instituutiot ja lasten toiminta. Vastapaino, Tampere.
- Alasuutari, Maarit (2009): Kasvatusinstituutiot lapsuuden rakentajina. Teoksessa Alanen, Leena – Karila, Kirsti (toim.): Lapsuus, lapsuuden instituutiot ja lasten toiminta. Vastapaino, Tampere.
- Alhainen, Kai (2014): Vaarantunut suojelulta. Tutkimus lastensuojelujärjestelmän uhkatekijöistä. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 24/2014, Helsinki.

- Alvesalo, Anne – Ervasti, Kaijus (2006): Oikeus yhteiskunnassa – näkökulmia oikeussosiologiaan. Edita, Helsinki.
- Anttila, Inkeri (1952): Nuori lainrikkoja. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja No. 53, Helsinki.
- Arnkil, Tom Erik (2004): Verkostotyö lastensuojelussa – menetelmät huolen mukaan. Teoksessa Puonti, Annamajja – Saarnio, Tuula – Hujala, Anne (toim.): Lastensuojelu tänään. Tammi, Jyväskylä.
- Arnkil, Tom Erik – Eriksson, Esa (1996): Kenelle jää kontrollin Musta Pekka -kortti? Sosiaalitoimisto verkostoissaan. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen Tutkimuksia 63/1996, Helsinki.
- Auvinen, Maija (2006): Huoltoriidat tuomioistuimissa. Sosiaalitoimi selvittäjänä, sovittelijana, asiantuntijana. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 272, Helsinki.
- Backman, Eero (1976): Rikoslaki ja yhteiskunta I. Teoreettinen erittely rikosoikeuden tieteenkäsitteistä 1800-luvulla ja sen konkretisointi moraalien, uskonnon ja rikoslain suhteisiin Suomessa vuosina 1894–1917. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 115, Vammala.
- Bardy (2004): Lasten auttaminen lastensuojelussa: Teoksessa Puonti, Annamajja – Saarnio, Tuula – Hujala, Anne (toim.): Lastensuojelu tänään. Tammi, Jyväskylä.
- Bardy, Marjatta (2013a): Lastensuojelun ala. Teoksessa Bardy (toim.): Lastensuojelun ytimissä. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki.
- Bardy, Marjatta (2013b): Tiedon punninta ja maailman asuttaminen. Teoksessa Bardy (toim.): Lastensuojelun ytimissä. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki.
- Bardy, Marjatta – Heino, Tarja (2013): Katsaus lastensuojelun toimintaympäristöihin: paniikista toivoon ja näköalat auki. Teoksessa Bardy (toim.): Lastensuojelun ytimissä. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki.
- Bardy, Marjatta – Salmi, Minna – Heino, Tarja (2001): Mikä lapsiamme uhkaa. Suunta- viivoja 2000-luvun lapsipoliittiseen keskusteluun. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen Raportteja 263/2001, Helsinki.
- von Bonsdorff, Adolf (1923): Lastensuojelu ja sen historiallinen kehitys. Otava, Helsinki.
- Bourdieu, Pierre (1987): Sosiologian kysymyksiä. Vastapaino, Tampere.
- Broberg, Anders – Almqvist, Kjerstin – Tjus, Thomas – Bergroth, Riitta (2005): Kliininen lapsipsykologia. Edita, Helsinki.
- Böök, Einar (1948): Suomen huolto-oikeus. WSOY, Porvoo.
- Clapham, Andrew (1993): Human Rights in the Private Sphere. Clarendon Press, Oxford.
- Dahl, Tove Stang (1985): Child Welfare and Social Defence. Norwegian University Press, Tangen-Trykk A/S, Drammen.

- Dahlström, Selim Gustaf (1890): Vården om Sedligt vilsekomna barn och unge lagövert-rådare samt medlen för deras förbättring. Anteckningar under en med statsmedel, under åren 1885 och 1886, företagen studieresa i Sverige, Norge, Danmark, Tyskland och Schweiz. Kejsrerliga senatens tryckeri, Helsingfors.
- Dean, Mitchell (1997): Köyhyyden hallinnoinnin genealogia. Teoksessa Hänninen, Sakari – Karjalainen, Jouko (toim.): Biovallan kysymyksiä. Kirjoituksia köyhyyden ja sosiaalisten uhkien hallinnoimisesta. Gaudeamus, Tampere.
- Donzelot, Jacques (1979): The Policing of Families. Welfare versus the State. Hutchinson & Co., London.
- Eriksson, Lars D. (1967): Pakkoauttajat. Tammi, Helsinki.
- Esping-Andersen, Gøsta (2003a): Towards the Good Society, Once Again? Teoksessa Esping-Andersen, Gøsta – Gallie, Duncan – Hemerijck, Anton – Myles, J.: Why We Need a New Welfare State. Oxford University Press, NY.
- Esping-Andersen, Gøsta (2003b): A Child-Centred Social Investment strategy. Teoksessa Esping-Andersen, Gøsta – Gallie, Duncan – Hemerijck, Anton – Myles, John: Why We Need a New Welfare State. Oxford University Press, NY.
- Forsberg, Hannele (1994): Yksi ja monta perhettä. Tutkimus sosiaalityöntekijöiden perhetulkinnosta sosiaalitoimistotyössä. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus- ja kehittämiskeskusten Tutkimuksia 42/1994. Helsinki.
- Forsberg, Hannele (2003): Kriittisiä näkökulmia jäljittämässä. Johdanto teoksessa Forsberg, Hannele – Nätkin, Ritva (toim.): Perhe murroksessa. Kriittisen perhetutkimuksen jäljillä. Gaudeamus, Helsinki.
- Forsberg, Hannele – Linnas, Helena (2004): Lapsi ja lastensuojelu. Teoksessa Söderholm, Annliis – Halila, Ritva – Kivitiie-Kallio, Satu – Mertsola, Jussi – Niemi, Sirkku (toim.): Lapsen kaltoinkohtelu. Duodecim, Helsinki.
- Forsberg, Hannele – Nätkin, Ritva (2003): Perhe murroksessa. Kriittisen perhetutkimuksen jäljillä. Gaudeamus, Helsinki.
- Forssén, Katja (1993): Suojaverkon lapsiperheet. Tutkimus kasvuolopuutteiden takia lastensuojelun asiakkaana olevien perheiden elämänhallinnan ongelmista ja perheiden kanssa tehdystä sosiaalityöstä. Turun yliopiston sosiaalipolitiikan laitos. Sarja A:2, Turun yliopisto.
- Forssén, Katja (2006): Lapsiperheiden hyvinvoinnin muutossuunnat 2000-luvun Suomessa. Teoksessa Hokkanen, Liisa – Sauvola, Maritta (toim.): Puhumattomat paikat. Puheen- vuoroja perheestä. Pohjois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus, Oulu.
- Foucault, Michel (1980): Tarkkailla ja rangaista. Otava, Helsinki.
- Foucault, Michel (1998): Seksuaalisuuden historia. Gaudeamus, Tampere.
- Fraser, Nancy (1995): What's Critical About Critical Theory? Teoksessa Meehan, Johanna (edit.): Feminists Read Habermas: Gendering the Subject of Discourse. Routledge, New York and London.

- Gauthier, Yvon – Fortin, Gilles – Jéliu, Gloria (2004): Clinical Application of Attachment Theory in Permanency Planning for Children in Foster Care: the Importance of Continuity of Care. *Infant Mental Health Journal*. Volume 25, Number 4, Jul-Aug 2004, 379-396.
- Gavison, Ruth (1994): Feminism and the public/private distinction. Teoksessa Eekelaar, John – Maclean, Mavis (edit.): *A Reader on Family Law*. Oxford University Press.
- Glaser, Danya (2002): Lasten pahoinpitelyn ja laiminlyönnin vaikutukset aivoihin – kirjallisuuskatsaus. Teoksessa Sinkkonen, Jari – Kalland, Mirjam (toim.): *Varhaiset ihmissuhteet ja niiden häiriintyminen*. WSOY, Vantaa.
- de Godzinsky, Virve-Maria (2012): Huostaanottoasiat hallinto-oikeuksissa. Tutkimus tahdonvastaisten huostaanottojen päätöksentekomenettelystä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 260, Helsinki.
- de Godzinsky, Virve-Maria (2013): Lapsen etu ja osallisuus tahdonvastaisissa huostaanottoasioissa. Teoksessa Hakalehto-Wainio, Suvianna – Nieminen, Liisa: *Lapsioikeus murroksessa*. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki.
- Gottberg, Eva (1995): Perhe, elatus ja sosiaaliturva. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja, Yksityisoikeuden sarja A:80, Turku.
- Haapasalo, Jaana – Repo, Anu (1998): Sijoitettujen lasten kehitys. Katsaus tutkimuksiin. *Sosiaali- ja terveystieteen tutkimus- ja kehittämiskeskus* Aiheita 36/1998. Helsinki.
- Haatanen, Pekka (1992): Suomalaisen hyvinvointivaltion kehitys. Teoksessa Riihinen, Olavi (toim.): *Sosiaalipolitiikka 2017. Näkökulmia suomalaisen yhteiskunnan kehitykseen ja tulevaisuuteen*. WSOY, Helsinki.
- Haatanen, Pekka (1993): Suomalaisen hyvinvointivaltion kehitys. Teoksessa Riihinen, Olavi (toim.): *Sosiaalipolitiikka 2017*. WSOY, Helsinki.
- Habermas, Jürgen (1987): *The Theory of Communicative Action*. Volume 2. *Lifeworld and System: A Critique of Functionalist Reason*. Polity Press. USA.
- Habermas, Jürgen (1994): Uusi yleiskatsauksenmattomuus. Teoksessa Habermas, Jürgen: *Järki ja kommunikaatio*. Tekstejä 1981–1989. Valinnut ja suomentanut Jussi Kotkanvirta. Gaudeamus, Tampere.
- Hakalehto-Wainio, Suvianna (2011): Lapsen oikeudet lapsen oikeuksien sopimuksessa. *Defensor Legis* N:o 4/2011, 510–525.
- Hakalehto-Wainio, Suvianna (2012): *Oppilaan oikeudet opetustoimessa*. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki.
- Hakalehto-Wainio, Suvianna (2013): Lapsen oikeudet ja lapsen etu lapsen oikeuksien sopimuksessa. Teoksessa Hakalehto-Wainio, Suvianna – Nieminen, Liisa: *Lapsioikeus murroksessa*. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki.
- Hakalehto, Suvianna – Kotkas, Toomas (2015): Subjektiiivinen päivähoito-oikeus – sosiaalioikeutta, lapsioikeutta vai molempia? *Lakimies* 7-8/2015, 1040–1063.

- Hallberg, Pekka (1999a): Perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Perusoikeudet. WSLT, Helsinki.
- Hallberg, Pekka (1999b): Oikeusturva. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Perusoikeudet. WSLT, Helsinki.
- Hammarberg, Thomas (1995): Children. Teoksessa Eide, Asbjorn – Krause, Catarina – Rosas, Allan (toim.): Economic, Social and Cultural Rights. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.
- Harrikari, Timo (2004a): Alaikäisyys ja rikollisuuden muuttuvat tulkinnat suomalaisessa lainsäätämiskäytännöissä. Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseura, Helsinki.
- Harrikari, Timo (2004b): Tahdon vahvistamisesta tarpeen tyydyttämiseen. Suomalaisen koulukodin lainsäädäntöhistoriaa 1860–1980. Teoksessa Jahnukainen, Markku – Kekoni, Taru – Pösö, Tarja (toim.): Nuoruus ja koulukoti. Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseura, Helsinki.
- Harrikari, Timo (2008): Riskillä merkityt. Lapset ja nuoret huolen ja puuttumisen politiikassa. Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseura, Helsinki.
- Hautamäki, Airi (2002): Kiintymyssuhdeteoria – teoria yksilön kiin(nit)tymisestä tärkeisiin toisiin ihmisiin, kiintymyssuhteen katkoksista ja merkityksestä kehitykselle. Teoksessa Sinkkonen, Jari – Kalland, Mirjam (toim.): Varhaiset ihmissuhteet ja niiden häiriintyminen. WSOY, Vantaa.
- Hegel, G. W. F. (1994): Oikeusfilosofian pääpiirteet eli luonnonoikeuden ja valtiotieteen perusteet. (Suomentanut ja selityksin varustanut Markus Wahlberg) Kustannus Pohjoinen, Oulu.
- Heikkinen, Alpo (2007): Nuoret lastensuojelun avohuollossa – palvelujen ja menetelmien tarkastelu. Sosiaali- ja terveysministeriön Sosiaalialan kehittämishankkeen lastensuojelun kehittämissohjelman raportti. Helsingin kaupungin sosiaalivirasto. Selvityksiä 2007:1.
- Heino, Tarja (1997): Asiakkuuden hämäryys lastensuojelussa. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen Tutkimuksia 77/1997, Helsinki.
- Heino, Tarja (2007): Keitä ovat uudet lastensuojelun asiakkaat? Tutkimus lapsista ja perheistä tilastolukujen takana. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen Työpapereita 30/2007, Helsinki.
- Heino, Tarja (2008): Lastensuojelun avohuolto ja perhetyö: kehitys, nykytila, haasteet ja kehittämisehdotukset. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen Työpapereita 9/2008, Helsinki.
- Heino, Tarja – Sallila, Seppo (1998): Muutokset lastensuojelun sijoituksissa ja sijoituskäytännöissä vuosina 1991–1996. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen Aiheita5/1998, Helsinki.
- Helén, Ilpo (1994): Michel Foucault'n valta-analytiikka. Teoksessa Heiskala, Risto (toim.): Sosiologisen teorian nykysuuntauksia. Gaudeamus, Tampere.

- Helén, Ilpo (2004) Hyvinvointi, vapaus ja elämän politiikka: foucaultlainen hallinnan analytiikka. Teoksessa Rahkonen, Keijo (toim.): Sosiologisia nykykeskusteluja. Gaudeamus: Helsinki.
- Helin, Markku (1984): Lapsen huolto. Teoksessa Mattila, Heikki E. S. (toim.): Lapsioikeuden pääpiirteet. Juridica, Helsinki.
- Helin, Markku (1996): Perheoikeus – nykynäkymiä ja tulevaisuudenkuvia. Lakimies 7/1996, 983–1002.
- Helin, Markku (2004): Perheoikeuden siveellinen luonne. Lakimies 7-8/2004, s. 1244–1266.
- Hellsten, Katri (1992): Muuttuva yhteiskunta ja sosiaalipolitiikan arvot. Teoksessa Riihinen, Olavi (toim.): Sosiaalipolitiikka 2017. Näkökulmia suomalaisen yhteiskunnan kehitykseen ja tulevaisuuteen. WSOY, Helsinki.
- Hellsten, Katri (1993): Vaivaihoidosta hyvinvointivaltion kriisiin. Hyvinvointivaltiokehitys ja sosiaaliturvajärjestelmän muotoutuminen Suomessa. Helsingin yliopisto, Sosiaalipolitiikan laitos, Tutkimuksia 2/1993, Helsinki.
- Hellsten, Katri (2000): Sosiaaliturva laman jälkeen, uuden vuosituhaten alussa. Teoksessa Kalimo Esko (toim.): Tutkimus suuntaa sosiaaliturvaa 2000-luvulle. Kansaneläkelaitos, Helsinki.
- Helsingius, Gustaf Adolf (1907): Yhteiskunnan lastenhoito ja suojelukasvatus. Käsikirja. K. Malmströmin kirjapaino, Kuopio.
- Hiitola, Johanna (2008): Selvitys vuonna 2006 huostaanotetuista ja sijaishuoltoon sijoitetuista lapsista. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen työpapereita 21/2008, Helsinki.
- Hirvelä, Päivi (2006): Rikosprosessi lapsiin kohdistuvissa seksuaalirikoksissa. WSOYpro, Helsinki.
- Huhtanen, Raija (2001a): Huostaanotosta, henkilökohtaisesta vapaudesta ja perhe-elämän suojasta. Teoksessa Paasio, Ilpo (toim.): Juhlakirja Esko Riepula 1941-2/2-2001. Finn-publisers Oy, Tampere.
- Huhtanen, Raija (2001b): Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen lopullinen tuomio 12.7.2001 (K. & T. v. Suomi). Lakimies 2001/ 6-7 s. 1151, oikeustapauskommentti.
- Hurtig, Johanna (2003): Lasta suojelemissa – etnografia lasten paikan rakentumisesta lastensuojelun perhetyön käytännöissä. Lapin yliopiston yhteiskuntatieteiden tiedekunta, Rovaniemi.
- Häggman, Kai (1992): 1800-luvun perhe: murros ihanteissa ja käsitteissä. Teoksessa Alanen, Leena – Kähkönen, Päivi (toim.): Arki, perhe ja politiikka. Näkökulmia perheeseen ja perhetutkimukseen. Jyväskylän yliopiston perhetutkimusyksikön julkaisuja 3, Jyväskylä.
- Häggman, Kai (1994): Perheen vuosisata. Perheen ihanne ja sivistyneistön elämäntapa 1800-luvun Suomessa. Suomen historiallinen seura, Helsinki.
- Hämäläinen, Juha (1992): Kotikasvatuksen pedagogisen tukemisen idea lastensuojelussa. Sen sosiaalieettiset lähtökohdat ja asema Suomen lastensuojelun oppihistoriassa. Kuo-

- pion yliopiston julkaisuja E, Yhteiskuntatieteet 3. Kuopion yliopiston painatuskeskus, Kuopio.
- Hämäläinen, Juha (2007): Lastensuojelun kehityslinjoja. Tutkimus Suomen lastensuojelun aatepohjasta ja oppihistoriasta. Snellman-instituutti A-sarja 22/2007, Kuopio.
- Hämäläinen, Ulla – Kangas, Olli (2010): Lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin tarkastelua. Johdanto teoksessa Hämäläinen, Ulla – Kangas, Olli (toim.): Perhepiirissä. Kelan tutkimusosasto, Helsinki.
- Hänninen, Sakari (2013): Oikeustositseikoista sosiaalioikeudessa. Teoksessa Hänninen, Sakari – Kotkas, Toomas – Nykänen, Eeva – Pajukoski, Marja – Sakslin, Maija (2013): Muuttuva sosiaalioikeus. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja E-sarja N:o 24, Helsinki.
- Hänninen, Sakari – Karjalainen, Jouko (1997): Johdanto teoksessa Hänninen, Sakari – Karjalainen, Jouko (toim.): Biovallan kysymyksiä. Kirjoituksia köyhyyden ja sosiaalisten uhkien hallinnoimisesta. Gaudeamus, Tampere.
- Ilmonen, Kaj (2004): Sosiaalinen pääoma: uusi ihme käsite vai käyttökelpoinen hypoteesi? Teoksessa Rahkonen, Keijo (toim.): Sosiologisia nykykeskusteluja. Gaudeamus, Helsinki.
- Jacobs, Francis Geoffrey – White, Robin C. A. (1996): The European Convention on Human Rights. Clarendon Press, Oxford.
- Julkunen, Raija (1995): Feministiseen analyysiin. Teoksessa Eräsaari, Leena – Julkunen, Raija – Silius, Harriet (toim.): Naiset yksityisen ja julkisen rajalla. Vastapaino, Tampere.
- Julkunen, Raija (1998): Hyvinvointivaltion käsite ja historia. Teoksessa: Muutoksen sosiologia. Teoksessa Saksala, Elina (toim.): Muutoksen sosiologia. Yleisradio – Opetuspalvelut, Jyväskylä.
- Julkunen, Raija (2001): Suunnanmuutos. 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa. Vastapaino, Tampere.
- Julkunen, Raija (2006): Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus, Helsinki.
- Jyränki, Antero (1997): Toiset työt, toiset metodit. Teoksessa Häyhä, Juha (toim.): Minun metodini. WSLT, Helsinki.
- Jyränki, Antero (1999): Perusoikeuksien tausta ja yleinen sisältö. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Perusoikeudet. WSLT, Helsinki.
- Kainulainen, Heini (2009): Huumeiden käyttäjien rikosoikeudellinen kontrolli. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 245, Helsinki.
- Kainulainen, Sakari – Rintala, Taina – Heikkilä, Matti (2001): Hyvinvoinnin alueellinen erilaistuminen 1990-luvun Suomessa. Kahtia jakautuva Suomi? -tutkimusprojektin julkaisu. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen Tutkimuksia 114, Helsinki.

- Kaivosoja, Matti (1996): Pakko auttaa. Tutkimus mielenterveyslain säätämisen heijastumisesta alaikäisten pakkoauttamiskäytäntöihin vuosina 1991–1993. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 1996:2, Helsinki.
- Kajava, Mirja (1997): Lapsen etu huostaanotto-prosessissa. Tutkimus pakkohuostaanotoista. Acta Universitatis Ouluensis. E Scientiae Rerum Socialium 26. Oulun yliopisto, Oulu.
- Kalland, Mirjam (2002): kiintymyssuhdeteorian kliininen merkitys: soveltaminen erityistilanteissa. Teoksessa Sinkkonen, Jari – Kalland, Mirjam (toim.): Varhaiset ihmissuhteet ja niiden häiriintyminen. WSOY, Vantaa.
- Kalland, Mirjam (2004): Vauvan ja lapsen kehityksellisten tarpeiden huomioiminen lastensuojelussa. Teoksessa Puonti, Annamajja – Saarnio, Tuula – Hujala, Anne (toim.): Lastensuojelu tänään. Tammi, Jyväskylä.
- Kalland, Mirjam – Pensola, Tiina H. – Meriläinen, Jouni – Sinkkonen, Jari (2001): Mortality in children registered in the Finnish child welfare registry: population based study. British Medical Journal 323, 207–208.
- Kangas, Urpo (1982): Lesken oikeudellinen asema. Oikeusdogmaattinen tutkimus lesken sosiaaliturvan laajuudesta. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 156, Vammala.
- Kangas, Urpo (1997): Minun metodini. Teoksessa Häyhä, Juha (toim.): Minun metodini. WSLT, Helsinki.
- Kangas, Urpo (1998): Lapsioikeus. Teoksessa Kangas, Urpo (toim.): Oikeustiede Suomessa 1900–2000. WSLT, Helsinki.
- Karapuu, Heikki (1999): Perusoikeuksien tausta ja yleinen sisältö. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Perusoikeudet. WSLT, Helsinki.
- Karisto, Antti – Takala, Pentti – Haapola, Ilkka (2006): Matkalla nykyaikaan. Elintason, elämäntavan ja sosiaalipolitiikan muutos Suomessa. WSOY, Helsinki.
- Kataja, Kati (2012): Lapsuuden rajoilla. Normaaliuden ja poikkeavan määrittäminen huostaanottoasiakirjoissa. Koulutussosiologian tutkimuskeskus, Turku.
- Kataja, Kati – Ristikari, Tiina – Paananen, Reija – Heino, Tarja – Gissler, Mika (2014): Hyvinvointiongelmien ylisukupolviset jatkumot kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten elämässä. Yhteiskuntapolitiikka 79 (2014):1, 38–54.
- Keravuori-Rusanen, Marietta (2008): Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä – Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Edita, Helsinki.
- Kestilä, Laura – Paananen, Reija – Väisänen, Antti – Muuri, Anu – Merikukka, Marko – Heino, Tarja – Gissler, Mika (2012): Kodin ulkopuolelle sijoittamisen riskitekijät. Yhteiskuntapolitiikka 77 (2012):1, 34–52.
- Kinnunen, Essi 2012: Dopingrikos urheilun ja rikosoikeuden leikkauspisteessä. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 305, Helsinki.

- Kivinen, Osmo – Hedman, Juha – Kaipainen, Päivi (2012): Koulutusmahdollisuuksien yhdenvertaisuus Suomessa. Eriarvoisuuden uudet ja vanhat muodot. Yhteiskuntapolitiikka 77 (2012): 5, 559–566.
- Kivinen, Osmo – Rinne, Risto (1995): Koulutuksen periytyvyys: Nuorten koulutus ja tasa-arvo Suomessa. Tilastokeskuksen julkaisuja, Helsinki.
- Kivinen, Tarja (1992): Lastensuojelun moninaisuus. Pitkäaikais selvitys lasten asiakkuudesta. Sosiaali- ja terveyshallitus Raportteja 59/1992, Helsinki.
- Kivinen, Tarja (1994): Valikoituminen lastensuojelun asiakkaaksi. Näkökulmia asiakkuuden määrittymiseen. Sosiaali- ja terveystalouden tutkimus- ja kehittämiskeskusten Tutkimuksia 45/1994, Helsinki.
- Korander, Timo (2014): Rikottujen ikkunoiden nollatoleranssi. Tutkimus New Yorkin rikoksentorjunnan uuskonservatiivi-mallista Suomessa. Turun yliopiston julkaisuja Sarja C osa 390, Turku.
- Kotkas, Toomas (2007): Michel Foucault'n käsitys oikeuden ja liberaalin poliittisen rationaliteetin välisestä suhteesta. Nuotio, Kimmo – Gylling, Heta Aleksandra (toim.): Oikeus ja politiikka. Filosofisia esseitä. Suomalainen Lakimiesyhdistys E-sarja N:o 18, Helsinki.
- Koulu, Sanna (2014) Lapsen huolto- ja tapaamissopimukset. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki.
- Kumpula, Anne (2006): Kun oikeustiede ei riitä: ympäristötiedon rakentuminen ja ympäristöoikeus. Teoksessa Niemi-Kiesiläinen, Johanna – Honkatukia, Päivi – Karma, Helena – Ruuskanen, Minna (toim.): Oikeudet tekstit diskursseina. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja E-sarja N:o 13, Helsinki.
- Kumpula, Anne – Määttä, Tapio (2002): Ekologia, yhteiskunta ja oikeus: Konstruktionistinen tulkinta luonnontieteellisen tiedon ja oikeuden suhteesta. Teoksessa Ervasti, Kaijus – Meincke, Nina (toim.): Oikeuden tuolla puolen. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki.
- Kurki-Suonio, Kirsti (1999): Äidin hoivasta yhteishuoltoon – lapsen edun muuttuvat oikeudelliset tulkinnat. Suomalainen Lakimiesyhdistys A-sarja N:o 222, Helsinki.
- Kähkönen, Päivi (1994): ”Vanhemmuuden murtuminen”. Lasten huostaanotto sosiaalitoimen asiakirja-aineiston valossa. Jyväskylän opetussosiaalikeskuksen julkaisusarja 2/1994, Jyväskylä.
- Känkänen, Päivi – Laaksonen, Sari (2006): Selvitys sijaishuollon ja jälkihuollon nykytilasta ja kehittämistarpeista. Lastensuojelun kehittämisohjelma 31.1.2006.
- Kärkkäinen, Tuulikki (2004): Koulutuksen ja lapsi-vanhempisuhteen yhteys elämässä selviytymiseen. Sosiaalinen perimä ja koulutuskulttuurisen pääoman periytyminen sukupolvesta toiseen. Yliopistopaino, Helsinki.
- Laakso, Seppo (1990): Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta. Valtionhallinnon kehittämiskeskus, Valtion painatuskeskus, Helsinki.
- Laakso, Riitta – Saikku, Peppi (1998): Hyvä huostaanotto? Sosiaali- ja terveystalouden tutkimus- ja kehittämiskeskusten Aiheita28/1998, Helsinki.

- Lehto-Trapnowski, Päivi (1997): Uudet perheet – vanhat murheet. Pääkaupunkiseudun uudet lastensuojeluasiakkaat 1997. Helsingin kaupungin tilastokeskuksen tutkimuksia 1997:10, Helsinki.
- Länsineva, Pekka (2002): Perusoikeudet ja varallisuussuhteet. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 235, Helsinki.
- Mahkonen, Sami (1974): Köyhä lapsi. Selvitys lastensuojelulainsäädännön historiasta vuosina 1849 – 1936. Helsingin yliopiston yksityisoikeuden julkaisuja B 15, Helsinki.
- Mahkonen, Sami (1991): Voidaanko lasta lailla suojella? Lakimiesliiton kustannus, Helsinki.
- Mahkonen, Sami (2007): Lastensuojelu ja laki. Edita, Helsinki.
- Mahkonen, Sami (2010): Lastensuojelu ja laki; 3. uudistettu painos. Edita, Helsinki.
- Markkola, Pirjo (1994): Työläiskodin synty. Tamperelaiset työläisperheet ja yhteiskunnallinen kysymys 1870-luvulta 1910-luvulle. Suomen historiallinen seura, Helsinki.
- Marttunen, Matti (2008): Nuorisorikosoikeus. Alaikäisten rikosten seuraamukset kriminaalipoliittisesta ja vertailevasta näkökulmasta. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 236, Helsinki.
- McGlynn, Clare (2000): A Family Law for the European Union? Teoksessa Shaw, Jo (ed.): Social Law and Policy in European Union. Hart Publications, Oxford.
- Melander, Ilmari (1939): Lapsen huollosta. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja N:o 20, Vammala.
- Merikoski, Veli (1948): Luentoja huolto-oikeudesta. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 31, Vammala.
- Mikkola, Matti (1972): Avioton lapsi. Tammi, Helsinki.
- Mikkola, Matti (2004): Lastensuojelu ja eurooppalaiset ihmisoikeudet. Teoksessa Puonti, Annamajja – Saarnio, Tuula – Hujala, Anne (toim.): Lastensuojelu tänään. Tammi, Jyväskylä.
- Mikkola, Matti (2004b): Lastensuojelulain tausta. Teoksessa Puonti, Annamajja – Saarnio, Tuula – Hujala, Anne (toim.): Lastensuojelu tänään. Tammi, Jyväskylä.
- Mikkola, Matti – Helminen, Jarkko (1994): Lastensuojelu. Karelactio, Helsinki.
- Mikkola, Tuulikki (2004): Kansainvälinen avioliitto- ja jäämistöoikeus. WSOY, Helsinki.
- Mikkola, Tuulikki (2013): Valtioiden rajat ylittävät lapsioikeudelliset asiat: kansainvälisen yksityisoikeuden keskeisistä periaatteista ja oikeudenalan erityisongelmia. Teoksessa Hakalehto-Wainio, Suvianna – Nieminen, Liisa: Lapsioikeus murroksessa. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki.
- Miller, Peter – Rose, Nikolas (1997): Köyhiä ohjelmoimassa: köyhyyslaskelma ja asiantuntijatieto. Teoksessa Hänninen, Sakari – Karjalainen, Jouko (toim.): Biovallan kysymyksiä. Kirjoituksia köyhyyden ja sosiaalisten uhkien hallinnoimisesta. Gaudeamus, Tampere.

- Moisio, Pasi (2005): Lapsiperheiden taloudellisen tilanteen kehitys Suomessa 1990–2002. Sosiaali- ja terveystalouden tutkimus- ja kehittämiskeskus Raportteja 4/2005.
- Myllärniemi, Annina (2006): Huostaanottojen kriteerit pääkaupunkiseudulla. Selvitys pääkaupunkiseudun lastensuojelun sijoituksista. SOCCAn ja Heikki Waris -instituutin julkaisusarja nro 71, Helsinki.
- Mäenpää, Olli (2013): Hallinto-oikeus. Sanoma Pro Oy, Helsinki
- Mäkelä, Johanna (1994): Pierre Bourdieu – erottautumisen teoreetikko. Teoksessa Heiskala, Risto (toim.): Sosiologisen teorian nykysuuntauksia. Gaudeamus, Tampere.
- Mänty, Mika (1991): Rawlsin perhe. Tiede & edistys 4/91, s. 274–282.
- Narikka, Jouko (2004): Palvelujen järjestäminen, hallinto, ohjaus ja rahoitus. Teoksessa Puonti, Annamajja – Saarnio, Tuula – Hujala, Anne (toim.): Lastensuojelu tänään. Tammi, Jyväskylä.
- Narikka, Jouko (2006): Sosiaali- ja terveyspalvelujen lainsäädäntö käytännössä. Tietosanomaa, Helsinki.
- Naumanen, Päivi (2004): Työmarkkinat, koulutus ja sukupuoli. Teoksessa Kantola, Ismo – Koskinen, Keijo – Räsänen, Pekka (toim.): Sosiologia karttalehtiä. Vastapaino, Tampere.
- Niemi-Kiesiläinen, Johanna – Honkatukia, Päivi – Ruuskanen, Minna (2006): Diskursianalyysi ja oikeuden tekstit. Teoksessa Niemi-Kiesiläinen, Johanna – Honkatukia, Päivi – Karma, Helena – Ruuskanen, Minna (toim.): Oikeuden tekstit diskursseina. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja E-sarja N:o 13, Helsinki.
- Nieminen, Kevät (1974): Pakkohoostaanotot ja oikeusturva. Selvitys pakkohoostaanotoista suojelukasvatustarpeen vuoksi. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 1, Helsinki.
- Nieminen, Liisa (1990): Lasten perusoikeudet. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki.
- Nieminen, Liisa (1995): Perheen ja työn yhteensovittaminen. Tutkimus TSS-oikeuksista suomalaisen hyvinvointivaltion takeena. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki.
- Nieminen, Liisa (1996): Perheoikeuksien yksilöllisyys ja perhekäsitykset perusoikeusjärjestelmässä. Lakimies 5-6/1996, 909–929.
- Nieminen, Liisa (2000): Lapsen oikeuksien sopimus – huomioita Suomen lainsäädännöstä. Teoksessa Honkanen, Jussi – Syrjälä, Leena (toim.): Lapsen oikeudet. Suomen YK-liiton julkaisusarja nro 31, Helsinki.
- Nieminen, Liisa (2002): Mänskliga rättigheter och omhändertagande av barn i Finland. Retfærd 96 2002 Nr.1, 23–40.
- Nieminen, Liisa (2004): Lasten perus- ja ihmisoikeussuojan ajankohtaisia ongelmia. Lakimies 4/2004, 591–621.
- Nieminen, Liisa (2013a): Perus- ja ihmisoikeudet ja perhe. Talentum, Helsinki.

- Nieminen, Liisa (2013b): Lasten sosiaaliset perusoikeudet. Teoksessa Hakalehto-Wainio, Suvianna – Nieminen, Liisa: Lapsioikeus murroksessa. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki.
- Nieminen, Marjo (2007): Lastensuojelulapset ja koulutus sosiaali- ja koulutuspoliittisessa keskustelussa 1900–1930 -lukujen Suomessa. Turun yliopiston julkaisuja Sarja C Osa 259, Turku.
- Nousiainen, Kevät – Pylkkänen, Anu (2001): Sukupuoli ja oikeuden yhdenvertaisuus. Forum Juris, Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut, Helsinki.
- Nyqvist, Leo (2001): Väkivaltainen parisuhde, asiakkuus ja muutos. Ensi- ja turvakotien liitto, Helsinki.
- Nätkin, Ritva (2003): Moninaiset perhemuodot ja lapsen hyvä. Teoksessa Forsberg, Hannele – Nätkin, Ritva (toim.): Perhe murroksessa. Kriittisen perhetutkimuksen jäljillä. Gaudeamus, Helsinki.
- Ojakangas, Mika (1997): Lapsuus ja auktoriteetti. Pedagogisen vallan historia Snellmanista Koskenniemeen. Tutkijaliitto, Helsinki.
- Ojanen, Tuomas (2005): Eurooppa-tuomioistuimet ja suomalaiset tuomioistuimet. Lakimies 7-8/2005, 1210–1228.
- Okin, Susan Moller (1989): Justice, Gender and The Family. BasicBooks, USA.
- Oranen, Mikko (2008): Mitä mieltä? Mitä mieltä! Lasten osallisuus lastensuojelun kehittämisesä. Ensi- ja turvakotien liiton raportti 7, Helsinki.
- Oulasmaa, Petri (1994): Lapsen etu oikeudellisena käsitteenä. Teoksessa Törrönen, Maritta (toim.): Lapsen etu ja viidakon laki. Lastensuojelun keskusliitto, Helsinki.
- Pajulammi, Henna (2014): Lapsi, oikeus ja osallisuus. Talentum, Helsinki.
- Palola, Elina – Karjalainen, Vappu (2013, toim.): Sosiaalipolitiikka. Hukassa vai uuden jäljillä? Terveyden- ja hyvinvoinninlaitos, Helsinki.
- Pekkarinen, Elina (2011): Lastensuojelun tieto ja tutkimus – Asiantuntijoiden näkökulma.
- Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseura Verkkojulkaisuja 51, 2011.
- Pekkarinen, Elina (2015): Näkymättömiksi suojellut lapset. Teoksessa Häkkinen, Antti – Salasuo, Mikko (toim.): Salattu, hävetty, vaiettu. Miten tutkia piilossa olevia ilmiöitä. Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseura, julkaisuja 161, Helsinki.
- Pekkarinen Elina – Heino Tarja – Pösö Tarja (2013): Lastensuojelusta tietäminen on moraalinen velvoite. Yhteiskuntapolitiikka 78 (2013):3, 337–342.
- Pellonpää, Matti (1999): Henkilökohtainen koskemattomuus. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Perusoikeudet. WSLT, Helsinki.
- Pellonpää, Matti (2005): Euroopan ihmisoikeussopimus. Talentum, Helsinki.

- Peltonen, Jouni (1997): *Sosialisaatio ja kasvatustieteellinen tutkimuksen näkökulmasta*. Teoksessa Siljander, Pauli (toim.): *Kasvatustieteellinen tutkimus ja sosiaalisuus*. Gaudeamus, Tampere.
- Pihlaja, Päivi (2003): *Varhaiserityiskasvatustieteellinen tutkimus suomalaisessa päivähoitossa*. Erityisen tuen tarpeet sosiaalis-emotionaalisella ja kielellisen kehityksen alueilla. Turun yliopiston julkaisuja Sarja C Osa 208, Turku.
- Pihlajamäki, Heikki (1991): *Sosiologinen rikosoikeus ja tieteen toimijat – Kriminaalipolitiikan ja rikosoikeustutkimuksen suhteista 1900-luvulla*. *Oikeus* 1/1991, 43–54.
- Pihlajamäki, Heikki (2004): *Johdatus varhaismoderniin oikeushistoriaan*. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja, Helsinki.
- Pihlajamäki, Heikki – Pylkkänen, Anu (1996): *Suomalainen oikeustiede eurooppalaisessa traditiossa*. Luentoja oikeustieteen historiasta. *Oikeushistorian julkaisuja* 3, Helsingin yliopiston rikos- ja prosessioikeuden sekä oikeuden yleistieteiden laitos, Helsinki.
- Piirainen, Timo (1992): *Hyvinvointivaltio ja yhteiskunnalliset ristiriidat*. Teoksessa Riihinen, Olavi (toim.): *Sosiaalipolitiikka 2017. Näkökulmia suomalaisen yhteiskunnan kehitykseen ja tulevaisuuteen*. WSOY, Helsinki.
- Piirainen, Veikko (1974): *Vaivahoidosta sosiaaliturvaan. Sosiaalihuollon ja sen työntekijäjärjestöjen historiaa Suomen itsenäisyyden ajalta*. Karisto Oy, Hämeenlinna.
- Posio, Sirpa (2008): *Yksityisyyden suoja sosiaalihuollossa*. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 283, Helsinki.
- Procacci, Giovanna (1997): *Sosiologian köyhät*. Teoksessa Hänninen, Sakari – Karjalainen, Jouko (toim.): *Biovallan kysymyksiä. Kirjoituksia köyhyyden ja sosiaalisten uhkien hallinnoimisesta*. Gaudeamus, Tampere.
- Pulkkinen, Tuija (1983): *J. V. Snellmanin valtioppi*. Teoksessa Nousiainen, Jaakko – Anckar, Dag (toim.): *Valtio ja yhteiskunta. Tutkielmia suomalaisen valtiollisen ajattelun ja valtiopin historiasta*. WSOY, Helsinki.
- Pulkkinen, Tuija (1998): *Postmoderni politiikan filosofia*. Gaudeamus, Tampere.
- Pulkkinen, Tuija (2005): *”Valtio” opillisena ongelmana*. *Virkaanastujaisenselitys* 12.5.2004. *Politiikka* 1/2005, 80–82.
- Pulma, Panu (1987): *Kerjuuluvasta perhekuntoutukseen*. Teoksessa Pulma, Panu – Turpeinen, Oiva: *Suomen lastensuojelun historia*. Lastensuojelun keskusliitto, Helsinki.
- Pulma, Panu (1992): *Lapsuuden lyhyt historia*. Teoksessa Bardy, Marjatta (toim.): *Moniääninen laulu lapsuudesta*. Sosiaali- ja terveyshallituksen raportteja 66/1992, Helsinki.
- Pulma, Panu (2004): *Lastensuojelun kehityslinjoja*. Teoksessa Puonti, Annamajja – Saarnio, Tuula – Hujala, Anne (toim.): *Lastensuojelu tänään*. Tammi, Jyväskylä.
- Pösö, Tarja (2000): *Hyvinvointivaltiollinen lastensuojelu ja lapsen oikeudet*. Teoksessa Valjakka, Eeva (toim.): *Näkökulmia lapsen oikeuksiin*. Suomen YK-liitto ry, Helsinki.
- Pösö, Tarja (2004a): *Kasvatustyö sijaishuollossa*. Teoksessa Puonti, Annamajja – Saarnio, Tuula – Hujala, Anne (toim.): *Lastensuojelu tänään*. Tammi, Jyväskylä.

- Pösö, Tarja (2004b): Vakavat silmät ja muita kokemuksia koulukodista. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus- ja kehittämiskeskus Tutkimuksia 133/2004, Helsinki.
- Rahkonen, Keijo (1992): Sosiaalipolitiikan utopiat ja anti-utopiat. Teoksessa Riihinen, Olavi (toim.): Sosiaalipolitiikka 2017. Näkökulmia suomalaisen yhteiskunnan kehitykseen ja tulevaisuuteen. WSOY, Helsinki.
- Rahkonen, Keijo (1995): Hyvinvointivaltion tragedia: rajallinen järjestelmä kohtaa rajattomat tarpeet. Teoksessa Eräsaari, Risto – Rahkonen, Keijo (toim.): Hyvinvointivaltion tragedia. Keskustelua eurooppalaisesta hyvinvointivaltiosta. Gaudeamus. Tampere.
- Rajavaara, Marketta (1992): Tavallisesta perheestä tapaukseksi. Sosiaalitoimiston asiakastyö arvioinnin kohteena. Helsingin yliopisto, Lahden tutkimus- ja koulutuskeskus. Gummerus, Jyväskylä.
- Raunio, Kyösti (2009): Olennainen sosiaalityössä. Gaudeamus, Helsinki.
- Rautiainen, Pauli (2012): Kuvataiteilijan oikeudellinen asema. Ammattimaista taiteellista toimintaa rajoittava ja edistävä oikeussääntely. Acta Universitatis Tamperensis; 1758, Tampere University Press, Tampere.
- Renvall, Hannu (1995): Oikeusturva lastensuojelussa – totta vai toden näköistä. Teoksessa Virtanen, Petri (toim.): Näkökulmia lastensuojeluun. WSOY, Helsinki.
- Repo, Katja (2003): Perheen sisäisen rahatalouden jännitteitä. Teoksessa Forsberg, Hannele – Nätkin, Ritva (toim.): Perhe murroksessa. Kriittisen perhetutkimuksen jäljillä. Gaudeamus, Helsinki.
- Rousu, Sirkka (2007): Lastensuojelun tuloksellisuuden arviointi organisaatiossa. Näkökulman tuloksellisuus näkyväksi. Kuntaliitto, Helsinki.
- Rose, Nikolas (1995): Eriarvoisuus ja valta hyvinvoinnin jälkeen. Teoksessa Eräsaari, Risto – Rahkonen, Keijo (toim.): Hyvinvointivaltion tragedia. Keskustelua eurooppalaisesta hyvinvointivaltiosta. Gaudeamus, Tampere.
- Räty, Tapio (2004): Oikeusturvatekijät lastensuojelussa. Teoksessa Puonti, Annamajja – Saarnio, Tuula – Hujala, Anne (toim.): Lastensuojelu tänään. Tammi, Jyväskylä.
- Räty, Tapio (2015): Lastensuojelulaki – käytäntö ja soveltaminen. Edita, Helsinki.
- Saarenpää, Ahti (1996): Perhe- ja jäämistöoikeus. Teoksessa Timonen, Pekka (toim.): Johdatus Suomen oikeusjärjestelmään. Jyväskylä.
- Saarnio, Tuula (2004): Perhetyö lastensuojelutyössä. Teoksessa Puonti, Annamajja – Saarnio, Tuula – Hujala, Anne (toim.): Lastensuojelu tänään. Tammi, Jyväskylä.
- Salmi, Minna – Bardy, Marjatta – Sauli, Hannele (2004): Lapsen ja lapsiperheiden asemasta nyky-Suomessa. Teoksessa Söderholm, Annlis – Halila, Ritva – Kivitie-Kallio, Satu – Mertsola, Jussi – Niemi, Sirkku (toim.): Lapsen kaltoinkohtelu. Duodecim, Helsinki.
- Sariola, Heikki (1999): Muuttuva avohuolto. Lastensuojelun avohuollon työntekijöiden käsityksiä alansa tilasta ja kehitystrendeistä 1990-luvulla. Kysely lastensuojelun sosiaalityöntekijöille. Lastensuojelun Keskusliitto, Helsinki.

- Satka, Mirja – Moilanen, Johanna – Kiili, Johanna (2002): Suomalaisen lapsipolitiikan mutkainen tie. *Yhteiskuntapolitiikka* 67 (2002):3, 245–259.
- Saurama, Erja (2002): Vastoin vanhempien tahtoa. Helsingin kaupungin tutkimuskeskus, *Tutkimuksia* 2002:7, Helsinki.
- Savolainen, Matti (1984): Lapsen huolto ja tapaamisoikeus. Lakimiesliiton Kustannus, Helsinki.
- Scheinin, Martin (1999a): Kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja Suomen perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka (toim.): *Perusoikeudet*. WSLT, Helsinki.
- Scheinin, Martin (1999b): Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kielto. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka (toim.): *Perusoikeudet*. WSLT, Helsinki.
- Scheinin, Martin (1999c): Suomen valtiosäännön peruseriaatteet. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka (toim.): *Perusoikeudet*. WSLT, Helsinki.
- Siitari-Vanne, Eija (2005): Hallintolainkäytön tehostaminen. Tutkimus hallintolainkäytön organisaatio- ja prosessisäännösten kehittämistarpeista. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 265, Helsinki.
- Siljander, Pauli (1997): Kasvatus ja sosialisatio – johdatus aiheeseen. Teoksessa Siljander, Pauli (toim.): *Kasvatus ja sosialisatio*. Gaudeamus, Tampere.
- Sinkkonen, Jari (2002): Kiintymyssuhteen häiriöiden yhteydet psykopatologiaan. Teoksessa Sinkkonen, Jari – Kalland, Mirjam (toim.): *Varhaiset ihmissuhteet ja niiden häiriintyminen*. WSOY, Vantaa.
- Sinkkonen, Jari (2004): Lapsen emotionaalinen kaltoinkohtelu. Teoksessa Söderholm, Annalis – Halila, Ritva – Kivitiä-Kallio, Satu – Mertsola, Jussi – Niemi, Sirkku (toim.): *Lapsen kaltoinkohtelu*. Duodecim, Helsinki.
- Sinkkonen, Jari – Kalland, Mirjam (2002): Ihminen tarvitsee toisten läheisyyttä ja turvaa. Teoksessa Sinkkonen, Jari – Kalland, Mirjam (toim.): *Varhaiset ihmissuhteet ja niiden häiriintyminen*. WSOY, Vantaa.
- Sinko, Päivi (2005): Laki ja lastensuojelu. Juridisoituvat käytännöt sosiaalityön arjessa ja asiantuntijuuden määrittelyssä. *Palmenia*, Helsinki.
- Sipilä, Jorma (1989): *Sosiaalityön jäljillä*. Tammi, Helsinki.
- Spratt, Trevor (2001): The Influence of Child Protection Orientation on Child Welfare Practice. *British Journal of Social Work* 2001/31.
- Stalford, Helen (2002): Concepts of Family under EU Law – Lessons from the ECHR. *International Journal of Law, Policy and the Family* Vol. 16 3/2002, 410–434.
- Ståhlberg, K. J. (1915): *Suomen hallinto-oikeus. Sisäasian hallinto*. Otava, Helsinki.

- Söderholm, Annlis (2004): Lapsen laiminlyönti. Teoksessa Söderholm, Annlis – Halila, Ritva – Kivitiie-Kallio, Satu – Mertsola, Jussi – Niemi, Sirkku (toim.): Lapsen kaltoinkohtelu. Duodecim, Helsinki.
- Takala, Pentti (1992): Kohti postmodernia perhettä. Teoksessa Riihinen, Olavi (toim.): Sosiaalipolitiikka 2017. WSOY, Helsinki.
- Tala, Jyrki (2001): Lakien vaikutukset. Lakiuudistusten tavoitteet ja niiden toteutuminen lainsäädäntöteoreettisessa tarkastelussa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 177, Helsinki.
- Taskinen, Sirpa (1998): Lasten ja nuorten syrjäytymisriskit. Julkaisussa Uusitalo, Hannu (toim.): Syrjäytyminen 1990-luvun puolivälin Suomessa. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen asiantuntijoiden arvioita syrjäytymisriskeistä. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen Aiheita 7/1998, Helsinki.
- Taskinen, Sirpa (1999): Huostaanotto. Lastensuojelun asiantuntijaryhmän suositus huostaanottoprosessin laatua ohjaaviksi yleisiksi periaatteiksi. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen Oppaita 33/1999, Helsinki.
- Taskinen, Sirpa (2004): Lasten psykososiaaliset palvelut ja lastensuojelu. Teoksessa Puonti, Annamaija – Saarnio, Tuula – Hujala Anne (toim.): Lastensuojelu tänään. Tammi, Helsinki.
- Tigerstedt-Tähtelä, Elisabeth (2000): Lapsen oikeuksien sopimuksen sisältö. Teoksessa Honkanen, Jussi – Syrjälä, Leena (toim.): Lapsen oikeudet. Suomen YK-liiton julkaisusarja nro 31, Helsinki.
- Toikko, Timo (2005): Sosiaalityön ideat. Johdatus sosiaalityön historiaan. Vastapaino, Tampere.
- Tolonen, Hannele (2015): Lapsi, perhe ja tuomioistuin. Lapsen prosessuaalinen asema huolto ja huostaanotto-oikeudenkäynneissä. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisu A-sarja N:o 327, Helsinki.
- Tunkelo, J.H. (1907): Suojelukasvatuksesta muualla ja meillä. Valo, Helsinki.
- Tuori, Kaarlo (1990): Oikeus, valta ja demokratia. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki.
- Tuori, Kaarlo (1996): Perusoikeuksien toteutumisvastuun jakautuminen – kuntien asema. Lakimies 5-6/1996, 845–861.
- Tuori, Kaarlo (1999a): Sosiaaliset oikeudet (PL 19 §). Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Perusoikeudet. WSLT, Helsinki.
- Tuori, Kaarlo (1999b): Perusoikeudet hallinnossa. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Perusoikeudet. WSLT, Helsinki.
- Tuori, Kaarlo (2000): Kriittinen oikeuspositivismi. WSLT, Helsinki.
- Tuori, Kaarlo (2002): Foucault'n oikeus. Kirjoituksia oikeudesta ja sen tutkimisesta. WSOY, Vantaa.

- Tuori, Kaarlo (2003): Tuomarivaltio – uhka vai myytti? *Lakimies* 6/2003, 915–943.
- Tuori, Kaarlo (2004): *Sosiaalioikeus*. WSOY, Helsinki.
- Tuori, Kaarlo (2007): *Oikeuden ratio ja voluntas*. WSOYpro, Helsinki.
- Tuori, Kaarlo – Kotkas, Toomas (2008): *Sosiaalioikeus*. WSOYpro, Helsinki.
- Törrönen, Maritta (2000): Lapset arjen subjekteina. Refleksiivisen etnografian mahdollisuudet. *SoPhi Jyväskylän yliopisto, Jyväskylä*.
- Törrönen, Maritta – Vornanen, Riitta (2004): Lastensuojelun ehkäisevä työ. Teoksessa Puonti, Annamajja – Saarnio, Tuula – Hujala Anne (toim.): *Lastensuojelu tänään*. Tammi, Helsinki.
- Uoti, Asko (2003): Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet kunnallisessa päätöksenteossa. Tutkimus lasten hyvinvointipalvelujen oikeudellisesta ohjauksesta ja valvonnasta. Tampereen yliopistopaino, Tampere.
- Utriainen, Sirpa (2000): Lasten oikeuksien historia. Teoksessa Honkanen, Jussi – Syrjälä, Leena (toim.): *Lapsen oikeudet*. Suomen YK-liiton julkaisusarja nro 31, Helsinki.
- Viljanen, Jukka (2003): *The European Court of Human Rights as a Developer of the General Doctrines of Human Rights Law*. *Acta Universitatis Tamperensis* 965, Tampere.
- Viljanen, Veli-Pekka (1999a): Perusoikeuksien soveltamisala. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka (toim.): *Perusoikeudet*. WSLT, Helsinki.
- Viljanen, Veli-Pekka (1999b): Perusoikeuksien rajoittaminen. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka (toim.): *Perusoikeudet*. WSLT, Helsinki.
- Viljanen, Veli-Pekka (1999c): Yksityiselämän suoja (PL 10 §). Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka (toim.): *Perusoikeudet*. WSLT, Helsinki.
- Viljanen, Veli-Pekka (2001): Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. WSLT, Helsinki.
- Virtanen, Petri (1995): Perhekeskeinen ajattelu yhteiskuntapolitiikassa ja lastensuojelun sosiaalityössä. Utopioita, illuusioita ja todellisuuskuvia. Lastensuojelun Keskusliitto, Helsinki.
- Yesilova, Katja (2009): *Ydinperheen politiikka*. Gaudeamus, Helsinki.
- Yourow, Howard C. (1996): *The Margin of Appreciation Doctrine in the Dynamics of European Human Rights Jurisprudence*. Kluwer Law International, the Netherlands.

Virallislähteet ja virallisuontoiset lähteet

HE 93/1934 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle lastensuojelulaiksi

HE 13/1983 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle lastensuojelulaiksi

HE 177/1989 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi lastensuojelulain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

HE 309/1993 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta

HE 1/1998 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi

HE 137/1999 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista

HE 225/2004 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi lastensuojelulain muuttamisesta

HE 252/2006 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle lastensuojelulain kokonaisuudistukseksi

HE 225/2009 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi lastensuojelulain, vankeuslain 4 ja 20 luvun sekä tutkintavankeuslain 2 luvun 5 §:n muuttamisesta

HE 137/2010 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi lastensuojelulain muuttamisesta

HE 282/2010 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle lasten suojelemista seksuaalista riistoa ja seksuaalista hyväksikäyttöä vastaan koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen hyväksymiseksi ja siihen liittyviksi laeiksi

HE 331/2010 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi lastensuojelulain 50 §:n, perhehoitajalain ja omaishoidon tuesta annetun lain muuttamisesta

HE 130/2013 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi lastensuojelulain 29 §:n muuttamisesta

HE 164/2014 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle sosiaalihuoltolaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

PeVM 25/1994 vp – HE 309/1993 vp Perustuslakien perusoikeussäännösten muuttaminen

PeVM 7/2006 vp – K 1/2006 vp Oikeusasiamiehen erilliskertomus 2006: Lapsi, perheväkivalta ja viranomaisten vastuu

PeVL 7/2000 vp – HE 137/1999 vp Sosiaalihuollon asiakkaan asema ja oikeudet

PeVL 5/2006 vp – HE 225/2004 vp Lastensuojelulain muuttaminen

PeVL 58/2006 vp – HE 252/2006 vp Lastensuojelulain kokonaisuudistus

LaVM 7/1909 II vp – Anomusmietintö 23.

LaVL 9/2006 vp – K 1/2006 vp Oikeusasiamiehen erilliskertomus 2006: Lapsi, perheväkivalta ja viranomaisten vastuu

LaVL 22/2006 vp – HE 252/2006 vp Lastensuojelulain kokonaisuudistus

SiVL 22/2006 vp – HE 252/2006 vp Lastensuojelulain kokonaisuudistus

StVL 5/1994 vp – HE 309/1993 vp Perustuslakien perusoikeussäännösten muuttaminen

StVM 3/1996 vp – VNS 2/1995 Valtioneuvoston selonteko Lastensuojelusta kohti lapsipoliitikkaa

StVM 59/2006 vp – HE 252/2006 vp Lastensuojelulain kokonaisuudistus

StVL 8/2006 vp – K 1/2006 vp Oikeusasiamiehen erilliskertomus 2006: Lapsi, perheväkivalta ja viranomaisten vastuu

EV 309/2006 vp — HE 252/2006 vp Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen lastensuojelulaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

K1/2006 vp – Eduskunnan oikeusasiamiehen erilliskertomus 2006: Lapsi, perheväkivalta ja viranomaisten vastuu

KM I 1905 Ehdotus suojelukasvatuksen järjestämiseksi I

KM II 1906 Ehdotus suojelukasvatuksen järjestämiseksi II

KM 1907:9 Mietintö, jonka on antanut maaliskuun 17 päivänä 1879 annettua köyhäinhuoltoasetusta tarkastamaan asetettu komitea

KM 1918:1a Soturien avustamiskomitean mietintö

KM 1918:7 Köyhäinhuhtokomitean mietintö

KM 1919:11 v. 1918 kapinan aiheuttamamain turvatonten lasten huoltokomitean mietintö

KM 1921:15 Komiteamietintö Yhteiskunnan lasten- ja nuortensuojelu

KM 1966:A9 Lastensuojelukomitean osamietintö N:o III

KM 1971:A25 Sosiaalihuollon periaatekomitean mietintö

KM 1972:B13 Suojelukasvatustoimikunnan mietintö

KM 1973:86 Sosiaalihuollon periaatekomitean mietintö II

KM 1977:37 Lasten ja nuorten sosiaalihuoltotoimikunnan mietintö

KM 1982:67 Lastensuojelutoimikunta 1982:n mietintö

KM 1985:7 Lastensuojelutoimikunta 1982:n mietintö III

KM 1995:12 Lapsioikeudellista päätöksentekomenettelyä selvittäneen toimikunnan mietintö

KM 2001:5 Rikosuhritoimikunnan mietintö

TM 1994:24 Lapsipoliittisen selontekotyöryhmän muistio

TM 1998:2 Sijaishuollon pakkotoimityöryhmän muistio

TM 2001:29 Lastensuojelun yksityisten palvelujen valvontatyöryhmän muistio

TM 2006:25 Lastensuojelulain kokonaisuudistustyöryhmän muistio

Sosiaali- ja terveysministeriön lastensuojelulain kokonaisuudistustyöryhmän mietinnöstä (TM 2006:25) annettuja lausuntoja

Eduskunnan oikeusasiamies (29.6.2006; Dnro 1646/5/06)

Ensi- ja turvakotien liitto (22.6.2006)

Ihmisoikeusliiton lausunto

Kainuun maakunta -kuntayhtymä (Sosiaali- ja terveydenhuolto/Perhepalvelut 29.6.2006)

Kanta-Hämeen, Pirkanmaan ja Satakunnan sosiaalialan osaamiskeskus Pikassos Oy (20.6.2006)

Korkein hallinto-oikeus (12.9.2006)

Kuopion kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunta (22.6.2006)

Lapsiasiainvaltuutettu (21.6.2006)

Lastensuojelun keskusliitto (22.6.2006)

Länsi-Suomen lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosasto (LSLH-2006-5100/si-52)

Mannerheimin Lastensuojeluliitto (22.6.2006)

Oikeusministeriö (29.6.2006; OM 100/43/2006)

Oikeusturva-asiain neuvottelukunta

Oulun lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosasto (28.6.2006; Olh-2006-02110/So-0)

Pelastakaa lapset ry (21.6.2006)

Porin kaupungin sosiaalilautakunta (20.6.2006)

Pesäpuu ry (28.6.2006)

Sosiaalitaito Oy – Socialkompetens Ab ja Socca - pääkaupunkiseudun sosiaalialan osaamiskeskus (20.6.2006)

Sisäasianministeriön kuntaosasto (26.6.2006; SM-2006-01661/so-0)

Sisäasianministeriön poliisiosasto (20.6.2006; SM-2006-01661/So-0)

Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus (21.6.2006; Dnro 1318/400/2006)

Suomen Asianajaliitto (22.6.2006)

Tampereen kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunta (3.4.2007)

Turun hallinto-oikeus (29.6.2006; H 00068/06)

Vaasan hallinto-oikeus

Varsinais-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus Oy Vasso Ab (21.6.2006)

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuja

- A. v. the United Kingdom (23.9.1998)
- Bronda v. Italy (9.6.1998)
- C. v. Finland (9.5.2006)
- Couillard Maugery v. France (1.7.2004)
- Dewinne v. Belgium (10.3.2005)
- Eriksson v. Sweden (22.6.1989)
- Fakhy v. Switzerland (1.3.2005)
- Haase v. Germany (8.4.2004)
- H.K. v. Finland 26.9.2006
- Hokkanen v. Finland (23.9.1994)
- I. and U. v. Norway (21.10.2004)
- Johansen v. Norway (7.8.1996)
- K. and T. v. Finland (12.7.2001)
- K.A. v. Finland (14.1.2003)
- Keegan v Ireland (26.5.1994)
- L. v. Finland 27.4.2000
- Margareta and Roger Andersson v. Sweden (25.2.1992)
- Olsson v. Sweden (24.3.1988)
- P., C. and S. v. the United Kingdom (16.7.2002)
- R. v. Finland 30.5.2006
- T. v. Finland (19.3.2002)
- Vermeire v. Belgium (29.11.1991)
- X. and Y. v. the Netherlands (26.3.1985, A 91)
- X., Y. and Z. v. the United Kingdom (22.4.1997)
- Z. and Others v. the United Kingdom (10.5.2001)

Raportteja ja selvityksiä

OM 32/2013 8-vuotiaan lapsen kuolemaan johtaneet tapahtumat. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 32/2013.

SM 35/2012 Selvitys perhe- ja lapsensurmien taustoista vuosilta 2003–2012.

- Tekijät: Minna Piispa – Jukka Taskinen – Helena Ewalds. Sisäministeriön julkaisuja 35/2012.
- SM 1/2014 Perhe- ja lapsisurmien ehkäisy ja estäminen ja viranomaisten välinen tiedonvaihto. Työryhmän selvitys. Sisäministeriön julkaisuja 1/2014.
- STM 1989:5 Valtioneuvoston lastensuojelua koskeva selonteko 12.10.1989.
- STM 1995:6 ”Lastensuojelusta kohti lapsipolitiikkaa”. Valtioneuvoston selonteko Eduskunnalle 11.10.1995.
- STM 2002:12 Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle lasten ja nuorten hyvinvoinnista 11.4.2002.
- STM 2006:82 Lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisytyön koordinointi ja osaamisen keskittäminen.
- STM 2012:28 Toimiva lastensuojelu - selvitysryhmän väliraportti. Selvitys kuntien perheyön, lastensuojelun toimintatapojen sekä lastensuojelulain toimivuuden kehittämiseksi. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2012:28.
- STM 2013:19 Toimiva lastensuojelu – selvitysryhmän loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2013:19.
- STM 2014: 4 Lastensuojelun laatusuositus. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2014:4.
- STM 2014:19 Toimiva lastensuojelu. Toteuttamissuunnitelma vuosille 2014–2019. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2014:19.
- STM 2016:22 Lastensuojelun sijaishuollon epäkohdat ja lasten kaltoinkohtelu 1937–1983. Tekijät: Kirsi-Maria Hytönen – Antti Malinen – Paula Salenius – Janne Haikari – Pirjo Markkola – Marjo Kuronen – Johanna Koivisto. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2016:22.
- VM 11/2013 Enemmän ongelmien ehkäisyä, vähemmän korjailua? Perheitä ja lapsia tukevien palvelujen tuloksellisuus ja kustannusvaikuttavuus. Tekijät: Jorma Sipilä – Eva Österbacka. Valtiovarainministeriön julkaisuja 11/2013.
- VNK 2/2013 Mitä tiedämme politiikkatoimien vaikuttavuudesta lasten ja nuorten syrjäytymisen sekä hyvinvointierojen vähentämisessä? Poliittikkatoimien vaikuttavuuden tieto- ja arviointikatsaus. Tekijät: Heidi Ristolainen – Sampo Varjonen – Jukka Vuori, SOTERKO. Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 2/2013.
- VNK 2/2016 Toimintasuunnitelma strategisen hallitusohjelman kärkihankkeiden ja reformien toimeenpanemiseksi 2015–2019. Päivitys 2016. Hallituksen julkaisusarja 2/2016, Valtioneuvoston kanslia.
- VTV 6/2012 Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus: Lastensuojelu. Tekijät: Sari Hanhinen – Taina Rintala. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 6/2012.
- Lastensuojelun keskusliitto 2013 Lastensuojelun asiakastyössä toimivien näkemyksiä lastensuojelun nykytilasta. Kirjoittajat: Päivi Sinko – Kaisu Muuronen. Lastensuojelun keskusliitto ja Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia, 2013.
- Kuntaliitto 2013 Lastensuojelun kuntakyselyn tulokset. Tekijä: Aila Puustinen-Korhonen.

Muut lähteet

Pääministeri Matti Vanhasen I hallituksen ohjelma 24.6.2003. <http://valtioneuvosto.fi>

Eronen, Tuija (2007): Katsaus 2000-luvulla julkaistuun suomalaiseen lastensuojelututkimukseen. <https://www.thl.fi/documents/647345/1449725>

THL Ennakkotieto: Lastensuojelu 2015, 6.4.2016. <https://www.thl.fi/fi/tilastot/tilastot-aiheittain/lasten-nuorten-ja-perheiden-sosiaalipalvelut/lastensuojelu>.

Lisäksi lähteinä on käytetty muun muassa sanomalehtien ja Yleisradion internetsivuilla julkaistuja uutisia ja artikkeleita, jotka on yksilöity alaviitteissä.