

Parempi myöhään kuin ei milloinkaan

Lapsiasiavaltuutetun viran perustaminen osana suomalaista lapsipolitiikkaa
2005–2019

Julia Laine
Pro gradu - tutkielma
Poliittinen historia
Turun yliopisto, kevät 2022

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

TIIVISTELMÄ

Tässä pro gradu -tutkimuksessa tarkastellaan lapsiasiavaltuutetun viran perustamista Suomessa osana suomalaista lapsipolitiikkaa. Tutkimuksen alku sijoittuu vuoteen 2005, jolloin Suomessa toimintansa aloitti ensimmäinen lapsiasiavaltuutettu. Tutkimus päättyy vuoteen 2019, jolloin Suomessa aloitti kolmas henkilö lapsiasiavaltuutetun virassa ja Suomen kansallinen lapsistrategia on vihdoin syntymässä.

Suomen lapsipolitiikan kulmakivi on YK:n lapsen oikeuksien sopimus, jonka Suomi ratifioi vuonna 1991. Lapsen oikeuksien sopimus edellyttää valvovaa viranomaista sekä selkeää toimeenpanosuunnitelmaa sopimukselle. Suomessa kumpaakaan ei pantu heti täytäntöön, joten selvitän tutkimuksessani, miksi näin toimittiin. Tutkimus antaa siis selkeän kuvauksen Suomen matkasta siihen, kun se perusti ensin lapsiasiavaltuutetun viran ja myöhemmin alkoi laatia toimeenpanosuunnitelmaa eli kansallista lapsistrategiaa lapsen oikeuksien sopimukselle.

Tutkimuksessa on käytetty metodina laadullista sisällönanalyysiä. Tutkimuksen keskeisin aineisto muodostuu lapsiasiavaltuutetun toimiston laatimista vuosikirjoista sekä lapsiasiavaltuutettujen haastatteluaineistosta. Muuna aineistona on käytetty eri ministeriöiden laatimia selvityksiä ja julkaisuja sekä Suomen ulkoministeriön YK:n lapsen oikeuksien komitealle toimittamia määräaikaishavaintoja. Lisäksi eri hallituksiin sidotut kehittämissuunnitelmat muodostavat tärkeän kokonaisuuden aineistona suomalaisesta lapsipolitiikasta.

Suomessa vallitsi YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen ratifioinnin jälkeen epätietoisuus siitä haluttiinko sopimuksen valvovaksi viranomaiseksi perustaa yksittäisten lasten asialla oleva lapsiasiamies vai yleisellä tasolla toimiva lapsiasiavaltuutettu. Lisäksi Suomea kuritti ankara talouslama ja perustuslakiuudistus oli Suomen hallinnolle iso ponnistus. Suomen lapsiasiavaltuutetun viran perustaminen venyi siis yli 10 vuotta kestäneeksi prosessiksi monien syiden summana.

Suomalainen lapsipolitiikka on ollut katkonaista ja epä johdonmukaista vuosikymmenien ajan. Lapsipolitiikka on pitkälti nojannut erilaisiin määräaikaisiin usein hallituksiin sidottuihin kehittämissuunnitelmiin, jonka vuoksi kauaskantoisemmat ja johdonmukaisemmat strategiat ovat jääneet tekemättä. Vuosikymmeniä kestävästä moitteista huolimatta kansallista lapsistrategiaa ollaan julkistamassa vasta vuonna 2021.

Asiasanat: lapsiasiavaltuutettu, lapsipolitiikka, kansallinen lapsistrategia, lapsivaikutusten arviointi, lapsen oikeudet

Sisällys

| | | |
|------|---|----|
| 1. | Johdanto | 4 |
| 1.1. | Aiheen esittely ja tutkimuskysymykset..... | 4 |
| 1.2. | Aineiston esittely | 7 |
| 1.3. | Aiempi tutkimus ja viitekehys | 9 |
| 1.4. | Tutkimusmetodi | 10 |
| 2. | Heikomprien suojelusta universaaleihin lapsen oikeuksiin..... | 12 |
| 2.1. | Lapsiasiatyön historia Suomessa | 13 |
| 2.2. | Lapsen oikeuksien sopimus | 16 |
| 2.3. | Lapsiasiavaltuutettu instituutioon | 19 |
| 3. | Lapsen oikeuksien sopimuksesta lapsiasiajärjestelmään | 22 |
| 3.1. | Lapsiasiamies vai lapsiasiavaltuutettu | 22 |
| 3.2. | Hankala 1990-luku..... | 25 |
| 4. | Lapsiasiavaltuutetun toimen perustaminen..... | 28 |
| 4.1. | Suomen ensimmäinen lapsiasiavaltuutettu, Maria Kaisa Aula | 28 |
| 4.2. | Lapsiasiavaltuutettu osaksi raportointia lapsen oikeuksien komitealle..... | 32 |
| 4.3. | Lapsipolitiikka päättäjien huulille..... | 40 |
| 4.4. | Lapsen oikeuksia yli kaksi vuosikymmentä..... | 43 |
| 5. | Lapsiasiatyön uusi suunta ja toinen lapsiasiavaltuutettu, Tuomas Kurttila | 48 |
| 5.1. | Lapsen oikeudet uuden laman edessä | 50 |
| 5.2. | Henkilöityneen toimen uhat ja mahdollisuudet..... | 55 |
| 5.3. | Kansainvälinen lapsiasiatyö agendalle..... | 59 |
| 5.4. | Eduskunta tiiviimmäksi osaksi lapsen oikeuksia | 62 |
| 5.5. | Tutkimustyö lapsipolitiikan perustana | 66 |
| 5.6. | Onko Suomi lapsimyönteinen maa? | 71 |
| 6. | Lapsiasiatyö nyt ja tulevaisuudessa | 73 |
| 6.1. | Suomen kolmas lapsiasiavaltuutettu, Elina Pekkarinen..... | 73 |
| 6.2. | Ihmisoikeuksien kunnian palautus | 75 |
| 6.3. | Lapsipolitiikan suuntaviivat nyt ja tulevaisuudessa..... | 80 |
| 7. | Johtopäätökset..... | 86 |

1. Johdanto

Suomi ratifioi Yhdistyneiden kansakuntien lapsen oikeuksien sopimuksen vuonna 1991. Lapsen oikeuksien sopimus velvoittaa jäsenmaitaan perustamaan lapsen oikeuksien sopimusta valvovan ja edistävän riippumattoman viranomaisen. Monessa jäsenmaassa kyseinen viranomainen on toteutettu lapsiasiavaltuutetun viralla. Suomessa näin ei kuitenkaan heti toimittu, vaan lapsen oikeuksien sopimuksen täytäntöönpano pyrittiin ratkaisemaan muilla keinoin. Keskeinen taho, jonka alaisuuteen lapsen oikeuksien valvonta haluttiin alussa, oli eduskunnan oikeusasiamies.

Tämä tutkimus käsittelee Suomen lapsiasiavaltuutetun virkaa osana suomalaista lapsipoliittikkaa vuosina 2005–2019. Lapsiasiavaltuutetun toimisto aloitti toimensa Suomessa syksyllä 2005 Jyväskylässä. Lapsiasiavaltuutetun viran perustana toimii Yhdistyneiden kansakuntien lapsen oikeuksien sopimus. Lapsiasiavaltuutetun tehtävä on toimessaan edistää ja valvoa lapsen oikeuksien sopimuksen täytäntöönpanoa. Lapsiasiavaltuutettu ei ota kantaa Suomessa yksittäisten lasten tapauksiin, vaan toimii yleisellä tasolla.

1.1. Aiheen esittely ja tutkimuskysymykset

Ensimmäinen tutkimuskysymykseni käsittelee lapsiasiavaltuutetun viran perustamista ja matkaa siihen lapsen oikeuksien sopimuksen ratifioinnista. Varsinainen tarkasteluajanjakso pro gradu -tutkielmassani on 2005–2019 välinen aika, mutta ensimmäisessä tutkimuskysymyksessä sivutaan myös vuosia 1991–2004 sekä lyhyesti lapsiasiatyön historiaa Suomessa.

Pääasiallinen tarkoitus ensimmäisessä tutkimuskysymyksessä on pohtia syitä sille, miksi lapsiasiavaltuutetun virka perustettiin Suomessa vuonna 2005. Oma hypoteesini on, että kyseinen ajankohta oli varsin myöhäinen ottaen huomioon, että Suomi oli ratifoinut lapsen oikeuksien sopimuksen jo yli kymmenen vuotta sitten. Vuoteen 1996 mennessä sopimuksen oli ratifoinut 191 valtiota ja näistä yli sadassa oli jo perustettu erilaisia lapsiasiajärjestelmiä. Pohdin siis syitä sille, mistä kyseinen myöhäinen ajankohta lapsiasiavaltuutetun viran perustamiselle juontaa juurensa ja esittelen myös lapsiasiatyön historiaa ja lapsipoliittista linjaa Suomessa ennen oman lapsiasiajärjestelmän luomista.

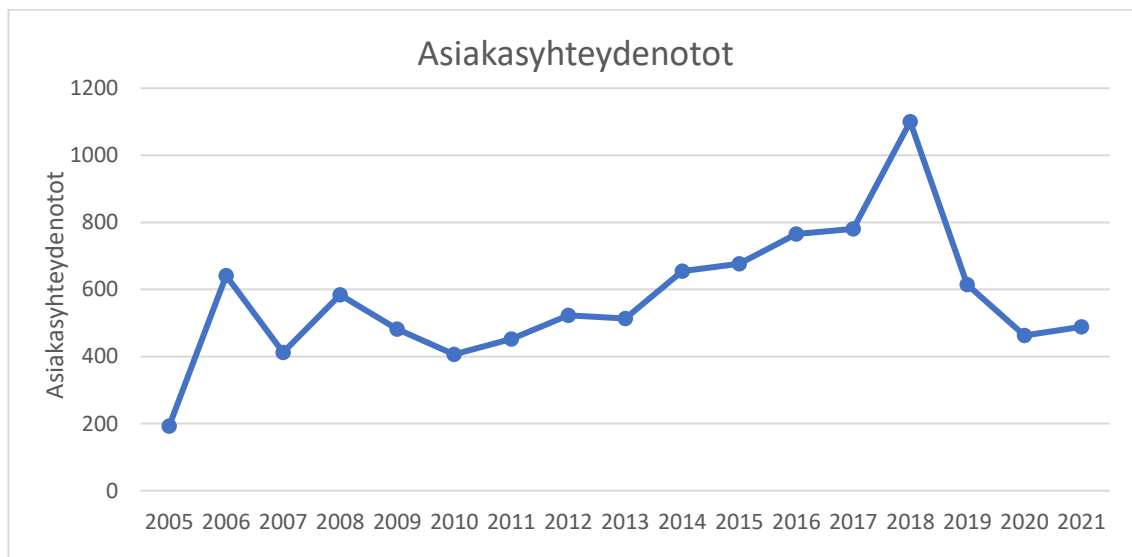
Otan myös huomioon sen, että on olemassa valtioita, jotka ovat ratifioineet sopimuksen, mutta eivät ole perustaneet ollenkaan lapsiasiavaltuutetun virkaa. Tämä tutkimuskysymys valottaa myös suomalaisen lapsipolitiikan tapahtumia ja kehityskulkuja ennen lapsiasiavaltuutetun perustamista eli tämä luku toimii myös hyvänä taustoituksena varsinaiselle tutkimukselleni. Lapsipolitiikan ja lapsiasiatyön historia antavat lisäksi tärkeää ymmärrystä myöhäisemmälle suomalaiselle lapsipolitiikalle ja sen omaleimaisuudelle.

Toinen tutkimuskysymykseni on pohtia lapsiasiavaltuutetun viran kehitystä vuosina 2005–2019 osana suomalaista lapsipolitiikkaa ja sen kehitystä. Suomessa lapsiasiavaltuutetun tehtävät on kirjattu lakiin, mutta tehtävät on jätetty melko avoimiksi siinä mielessä, että lapsiasiavaltuutetulla on melko suuri valta itse päättää, millä keinoilla hän kutakin tehtävää hoitaa. Esimerkiksi yksi keskeisin lapsiasiavaltuutetun tehtävä on edistää YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen toteutumista Suomessa. Kyseinen lakiin kirjattu tehtävä antaa valtuutetulle vapaat kädet sen suhteen, miten ja millä keinoilla hän edistää lapsen oikeuksien toteutumista. Tämän kautta virka muodostuu hyvin paljon tekijänsä näköiseksi eli henkilöityy, mikä on tyypillistä vastaaville valtuutetun viroille. Viran henkilöitymisessä voidaan nähdä sekä negatiivisia että positiivisia puolia ja tulen käsittelemään myös näitä osana lapsiasiavaltuutetun viran kehitystä. Lapsipolitiikan saralla on tapahtunut tarkasteluajanjaksollani merkittäviä muutoksia. Keskeistä onkin pohtia laajempänä kokonaisuutena lapsipolitiikkaa ja lapsiasiavaltuutettua yhtenä lapsipolitiikan toimijana.

Kolmas ja alakysymys edeltävälle tutkimuskysymykselleni on pohtia, toimivatko lapsiasiavaltuutettu ja suomalainen lapsipolitiikka yhteisten tavoitteiden kautta Suomessa vai onko näillä keskenään ristiriitaisuuksia. Lapsiasiavaltuutettu ei ole päätöksentekoviranomainen, mutta parhaimmillaan hänen vaikutusvaltansa ulottuu päätöksentekoon, jolloin hän pystyy nostamaan politiikan agendalle tärkeäksi kokemiaan asioita ja vaikuttamaan siihen, että esimerkiksi lainsäädännöllisin keinoin edistetään lapsen oikeuksia ja lapsen etu tulee huomioiduksi päätöksenteossa. Pahimmillaan lapsiasiavaltuutettu on marginaalissa oleva virka, jota muistetaan vain juhlapuheissa ja valtuutetulla ei ole pääsyä todelliseen vaikuttamistyöhön. Pohdin siis, mihin tällä janalla Suomen lapsiasiavaltuutettu asettuu ja eroavatko päätöksentekijöiden lapsipolitiikka lapsiasiavaltuutetun ajamasta linjasta.

Lapsiasiavaltuutettu ei ole siis päätöksentekoviranomainen, mutta kyseessä on silti riippumaton valtion virallinen viranomainen, jonka toimintaa säätelee laki

lapsiasiavaltuutetusta.¹ Suomen lapsiasiavaltuutettua virallisena instituutiona ei ole koskaan aiemmin tutkittu Suomessa. Tästä syystä koen, että tutkimukselle on myös paikkansa ja itse lapsiasiavaltuutetut ovat myös toimiessaan esittäneet toiveita, että tällaista tutkimusta olisi hyvä tehdä. Vastaavanlaisista uusista valtuutetun viroista käydään myös ajankohtaista keskustelua, jonka vuoksi koen mielekkääksi tutkia Suomessa jo 15 vuotta vaikuttaneen lapsiasiavaltuutetun viran kehitystä osana suomalaista lapsipolitiikkaa. Lapsiasiavaltuutettu on myös nykyään näkyvä henkilö mediassa. Vuonna 2018 lapsiasiavaltuutetulle tulleet yhteydenotot kansalaisilta ylittivät ensi kertaa vuodessa tuhannen yhteydenoton rajan, joka myös kertoo siitä, että toimi on tullut yhä tunnetummaksi². Nykyinen lapsiasiavaltuutettu kokee myös, että lapsen oikeudet ovat tunnetummat nykypäivän Suomessa kuin koskaan ennen³. Merkittävä saavutus lapsiasiavaltuutetun työlle on myös lapsen oikeuksien päivän saaminen viralliseksi liputuspäiväksi Suomessa. Koen myös mielekkäänä tutkia instituutiota, jota ovat hoitaneet tähän mennessä kolme täysin erilaista henkilöä. Uskon myös, että instituutio hakee monella saralla vielä parhaita keinoja toimia Suomessa, jonka vuoksi on tärkeää tehdä tutkimusta jo tehdystä toiminnasta.



¹ <https://lapsiasia.fi/lapsiasiavaltuutetun-tehtavat> [luettu 5.12.2021]

² Tuomas Kurttilan haastattelu 2020; Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2019, 35.

³ Elina Pekkarisen haastattelu 2019.

Lapsen oikeuksien ja lapsipolitiikan saralla eletään myös eräänlaista käännekohtaa, sillä sosiaali- ja terveystieteissä on vasta julkaistu ensimmäistä kertaa Suomen historiassa Suomen kansallinen lapsistrategia, jota YK:n lapsen oikeuksien komitea on Suomelta peräänkuuluttanut jo lähes 30 vuotta. Pitkällä aikavälillä Suomen hyvinvointiyhteiskunnan kehittämisessä on tunnustettu lapsen aseman ja elinolosuhteiden parantamisen tärkeys. Suomalaisten lasten asema ja elinolosuhteet ovat kokeneet merkittävän murroksen osana hyvinvointiyhteiskunnan kehitystä. Lapset on alettu nähdä arvokkaina yhteiskunnan toimijoina, jotka eivät enää ole vain yhteiskunnan toiminnan kohteita. Lisäksi osana hyvinvointiyhteiskuntaa Suomessa on luotu universaalit yhteiskunnan palvelut, joista lapset ja heidän perheensä nauttivat. Tällaisia palveluita ovat muun muassa maksuton tasa-arvoinen koulutus sekä julkinen terveydenhoito. Ominaista suomalaiselle lapsipolitiikalle on kuitenkin ollut sen kietoutuminen erilaisten hallitusten määräaikaisiin kehittämisohjelmiin, jonka vuoksi politiikka on ollut ajoittain katkonaista.

Kiinnostavaa lapsipolitiikan saralla on myös Suomen viimeisimmän maaraportin myöhästyminen YK:n lapsen oikeuksien komitealle. Suomen oli määrä antaa yhdistetty viides ja kuudes maaraporttinsa vuonna 2017, mutta se saatiin lopulta annettua vasta vuonna 2019. Suomen maaraportti ei ole aktiivinen politiikkatoimi, vaan retrospektiivinen katsaus siihen, mitä on tehty lapsipolitiikan saralla. Silti raportin myöhästyminen herätti esimerkiksi lapsiasiavaltuutetun taholta huolta siitä, että onko Suomen suhtautuminen kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin muuttunut.⁴ Tämä herättää monia kysymyksiä siitä, mitä Suomen lapsipolitiikassa tapahtuu ja siksi tutkimusaiheellani on ehdottomasti paikkansa.

1.2. Aineiston esittely

Primääriaineistona käytän pro gradu -tutkielmassani lapsiasiavaltuutetun vuosikertomuksia, jotka valtuutettu laatii joka vuosi valtioneuvostolle. Kertomukset sisältävät pääasiassa tietoa lapsiasiavaltuutetun menneen vuoden toiminnasta, lasten oikeuksien ja elinolojen kehityksestä maassamme sekä tietoa valtuutetun kokemista lainsäädännön uudistustarpeista. Vuosikirjat ovat lapsiasiavaltuutetun toimiston laatimia.

⁴ <https://www.lapsenoikeudet.fi/ajankohtainen/valtion-raportti-myohassa/> [luettu 5.12.2021]

Käytän aineistonani myös tekemääni haastatteluaineistoa, jossa olen haastatellut kaikkia kolmea Suomessa toiminutta lapsiasiavaltuutettua. Olen käyttänyt haastatteluiden tekoon puolistrukturoitua haastattelumallia. Kaikkiaan olen kysynyt jokaiselta valtuutetulta yhden tunnin aikana noin 15 kysymystä koskien lapsiasiavaltuutetun toimea, lapsipolitiikkaa ja lapsen oikeuksia.

Tärkeä osa aineistoani ovat myös YK:n lapsen oikeuksien komitealle annetut maaraportit ja komitealta saadut vastaraportit ja niiden suositukset. Suomi raportoi komitealle viiden vuoden välein. Raportit koostuvat toimenpiteistä, joita Suomessa on tehty lapsen oikeuksien eteen sekä mahdollisten haasteiden esittämisestä, joita Suomen viranomaiset ovat mahdollisesti kohdanneet, jonka vuoksi jotakin lapsen oikeuksia edistävää toimenpidettä ei ole saatu täytäntöönpantavaksi. Raportissa Suomi antaa myös tarkan kuvauksen lapsen oikeuksien tilasta Suomessa. Vastaraporteissa komitea antaa suosituksia, joilla Suomi voisi edistää paremmin lapsen oikeuksien sopimuksen toteutumista. Näiden raporttien kautta heijastuvat ennen kaikkea suuret linjat Suomen lapsipolitiikasta ja selkeät toimenpiteet, joihin ryhdytään YK:n komitean suosituksista. Tämä aineisto antaa myös hyvää vertailuaineistoa päätöksentekijöiden ja lapsiasiavaltuutetun näkemyksistä Suomen lapsipolitiikasta. Suomi on raportoinut YK:n lapsen oikeuksien komitealle tähän mennessä vuosina 1994, 1998, 2003, 2008 ja vuonna 2019. Vuoden 2019 raportissa yhdistettiin Suomen viides ja kuudes määräaikaisraportti.

Muuna aineistona käytän lapsiasiavaltuutetun omia muita julkaisuja, lausuntoja ja kannanottoja. Lapsipolitiikan osalta aineistona on käytetty hallitusohjelmia ja näiden lapsipoliittisia linjauksia sekä ajanjaksolla vaikuttaneita erilaisia lapsipoliittisia kehittämisohjelmia. Erityisen haasteen tutkimukselle on luonut juuri teeman ja näkökulman kovin vähäinen aikaisempi tutkimus, jonka vuoksi aineistona on käytetty monipuolisesti erilaisia aineistolähteitä.

Tärkeä osa tutkimukseni aineistoa ovat myös lasten ja lapsuuden erilainen tutkimus. Lapsia ja lapsuutta on Suomessa tutkittu verrattain paljon nuoriso- ja lapsuustutkijoiden toimesta. Pitkäjänteisempää ja systemaattista tutkimusta historian tutkimuksen saralla on sen sijaan vähemmän. Tärkeitä aineistoja tutkimukselleni ovat lapsien ja lapsuuden tutkimuksen saralla toteutetut lapsibarometrit, kouluterveyskyselyt sekä kansalliset syntymäkohorttitutkimukset.

1.3. Aiempi tutkimus ja viitekehys

Itse lapsiasiavaltuutetun virkaa ei ole tutkittu sen perustamisen jälkeen. Vuonna 1995 sosiaalipolitiikan oppiaineeseen on tehty Laura Niemen pro gradu -tutkielma ”Kenen taskussa on lapsen tahto? Tarvitaanko Suomessa lapsiasiavaltuutettua?”. Tutkimuksessa Niemi pohtii lapsen aseman kehitystä suomalaisessa yhteiskunnassa ja sitä, että tulisiko Suomeen perustaa julkisen aseman omaava lapsiasiavaltuutettu. Niemi toteaa pro gradu -tutkielmansa johtopäätöksissä, että lapsiasiavaltuutetun virka on perustettava tulevaisuudessa Suomeen erityisesti YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen nojalla, mutta esittelee samalla myös monia haasteita, joita kyseisen instituution perustamiseen liittyy. Niemen mukaan keskeinen kritiikki koskien lapsiasiavaltuutetun viran perustamista on, että monet pelkäävät toimen jäävän tehottomaksi. Lisäksi kansalaisten keskuudessa on Niemen mukaan myös esitetty pelkoa siitä, että lapsiasiavaltuutetun kautta valtio saattaisi puuttua jo liikaa perheiden yksityisiksi miellettyihin asioihin.⁵ Käyttämäni aineiston kautta olen pohtinut Niemen esittämiä epäilyjä esimerkiksi siitä, onko toimi jäänyt tehottomaksi.

Lapsipolitiikkaa tehdään Suomessa paljon muun poliittisen päätöksenteon ohessa ja sillä on pitkät juuret esimerkiksi hyvinvointiyhteiskunnan rakentamisen yhteydessä. Eheää viitekehystä Suomen lapsipolitiikalle tai lapsen oikeuksien sopimukselle on kuitenkin hankalaa luoda, sillä Suomen lapsipolitiikalle ja sen kehittämiseksi on ollut erityisesti viime vuosina ominaista niiden kietoutuminen erilaisiin määräaikaisiin kehittämishankkeisiin tai hallitusohjelmiin sidottuihin strategioihin. Nämä määräaikaiset hankkeet antavat kuitenkin tärkeää suuntaa siitä, mitkä teemat kulloinkin ovat olleet pinnalla Suomen lapsipolitiikassa. Eheän viitekehysten luomista hankaloittaa myös se, että suomalainen lapsipolitiikka on pirstoutunut hyvin monelle eri politiikanalalle. Itse lapsipolitiikan tutkimattomuus Suomessa luo myös tiettyjä haasteita viitekehysten luomisessa. Aineistoni hajanaisuus antaa hyvän konkreettisen kuvan suomalaisesta lapsipolitiikasta, jota on tehty viimeisen 30 vuoden aikana.

Tähän mennessä kattavimman esityksen Suomen lapsipolitiikasta on laatinut toinen lapsiasiavaltuutettu Tuomas Kurttila. Lapsiasiavaltuutettu on vuodesta 2015 lähtien raportoinut valtioneuvoston lisäksi myös eduskunnalle. Lapsiasiavaltuutetun tulee laatia eduskunnalle neljän vuoden välein kertomus, jossa arvioidaan Suomen lainsäädännön suhdetta lapsen oikeuksien sopimukseen ja annetaan eduskunnalle työvälineitä

⁵ Niemi 1995, 54–65.

lapsipolitiikan tavoitteiden kehittämiseen ja näiden tavoitteiden edistymisen seurantaan. Vuonna 2015 Kurttilan tekemä raportti on kattava ja laaja selvitys lapsipolitiikan kehityksestä Suomessa. Vastaavaa selvitystä ei ole aiemmin tehty.

Tutkimuksessani on ollut tärkeää tuoda esille myös muita näkökulmia tarkastelemini teemoihin, sillä pelkän lapsiasiavaltuutettujen tuottaman materiaalin käyttäminen antaisi liian yksipuolisen kuvan tutkimuskohteesta. Tässä haasteena on ollut aineiston niukkuus. Olen lähestynyt suomalaista lapsipolitiikkaa erityisesti erilaisten lapsipoliittisten ohjelmien ja strategioiden kautta, koska ne ovat pitkälti rakentaneet suomalaisen lapsipolitiikan viimeisen 30 vuoden aikana.

1.4. Tutkimusmetodi

Tämä pro gradu -tutkielma on toteutettu kvalitatiivista eli laadullista tutkimusmenetelmää käyttäen. Käytän pro gradu -tutkielmassani pääasiallisena metodina laadullista sisällönanalyysiä. Laadullinen sisällönanalyysi on historiantutkimuksessa yleisesti tunnettu ja käytetty metodi. Sisällönanalyysin avulla olen pyrkinyt saamaan aineistostani esille erilaisia merkityksiä. Sisällönanalyysin avulla tutkimuskohteesta pyritään muodostamaan tiivis ja eheä kuvaus. Tämä kuvaus luodaan etsimällä aineistosta yhtäläisyyksiä ja eroavaisuuksia sekä erilaisia merkityksiä.⁶

Laadullista sisällönanalyysiä täydentää tutkimuksessani haastattelututkimus, jossa olen haastatellut kaikkia kolmea Suomessa toiminutta lapsiasiavaltuutettua. Valitsemaani tutkielman aihetta ei ole mielekästä tutkia vain käyttämällä yhtä metodologista lähestymistapaa, vaan saadakseen tutkielmasta mahdollisimman kattavan on perusteltua käyttää laadullisen sisällönanalyysin ohessa haastattelututkimusmetodia. Omassa pro gradu -tutkielmassani olen käyttänyt puolistrukturoitua haastattelumallia. Puolistrukturoidussa haastattelumallissa minulla on valmiit kysymykset mietittynä etukäteen, mutta olen antanut haastattelusta tilaa myös spontaaneille lisäkysymyksille. On perusteltua kysyä pääosin samoja kysymyksiä lapsiasiavaltuutetuilta, jotta olen saanut vertailukelpoista aineistoa. Aineistosta olen pyrkinyt poimimaan valtuutettujen eroja ja toimessa itsessään tapahtunutta muutosta. Puolistrukturoitua haastattelumallia tukee myös se, että jokainen valtuutettu on toiminut Suomessa omana aikanaan ja esimerkiksi vuodet 2006 ja 2019 ovat jo yleismaailmallisestikin hyvin erilaisia toimintaympäristöjä

⁶ Tuomi 2009, 134–140.

ja myös lapsipolitiikassa valtuutettujen ympärillä on tapahtunut paljon. Valitsemani haastattelumalli antaa siis tilaa henkilökohtaisille tulkinnoille, jotka ovat keskeisessä roolissa tutkimani aiheen näkökulmasta.

Lapsiasiavaltuutetun virka on hyvin henkilöitynyt virka, jossa lapsiasiavaltuutetun toimiston toiminta muotoutuu pitkälti tekijänsä näköiseksi. Siksi on tärkeää, että aihetta tutkittaessa myös toimea vetäneet henkilöt pääsevät ääneen. Olen esimerkiksi kysynyt haastateltaviltani heidän näkökulmaansa siihen, että miksi lapsiasiavaltuutetun virka perustettiin Suomessa vasta vuonna 2005. Lisäksi haastateltavat ovat päässeet kertomaan heidän näkemyksiään lapsen oikeuksien tilasta ja kehityksestä Suomessa. Haastattelututkimuksesta saatu aineisto on analysoitu myös sisällönanalyysiä apuna käyttäen.

Omassa pro gradu -tutkielmassani olen mennyt ennen kaikkea aineisto ja näkökulma edellä ja tästä syystä valinnut juuri valitsemani metodit, jotka palvelevat tutkimustehtävääni parhaiten. Käytän omassa tutkielmassani pääosin aineistolähtöistä sisällönanalyysiä, enkä niinkään aiempaan tutkimukseen tai tiettyyn teoriaan nojaavaa analyysiä. Tämän olen tehnyt siitä syystä, että valitsemani tema ja näkökulma lapsipolitiikka ja lapsiasiavaltuutetun toimi osana sitä ovat vielä hyvin tuntemattomia alueita tutkimuskentällä. Itse lapsuutta ja lapsia koskevaa tutkimusta Suomessa on tehty paljon. Olen hyödyntänyt tällaista tutkimusta omassa tutkimuksessani esimerkiksi taustoituksessa ja lapsipolitiikan painopisteitä selventämässä.

Tutkielmani aikarajaus on suhteellisen pitkä ajanjakso tutkittavaksi pro gradu -tutkielmana. Pitkä ajanjakso on kuitenkin perusteltavissa, koska tarkoituksena on tutkia uuden instituution toiminnan käynnistämistä, juurruttamista ja toiminnan kehittymistä. Instituution tutkimisen näkökulmasta lapsiasiavaltuutetun virka on kuitenkin vielä hyvin nuori instituutio Suomessa. Erilaisten yhteiskunnallisten ja poliittisten instituutioiden tutkimus on kautta aikojen ollut myös tärkeä osa historian tutkimusta.

Tutkittaessa pidempää ajanjaksoa ja ylipäätensä historian tutkimuksessa on tärkeää huomioida myös konteksti. Tutkimusaiheen asettamisella sen omaan ympäristöönsä pyritään ymmärtämään ja tutkimaan kohdetta sen omassa yhteiskunnallisessa ja kulttuurisessa kontekstissaan.⁷ Mikään historiallinen ilmiö tai tapahtuma ei tapahdu tyhjiössä, vaan juuri omassa erityisessä kontekstissaan. Oman tutkielmani tarkasteluajanjakso vuodesta 2005 vuoteen 2019 on mielenkiintoinen myös siitä, että

⁷ Hannikainen, Tepora & Danielsbacka 2018, 14.

maailma on muuttunut hyvin paljon tuon noin 15 vuoden aikana. Tämä tarkoittaa oman tutkimukseni kannalta sitä, että on tärkeää ymmärtää, että maailma, jossa lapsipolitiikkaa on tehty ja tehdään, on myös muuttunut tutkimukseni aikana, jonka vuoksi suoria vertailuja vuoden 2005 ja 2019 välillä ei voida tehdä ottamatta huomioon yhteiskunnan, kulttuurin ja politiikan kehitystä.

2. Heikompien suojelusta universaaleihin lapsen oikeuksiin

Suomi ratifioi lapsen oikeuksien sopimuksen vuonna 1991 eli vain kaksi vuotta sen perustamisvuodesta 1989. Tästä huolimatta Suomessa perustettiin lapsiasiavaltuutetun toimi vasta vuonna 2004 ja ensimmäinen lapsiasiavaltuutettu aloitti tehtävässä syksyllä vuonna 2005. Lapsen oikeuksien sopimuksessa mainitaan erikseen sopimuksen toteuttamista edistävä viranomainen ja sen tarpeellisuus sopimuksen ratifioineiden maiden sisällä. Vuonna 1996 YK antoi Suomelle suosituksen viran perustamisesta. Vuonna 2000 YK:n lapsen oikeuksien komitea esitti toistamiseen huolensa siitä, että Suomessa ei vielä ole ollut pantu vireille lapsiasiavaltuutetun toimen perustamista. Myös Suomen liittyttyä Euroopan unioniin 1995 jälkeen Euroopan neuvosto antoi Suomelle lausunnon, jossa se peräänkuulutti lapsen etuja edistävän kansallisen elimen, kuten riippumattoman lapsiasiavaltuutetun nimittämistä.⁸ Suomi ei siis lukuisista kehotuksista huolimatta perustanut lapsiasiajärjestelmää, vaikka se oli ratifioinut lapsen oikeuksien sopimuksen, joka tätä edellytti. Jatkuvat huomautukset YK:n lapsen oikeuksien komitealta kertovat myös valvontatyön tehottomuudesta, sillä minkäänlaisia niin sanottuja sanktioita Suomelle ei totelemattomuudesta asetettu.

Pohjoismaisessa vertailussa Ruotsi oli perustanut lapsiasiavaltuutetun viran jo vuonna 1993. Suomi oli tehnyt lapsipolitiikan saralla paljon yhteistyötä Ruotsin kanssa. Esimerkiksi säädettäessä lapsen kurituksen kieltävää lakia 1980-luvulla tehtiin laista Ruotsin kanssa Suomessa lähes sanatarkka kopio. Myös juhlapuheissa ja erilaisissa valtioneuvoston julkaisuissa tuotiin esille, että Suomi edustaa pohjoismaista linjaa. Esimerkiksi Suomen ensimmäisessä maaraportissa YK:n lapsen oikeuksien komitealle todetaan, että Suomi noudattaa pohjoismaista tapaa edistää kaikkien lasten yhtäläisiä mahdollisuuksia elämässä.⁹ Tästä näkökulmasta on mielenkiintoista, että Suomi ei

⁸ Suomen kolmas määräaikaisraportti YK:n lapsen oikeuksien komitealle 2003, 8–9.

⁹ Suomen ensimmäinen määräaikaisraportti YK:n lapsen oikeuksien komitealle 1994, 5–6.

seurannut myös lapsiasiavaltuutetun viran perustamisessa pohjoismaista linjaa. Tässä luvussa taustoitetaan tutkimustani käymällä läpi lapsiasiatyön historiaa Suomessa, lapsen oikeuksien sopimusta sekä lapsiasiavaltuutetun toimea -instituutina.

2.1. Lapsiasiatyön historia Suomessa

Lapsiasiatyöllä, jolla tarkoitetaan lapsen aseman parantamiseen tähtäävää työtä, on pitkä historia Suomessa. Lapsiasiatyön historia ulottuu jo 1800-luvun hyväntekeväisyysjärjestöjen tekemään lastensuojelutyöhön. Lapsen oikeuksien sopimuksen ratifiointissa ei siis ollut kyse niinkään mistään uudesta linjasta lapsiasiatyössä Suomessa, vaan se oli jatkumoa jo aiemmin alkaneelle lapsiasiatyölle ja sopimuksessa koottiin yksiin kansiin monet sellaiset lapsen oikeudet, jotka olivat jo Suomessa ajatuksen tasolla olemassa.¹⁰ Lapsen oikeuksien sopimuksen arvo oli siinä, että se teki näistä oikeuksista ensi kertaa juridisesti velvoittavia.

1800-luvulla alkaneelle lapsiasiatyölle ominaista oli porvariston tekemä hyväntekeväisyystyö köyhien perheiden lasten ja orpojen hyväksi. Kyseisen ajan lapsiasiatyölle oli myös ominaista holhoava ja moraalista kasvatusta peräänkuuluttava luonne. Suomen sisällissodan jälkeen yksityiset hyväntekeväisyysjärjestöt alkoivat saada valtion tukia. Näiden tukien avulla keskeiseksi tehtäväksi otettiin sisällissodan punaorpojen auttaminen. Toiminnasta haluttiin pian organisoidumpaa, mikä tiivistyi vuonna 1919 kouluhallituksen lastensuojeluosaston ja sosiaalivaltion pyrkimykseen luoda yksi valtakunnallinen keskusjärjestö lapsiasiatyölle, johon yksityiset järjestöt voisivat liittyä. Vuotta myöhemmin perustettiin Mannerheimin Lastensuojeluliitto.¹¹ Tässä vaiheessa kyseessä oli ennen kaikkea porvarillinen järjestö

Lapsiasiatyö käsitteli alku aikoina lähinnä lapsen huoltoa ja lastensuojelullisia asioita. 1970-luvulle tultaessa tärkeiksi aiheiksi nousivat työvoimapolitiittiset tekijät, sillä yhä useampi nainen oli palkkatyössä. Tämän seurauksena syntyi yleisempi ajatus kehittää aiempien teemojen ohessa myös perhepolitiikkaa, jotta naisilla olisi mahdollisuus osallistua perheestä huolimatta palkkatyöhön. Uusien teemojen kautta alettiin myös puhua enemmän lapsipolitiikasta, joka käsitti kaikki lapsiin kohdistuvat poliittiset toimet. Tässä vaiheessa lasten aseman parantaminen alkoi laajentua heikommassa asemassa

¹⁰ Niemi 1995, 30–31.

¹¹ <https://www.mll.fi/tietoa-mllsta/mlln-historia/> [luettu 4.7.2021]; Niemi 1995, 31–32.

olevista lapsista kaikkiin lapsiin.¹² Sitten lapsipolitiikka on jäänyt monesti perhepolitiikan jalkoihin ja asiasta on käyty paljon keskustelua. Keskustelua on herättänyt muun muassa se, että tarvitaanko perhepolitiikasta erillistä itsenäistä lapsipolitiikkaa.

Neuvotteluja erilaisista lapsiasiajärjestelmistä ja niiden tarpeellisuudesta Suomessa alettiin käydä 1970-luvulta lähtien. Vuonna 1974 sosiaalhallitus esitti, että sen yhteyteen olisi perustettu lasten ympäristöneuvosto. Ympäristöneuvosto olisi valtioneuvoston kolmeksi vuodeksi kerrallaan nimittämä neuvosto, jonka tehtävänalaa kuuluisi päivähoito, yhdyskuntasuunnittelu sekä leikkivälineet. Kannatuksesta huolimatta ehdotus ei toteutunut, sillä poliittista tahtotilaa sen perustamiseen ei vielä löytynyt.¹³

Todellisesti tuulta alleen ideat lapsiasiajärjestelmää koskien saivat vuoden 1979 jälkeen. Vuosi 1979 oli lapsen oikeuksien saralla merkittävä, sillä silloin vietettiin kansainvälistä lasten vuotta. Kansainvälisen lasten vuoden yhteydessä YK:ssa aloitettiin myös luonnostelemaan lapsen oikeuksien sopimusta. Lasten vuotena myös Suomessa lapsista, nuorista ja lapsiperheistä tehtiin poikkeuksellisen paljon selvityksiä ja kehittämissuunnitelmia. Positiivista oli myös se, että mukana kehittämistyössä oli poliitikkoja eduskunnan kaikista puolueista. Lapsipolitiikka otti kuitenkin takapakkia, kun sen ympärillä tehty komiteatyöskentely päätettiin lakkauttaa, koska sen ajateltiin vievän liiaksi aikaa. Työskentelyn lakkauttamisesta huolimatta uusia ajatuksia jäi kytemään suomalaiseen lapsipolitiikkaan. Uskottiin esimerkiksi, että tulevaisuudessa huomiota tulotaisiin kiinnittämään enemmän lasten mahdollisuuksiin vaikuttaa omaan ympäristöönsä.¹⁴

1980-luvulla lapsipolitiikassa oli kuitenkin Suomessa hiljaista. Kattava kaikkien lapsiperheiden tukeminen jäi enemmän taustalle, kun huomiota alettiin kiinnittää enemmän yksilökohtaiseen syrjäytymisen ehkäisyyn. Taustalla vaikutti vahvasti se, että lapsipolitiikkaa oli pyritty tarkoituksellisesti siirtämään kuntien vastuulle. 1900-luvun laman seurauksena myös monia lapsi- ja perhe-etuuksia heikennettiin. Yksi keskeinen positiivinen uudistus lapsipolitiikassa kuitenkin oli 1996 säädetty kaikkien lasten subjektiivinen päivähoito-oikeus.¹⁵ Subjektiivisesta päivähoito-oikeudesta huolimatta lama ja sitä seuranneet leikkaukset jättivät jälkensä. Tuloerojen kasvu ja muun muassa

¹² Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle lasten ja nuorten hyvinvoinnista 2002, 38–40.

¹³ Barty 1981, 24–25.

¹⁴ Lapsiasiavaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018, 16.

¹⁵ Lapsiasiavaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018, 16; Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle lasten ja nuorten hyvinvoinnista 2002, 11–12.

palveluiden leikkaukset olivat tehneet hyvin pitkäaikaisen jälkensä suomalaisiin lapsiperheisiin.

Vuoden 1979 kansainvälisenä lasten vuotena tehtyjä selvityksiä ja kehittämisohjelmien tuloksia koskien lapsia ja heidän perheitään ei ollut kuitenkaan unohdettu. 1900-luvun lapsi- ja perhepoliittista kehittämistyötä ohjattiin komiteatyöskentelynä. Komiteat vastasivat parlamentaarista valmistelusta. Vuonna 1973 perustettu sosiaalihuollon periaatekomitea valmisteli sosiaalityön uudistamista, jossa uusiksi toimintaperiaatteiksi tuli ottaa muun muassa palveluhenkisyys, ennaltaehkäisy sekä omatoimisuuden edistäminen. Komitea esitti kokonaisuudeksi lakia perheen ja alaikäisten sosiaalihuollosta. Laissa keskeistä oli siirtyminen erityispalveluita tuottavasta järjestelmästä joustavaksi neuvonta- ja tukipalvelujärjestelmäksi. Sosiaali- ja terveysministeriö asetti vielä vuonna 1977 lasten ja nuorten sosiaalihuoltotoimikunnan laatimaan ehdotusta koskien lasten ja nuorten huoltoa. Lastenhuolto oli ollut 1970-luvulla suuressa murroksessa, kun se oli alettu tulkita osaksi laajempaa yhteiskuntapolitiikkaa ja sen perhepoliittinen tehtävä oli alettu myös tunnistaa. Komitea kuvasi lakiehdotuksessaan lastenhuollon tehtävät kolmella tasolla. Ensimmäisellä tasolla oli huolehtiminen kaikkien lasten ja perheiden sosiaalisesta turvallisuudesta. Toisella tasolla oli vaarantuneissa olosuhteissa elävien perheiden ennaltaehkäisevä tukeminen. Kolmatta tasoa kutsuttiin korjaavaksi tasoksi, jossa pyrittiin jo olemassa olevien häiriöiden korjaamiseen ja poistoon.¹⁶

Vuonna 1974 asetettiin oppilashuoltokomitea, jonka keskeisimpiin tavoitteisiin linjattiin kaikkien oppilaiden hyvinvointi ja tasapainoinen kehitys, koulutuksellinen tasa-arvo, oppimisvaikeuksissa tukeminen, koulun viihtyvyys sekä turvallisuus. Komitea katsoi, että oppilashuolto kuului koulun tehtäviin. Tärkeiksi tehtäviksi nostettiin esille oppilaan ohjaus ja riittävä tukeminen esimerkiksi koulukuraattorien ja koulupsykologien avulla.¹⁷

Maailmansodista huolimatta 1900-lukua on kutsuttu Euroopassa lapsien vuosisadaksi ruotsalaisen Ellen Keyn mukaan. Key loi vision lapsilähtöisestä yhteiskunnasta, joka nosti lapsuuden uudella tapaa yhteiskuntakysymykseksi. Keyn tunnettu ajatus oli, että yhteiskunta voi uudistua vasta, kun sen aikuiset ymmärtävät lapsen mielen. Suomessa Keyn ajatukset otettiin uteliaina vastaan ja monet lapsen aseman parantamiseen tähtäävät uudistukset pohjaavat juuri Keyn tunnetulle ajatukselle lapsilähtöisestä yhteiskunnasta.

¹⁶ Bardy, Heino & Salmi 2001, 63–64; Lapsiasiavaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018, 94.

¹⁷ Lapsiasiavaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018, 95.

Myös nykypäivän keskusteluissa paljon esillä olevassa lapsivaikutusten arvioinnissa on paljon yhteistä Keyn ajatusten kanssa.¹⁸

Kansainvälisen lasten vuoden tiimoilta vuoden 1980 aikana valtioneuvostolle luovutettiin useita lasten, nuorten ja lapsiperheiden asemasta kertovia mietintöjä. Myös Suomessa kansainvälisen lasten vuoden aikana toiminut komitea esitti valtioneuvostolle mietintönsä, jossa se piti tärkeänä lasten asemaa ja oikeuksia koskevan päätöksenteon suunnitelmallisuutta ja seurannan järjestämistä. 1970- ja 1980-luvuilla uudistettiin myös voimakkaasti Suomen yksityisoikeudellista lapsi- ja perhelainsäädäntöä. Keskeinen uudistus koski neutraliteettiperiaatetta, jonka mukaan kaikkia lapsia tuli kohdella samankaltaisissa tilanteissa yhtäläisesti. Samassa uudistuksessa adoptiolapset saivat samat oikeudet kuin biologiset lapset.¹⁹ Lapsen oikeudet olivat siis vahvasti esillä suomalaisessa lapsipolitiikassa jo 1970- ja 1980-luvuilla. Tiivistetysti Suomessa on edetty niin sanotusti hädässä olevien lasten auttamisesta kohti universaaleja lapsen oikeuksia²⁰.

2.2. Lapsen oikeuksien sopimus

Kansainvälisenä lasten vuonna 1979 lapsen oikeudet olivat vahvasti YK:ssa esillä. YK päätti tällöin myös käynnistää lapsen oikeuksien nykyaikaistamistyön. Taustalla vaikutti vahvasti Genevessä 1959 tehty lapsen oikeuksien julistus. Julistuksesta haluttiin sitova ja siihen haluttiin uutena tuoda lasten vapausoikeuksien tunnustaminen. Lapsille haluttiin taata mielipiteen, ajatuksen, omantunnon, uskonnon, kokoontumisen ja yhdistymisen vapaudet.²¹ Lapsen oikeuksien nykyaikaistamistyö käynnistyi vahvasti Puolan aloitteesta. Taustalla vaikutti puolalaislasten kipeät kohtalot toisessa maailmansodassa, sillä arvioiden mukaan keskitysleireillä tapettiin jopa 1,5 miljoonaa lasta.²²

YK:n lapsen oikeuksien sopimus on kaikkia alle 18-vuotiaita lapsia koskeva ihmisoikeussopimus, joka on maailman ratifioituin ihmisoikeussopimus. Sopimuksen ulkopuolella on nykypäivänä ainoastaan Yhdysvallat. Kyseinen sopimus hyväksyttiin YK:n yleiskokouksessa 20.11.1989 New Yorkissa. Lapsen oikeuksien sopimus on

¹⁸ Lapsiasiavaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018, 15.

¹⁹ Suomen ensimmäinen määräaikaisraportti YK:n lapsen oikeuksien komitealle 1994, 6–8.

²⁰ Lapsiasiavaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018, 15; Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle lasten ja nuorten hyvinvoinnista 2002, 38–39.

²¹ Lapsiasiavaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018, 16.

²² Lapsiasiavaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018, 16–17.

lähestymistavaltaan oikeuspohjainen. Sopimuksessa keskitytään lapsiin ihmisyyksilöinä, näiden mahdollisuuksiin kehittyä ja tarvittaessa heidän oikeuteensa saada tukea ja suojelua. Sopimuksen mukaan lapset ovat itsenäisiä ja päteviä yksilöitä, joilla on oikeus esittää omia mielipiteitä. Sopimuksessa tunnustetaan, että lapsi on oikeuksien subjekti. Kyse ei enää ole siis vain lapsen tarpeiden täyttämiseksi, vaan lapsen oikeuksien takaamisesta ja toteuttamisesta. Sopimus koostuu neljästä yleisestä periaatteesta, jotka ovat syrjimättömyys, lapsen edun ensisijaisuus, oikeus elämään ja kehittymiseen sekä lapsen näkemysten kunnioittaminen.²³

Sopimuksen kehittämistyö jatkuu edelleen ja sopimusta voidaan muokata tarvittaessa vastaamaan paremmin muuttuvan maailman lasten tarpeisiin. Tähän mennessä sopimukseen on tehty kolme lisäpöytäkirjaa, jotka koskevat lasten osallistumista aseellisiin konflikteihin, lapsikauppaa ja lasten hyväksikäyttöä prostituutiossa ja pornografiassa sekä valitusoikeutta.²⁴ Jokaisella sopimusvaltiolla on oikeus ehdottaa muutoksia yleissopimukseen. Muutosehdotukset toimitetaan YK:n pääsihteerille. Mikäli muutosehdotusta päätyy tukemaan vähintään yksi kolmasosa jäsenvaltioista, asiasta seuraa äänestys. Sopimuksesta on oikeus myös irtisanoutua.²⁵ Suomi ratifioi aseellisia konflikteja koskevan lisäpöytäkirjan vuonna 2002. Lapsikauppaa koskeva lisäpöytäkirja astui voimaan laintasolla Suomessa 2012 ja lisäpöytäkirja koskien valitusoikeutta astui voimaan vuonna 2016.²⁶

Lapsen oikeuksien sopimus on monessa mielessä poikkeuksellinen asiakirja. Se esimerkiksi velvoittaa valtioita tiedottamaan lapsen oikeuksista sopimuksen ratifioineissa valtioissa. Lisäksi se on tähän päivään mennessä ainoa ihmisoikeussopimus, jossa on määritelty erityisjärjestöille ja YK:n elimille oikeus arvioida ja edistää lapsen oikeuksien sopimuksen täytäntöönpanoa.²⁷ Sopimuksen yleiskommenteissa YK:n lapsen oikeuksien komitea edellyttää edistämään lapsen oikeuksia luomalla sopimukseen perustuvan, kattavan, yhdistävän ja oikeusperustaisen kansallisen strategian.²⁸ Vastaavaa kansallista strategiaa ei kuitenkaan Suomessa luotu ratifioinnin yhteydessä.

YK:ssa lapsen oikeuksien sopimuksen noudattamista valvoo YK:n lapsen oikeuksien komitea. Komitea koostuu kerrallaan 18 lapsen oikeuksien asiantuntijasta ympäri

²³ Lapsille sopiva Suomi 2005, 14–16.

²⁴ <https://www.unicef.fi/lapsen-oikeudet/mika-on-lapsen-oikeuksien-sopimus/> [luettu 3.5.2021]

²⁵ <https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1991/19910060> [luettu 3.5.2021]

²⁶ <https://www.unicef.fi/lapsen-oikeudet/sopimus-kokonaisuudessaan/lisapoytakirjat/> [luettu 3.5.2021]

²⁷ Lapsille sopiva Suomi 2005, 14.

²⁸ Iivonen & Pollari 2020, 15.

maailmaa. Komitean jäsenen toimikausi on neljä vuotta. Komitean toiminnasta ja sen jäsenistä on säädetty lapsen oikeuksien sopimuksessa artiklassa 43.²⁹ Sopimuksen ratifioineet maat ovat velvollisia raportoimaan lapsen oikeuksien tilasta viiden vuoden välein YK:n lapsen oikeuksien komitealle. Nämä komitealle suunnatut raportit ovat julkisia raportteja, joihin kenellä tahansa maan kansalaisella tulee olla pääsy. Suomi julkaisee omat raporttinsa ulkoministeriön sivuilla sähköisesti. Raporteissa valtioilla on mahdollisuus raportoida mahdollisista haasteista yleissopimuksen täytäntöönpanossa ja antaa komitealle kattava käsitys maan lapsen oikeuksien tilasta ja kehityksestä. Komitea antaa sopimusvaltioille omat vastaraporttinsa, jotka sisältävät huomautuksia ja suosituksia. Juridisella tasolla nämä huomautukset ja suositukset eivät ole sitovia, mutta ne liittyvät pääasiassa lapsen oikeuksien sopimuksen täytäntöönpanoon, joka puolestaan on juridisesti valtioita sitova. Juridisesta sitovuudesta huolimatta on kuitenkin valitettavaa, että monessa lapsen oikeuksien sopimuksen ratifioineissa maissa lapsen oikeuksia rikotaan. Lapsen oikeuksien sopimuksen toimeenpanon heikkous on siinä, että sillä ei juurikaan ole keinoja rangaista valtioita, joissa rikkeitä tapahtuu. Oikeuksien asianmukainen toteuttaminen edellyttää sopimusvaltioissa perustavammin oikeusvaltion olemassaoloa ja sen sitoutumista ihmisoikeuksien kunnioittamiseen ja ylipäätään hallinnossa yleisesti tapahtuvaa ihmisoikeuksien kunnioittamista. Lisäksi tarvitaan lapsipolitiikan suunnittelua, koordinoitua, tulosten arviointia sekä sisäistä valvontaa. Myös vahva tilastollinen ja tutkimuksellinen pohja koskien lapsia ovat tärkeitä.³⁰

Raportointityön lisäksi YK:n lapsen oikeuksien komitealla on myös muita tehtäviä. Esimerkiksi kerran vuodessa komitea järjestää jollakin tietyllä teemalla yleiskeskustelupäivän. Vuonna 2006 kyseinen päivä järjestettiin esimerkiksi teemalla lapsen oikeudesta tulla kuulluksi. Lisäksi komitea antaa ja julkaisee yleiskommentteja koskien lapsen oikeuksien sopimusta. Esimerkiksi vuonna 2011 komitea antoi kommentin lapsen oikeuksien sopimuksen 19 artiklasta, joka käsittelee lapsen oikeutta suojeluun kaikelta väkivallalta.

Sopimus on siis lain tasolla valtioita velvoittava ja ratifioinnin jälkeen maiden tulee saattaa oma lainsäädäntönsä vastaamaan lapsen oikeuksien sopimusta. Käytännössä sopimuksen valvontatyö on osoittautunut haastavaksi monella saralla. Esimerkiksi lasten sivistyksellisten oikeuksien valvominen on osoittautunut lähes mahdottomaksi, koska ei ole pystytty luomaan mitään yhtenäisiä standardeja sille, mikä on sopimuksen kannalta

²⁹ <https://www.unicef.fi/lapsen-oikeudet/lapsen-oikeuksien-seuranta/> {luettu 3.5.2021}

³⁰ Lapsille sopiva Suomi 2005, 14.

se taso, jolle ratifioineiden maiden on yllettävä.³¹ Tulevaisuuden huolena on lapsen oikeuksien sopimuksen jääminen tehottomaksi, mikäli tehokkaita valvontaelimiä ei onnistuta luomaan.

Suomi ratifioi lapsen oikeuksien sopimuksen etulinjassa vuonna 1991. Merkittäviä ristiriitoja Suomen laeista ja lapsen oikeuksien sopimuksesta ei ole löytynyt, mutta silti Suomi on saanut useaan otteeseen moitteita YK:n lapsen oikeuksien komitealta siitä, että lainsäädäntö ei ole täysin yhdenmukainen yleissopimuksen kanssa. Esimerkiksi yhdenvertaisuuden tasolla on katsottu olevan puutteita lain sekä käytännön tasolla, kun otetaan tarkasteltavaksi esimerkiksi lasten alueellinen eriarvoisuus Suomessa palveluiden saatavuuden osalta.³² Suomi on toiminut raporteissa YK:n lapsen oikeuksien komitealle mallimaana, sillä se on noudattanut raportointiväliä esimerkillisesti viimeisimpään raporttiin saakka. Suomi on toimittanut määräaikaisraportit YK:n lapsen oikeuksien komitealle vuosina 1994, 1998, 2003 ja 2008. Seuraava määräaikaisraportti Suomen oli määrä lähettää 2017, mutta seuraava raportti saatiin lähetettyä vasta vuonna 2019, jossa päädyttiin yhdistämään Suomen viides ja kuudes määräaikaisraportti.³³

2.3. Lapsiasiavaltuutettu instituutiona

Lapsen oikeuksien julistuksen ja YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen kautta maailmalla ja myös Suomessa alkoi yleistyä ja konkretisoitua ajattelutapa, jossa tunnustettiin lapsen itsenäisyys suhteessa perheeseen ja ajatus siitä, että lapsen etu voi olla myös jotakin muuta kuin vanhempien etu. Monessa maassa alettiin tuoda esille yhä enemmän lapsinäkökulman tärkeyttä ja pohtia keinoja sille, miten kussakin valtiossa saataisiin lapsinäkökulmaa vahvistettua päätöksenteossa. Tätä kautta syntyi myös tarve lapsiasiajärjestelmälle ja monessa maassa tämä tarve on sittemmin täytetty lapsiasiavaltuutetun viralla.³⁴ Laajemmin kyse oli siitä, että lapsi alettiin nähdä subjektina ja aktiivisena toimijana. Vanhassa ajattelutavassa lapsi oli ollut lähinnä palveluita vastaanottava objekti.

³¹ Valtioneuvoston lapsipoliittinen selonteko 1995 <https://www.edilex.fi/mt/stvm19960003> [luettu 10.5.2021]

³² http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2017/12/NAT_LOS_kansall_lainsaadanto_suomeksi-1.pdf [luettu 10.5.2021]

³³ https://um.fi/yk-n-voimassa-olevat-ihmisoikeussopimukset/-/asset_publisher/vcCt60yvlDdt/content/yleissopimus-lapsen-oikeuksista-1989- [luettu 10.5.2021]

³⁴ Niemi 1995, 34.

Lapsiasiavaltuutetun virkoja on toiminut jo ennen lapsen oikeuksien sopimusta esimerkiksi Norjassa ja niitä on perustettu lukuisiin uusiin valtioihin lapsen oikeuksien sopimuksen jälkeen ja instituutiot toimivat eri valtioissa erilaisilla variaatioilla, mutta muutamia yhteneväisiä tekijöitä niistä kuitenkin löytyy. Keskeisin niistä on itse instituution idea, joka on lasten intressien tuominen kuuluville. Lasten intressien kuuleminen ja tuominen julki voi tapahtua yhteiskunnallisella- tai yksilötasolla. Yhteiskunnallisella tasolla lapsiasiavaltuutettu tuo päätöksentekoon ja politiikkaan lapsinäkökulmaa. Tavallisesti lapsiasiavaltuutetulle ei kuitenkaan ole annettu virallista päätöksentekovaltaa, vaan hän toimii enemmän keskustelunherättäjänä ja lapsinäkökulmasta muistuttavana tahona. Lapsiasiavaltuutetulle voidaan antaa toimivaltuudet toimia myös yksilötasolla. Esimerkiksi Israelissa lapsiasiavaltuutetulla on oikeus toimia yksilötasolla. Tällöin kyse on edunvalvontajärjestelmästä, jossa lapsiasiavaltuutettu ottaa kantaa yksilötasolla lapsen asioihin ja pyrkii turvaamaan tämän edun toteutumisen.³⁵

Tyypillistä kuitenkin on, että lapsiasiavaltuutetun järjestelmä muotoutuu aina kunkin valtion omien tarpeiden mukaan. Lapsiasiavaltuutettu voi esimerkiksi toimia julkisen aseman omaavana tai yksityisenä. Julkisella asemalla tarkoitetaan sitä, että instituutio on luotu julkisen vallan toimesta ja sille on annettu virallinen asema laeissa. Yksityinen lapsiasiavaltuutettu voi puolestaan olla yksityisestä aloitteesta lähtenyt toimi, joka toimii esimerkiksi järjestössä ja pienillä alueilla. Tällöin kyseessä on kuitenkin hyvin erilainen virka verrattuna julkisen aseman omaavaan lapsiasiavaltuutetun virkaan. Valtuutettuja voi myös olla useita samassa maassa ja myös Suomessa on pohdittu mahdollisuutta maakuntien omiin lapsiasiavaltuutettuihin.³⁶ Tällä hetkellä Suomessa yksi lapsiasiavaltuutettu toimii valtakunnallisesti koko maan lapsiasiavaltuutettuna. Tärkeäksi toimen itsenäisyyden takeeksi on useassa maassa nostettu lain tärkeys eli, että lapsiasiavaltuutetun toimesta on oltava erikseen voimassa laki. Suomessa perustuslaki toteaa, että kaiken julkisen vallankäytön on perustuttava lakiin. Esimerkiksi Israelin lapsiasiavaltuutetun toimistolta puuttuu laki, jonka vuoksi niiden toimet edellyttävät toimien kohteena olevilta henkilöiltä vapaaehtoisuutta.³⁷

Suomessa lapsiasiavaltuutetun järjestelmä on vasta nuori ja se hakee monella saralla vielä paikkaansa suomalaisessa yhteiskunnassa ja parhaita keinoja lapsen oikeuksien

³⁵ Niemi 1995, 35.

³⁶ <https://www.lskl.fi/tiedotteet/aloite-maakunnalliset-lapsiasiavaltuutetut-edistaisivat-lapsen-oikeuksien-toteutumista-alueellisesti/> [luettu 5.12.2021]

³⁷ Niemi 1995, 35–36 & 45–46.

puolustajana. Laki lapsiasiavaltuutetusta on peräisin vuodelta 2004, kun Vanhasen hallitus esitti eduskunnalle kyseisen viran perustamista. Suomessa ensimmäinen lapsiasiavaltuutettu Maria Kaisa Aula aloitti tehtävässä syyskuussa 2005. Sitten Suomessa on ehtinyt toimia yhteensä kolme eri lapsiasiavaltuutettua. Nykyisin toimea hoitaa Elina Pekkarinen, joka aloitti toimessa vuoden 2019 keväällä. Näiden kahden välissä lapsiasiavaltuutettuna oli Tuomas Kurttila, joka hoiti toimea 2014 kevästä vuoden 2019 kevääseen.

Lapsiasiavaltuutetun Suomessa valitsee valtioneuvosto ja sama henkilö voi tulla valituksi toimeen enintään kahdeksi viiden vuoden mittaiseksi kaudeksi. Lapsiasiavaltuutetun toimea ohjaa laki 21.12.2004/1221.

Lakiin on kirjattu erikseen lapsiasiavaltuutetun tehtävät, jotka ovat

- 1) arvioida lapsen edun ja oikeuksien toteutumista ja seurata lasten ja nuorten elinolosuhteita;
- 2) seurata lainsäädäntöä ja yhteiskunnallista päätöksentekoa sekä arvioida niiden vaikutuksia lasten hyvinvointiin;
- 3) aloittein, neuvoin ja ohjein kehittää yhteiskunnallista päätöksentekoa lasta koskevissa asioissa ja edistää lapsen edun toteutumista yhteiskunnassa;
- 4) pitää yhteyksiä lapsiin ja nuoriin ja välittää heiltä saamaansa tietoa päätöksentekoon;
- 5) kehittää yhteistyömuotoja eri toimijoiden välille;
- 6) välittää lapsia koskevaa tietoa lapsille, lasten parissa työskenteleville, viranomaisille sekä muulle väestölle; sekä
- 7) edistää eri tavoin Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokouksen hyväksymän lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 59–60/1991) toteutumista.³⁸

Laki antaa lapsiasiavaltuutetulle kuitenkin kohtalaisen suuren toimintavapauden toteuttaa näitä kyseisiä tehtäviä.

Lapsiasiavaltuutetun virka ei ole ainoa tapa järjestää lapsiasiatyötä. On olemassa myös muita järjestelmiä ja nämä järjestelmät eivät myöskään sulje keskenään toisiaan pois. Yhdeksi vaihtoehtoiseksi lapsiasiatyön edistäjäksi on nostettu lapsiasiainministeri. Lapsiasiainministerin eduksi on katsottu pirstaloituneen lapsipolitiikan kokoaminen yhden ministerin työksi selkeyttämään ja koordinoimaan lapsipolitiikkaa.

³⁸ <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2004/20041221> [luettu 10.5.2021]

Lapsiasiainministeri olisi myös toimeenpanovaltaan aivan eri kategorian toimija verrattuna esimerkiksi lapsiasiavaltuutettuun Suomessa. Ranska on ottanut osaksi toimeenpanovaltaa lapsiasiainministerin. Suomessa lapsiasiavaltuutetun mielipidettä kuullaan lapsiasioissa, mutta toimeenpanovaltaa lapsiasiavaltuutetulla ei ole. Toisaalta lapsiasiavaltuutetulla on oma autonomiansa toimia, koska se ei ole sitoutunut ministerinä hallitustyöskentelyyn.

Lapsen oikeuksien edistäjiksi on myös useassa maassa perustettu erilaisia komiteoita ja lasten ja nuorten edustajistoja.³⁹ Myös Suomessa toimii usean kunnan yhteydessä nuorisovaltuusto. Suomessa lapsiasiainministerin virka voisi olla toimiva ratkaisu, sillä Suomessa lapsipolitiikan haasteeksi on nimenomaisesti koettu lapsipolitiikan hajanaisuus sekä pirstoutuminen eri hallinnonaloille. Toisaalta Suomessa ministerillä ei ole toimivaltuuksia toisten ministerien toimialoille. Ratkaisuna voisi olla eduskunnassa toimiva lapsiasiainvaliokunta, jonka avulla esimerkiksi lapsivaikutusten arviointi voitaisiin saada paremmin mukaan kaikkeen lainsäädäntötyöhön.

3. Lapsen oikeuksien sopimuksesta lapsiasiajärjestelmään

3.1. Lapsiasiamies vai lapsiasiavaltuutettu

Yksi keskeisin puolustusargumentti sille, miksi lapsiasiavaltuutetun viran perustaminen venyi Suomessa niin pitkälle on, että Suomessa oli jo kyseisellä mandaatilla toimiva viranomaisen eli eduskunnan oikeusasiamies. Lain mukaan oikeusasiamies valvoo myös lapsen oikeuksia ja suorita kanteluita eduskunnan oikeusasiamiehelle voivat tehdä myös lapset. Nykyään Suomessa oikeusasiamiehellä ja lapsiasiavaltuutetulla on monia samoja lainmukaisia tehtäviä.

Oikeusasiamies on oikeuskanslerin sekä korkeimpien oikeuksien ohella Suomessa ylin laillisuusvalvontaviranomainen. Oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että viranomaiset, virkamiehet ja muut julkista valtaa käyttävät noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Vuodesta 1995 alkaen oikeusasiamiehen tehtäviin on kuulunut perus- ja ihmisoikeuksien edistäminen ja valvominen yleisesti. Oikeusasiamiehen työmenetelmät valvontatyölle ovat kantelut, tarkastukset esimerkiksi suljettuihin laitoksiin sekä

³⁹ Niemi 1995, 50.

oikeusasiamiehen omat aloitteet. Kantelun oikeusasiamiehelle voi tehdä kuka tahansa.⁴⁰ Kantelu-oikeus ei kuitenkaan toimi tehokkaasti esimerkiksi lapsen oikeuksiin liittyen, jos kansalaisilla ei ole tietoa lapsen oikeuksista tai ylipäätään tietoa kantelu-oikeudesta.

1990-luvulla eduskunnassa tunnustettiin lapsiasiajärjestelmän puute ja asiaa pyrittiin ratkomaan uudelleenorganisoidulla eduskunnan oikeusasiamiehen toimea. Entinen lapsiasiavaltuutettu Maria Kaisa Aula tuo kuitenkin esille, että Suomessa ja eduskunnassa vallitsi yhteiskunnallinen epä tietoisuus siitä, mitä lapsiasiajärjestelmässä haettiin takaa. Epätietoisuus koski nimenomaan toimen mandaattia eli sitä, haluttiinko Suomeen perustaa oikeusasiamiehen alaisuudessa työskentelevä lapsiasiamies, joka ratkoo yksittäisten lasten tapauksia vai itsenäinen yleisellä tasolla lapsen oikeuksia edistävä lapsiasiavaltuutettu. Aula koki, että aluksi Suomessa tavoiteltiin enemmän yksittäisten lasten tapauksiin kantaaottavaa viranomaista.⁴¹ Eri valtioissa oli jo perustettu molemmilla tavoilla toimivia lapsiasiajärjestelmiä. Kurttila tuo esille, että Suomessa monet sellaiset asiat olivat jo hoidossa, joiden vuoksi maailmalla perustettiin lapsiasiavaltuutetun virkoja. Esimerkiksi oikeusasiamiehellä oli Suomessa valvontamandaatti lapsen oikeuksiin. Kurttila myös toteaa, että Suomella oli vahva kansalaisyhteiskunta sopimuksen tavoitteiden edistäjänä.⁴²

Aulan kommentteja yhteiskunnallisesta epätietoisuudesta tukevat vuonna 1997 eduskunnassa käydyt keskustelut toisen oikeusasiamiehen viran perustamisesta eli apulaisoikeusasiamiehen viran perustamisesta. Aiemmin vuoden 1995 aikana valtioneuvosto oli antanut oman lapsipoliittisen selontekonsa, jossa ehdotettiin perustettavaksi lapsiasiamiehen tai lapsiasiavaltuutetun virka Suomeen. Eduskunta päätyi perustamaan apulaisoikeusasiamiehen viran. Vuodesta 1998 yhdeksi apulaisoikeusasiamiehen painopistealueeksi muodostuivat eduskunnan pyynnöstä lapsen oikeudet ja niihin kohdistuneiden loukkausten selvittäminen. Tämän pyynnön taustalla oli nykyisen lapsiasiavaltuutettu Elina Pekkarisen mukaan tarve saada lapsen oikeuksien sopimukselle valvoja. Tällä tavalla saatiin niin sanotusti myös pahin tulipalo sammutettua, sillä oli varsin erikoista, että Suomessa oli ollut voimassa laki eli lapsen oikeuksien sopimus jo vuodesta 1991 alkaen, mutta sopimuksella ei ollut viranomaista, joka sitä valvoisi ennen apulaisoikeusasiamiehen toimen perustamista.⁴³ Myös YK:n lapsen oikeuksien komitea oli peräänkuuluttanut valvontaelimen toimeenpanoa

⁴⁰ https://www.oikeusasiamies.fi/fi_FI/web/guest/kantelu-oikeusasiamiehelle [luettu 2.7.2021]

⁴¹ Maria Kaisa Aulan haastattelu 2019.

⁴² Tuomas Kurttilan haastattelu 2020.

⁴³ Elina Pekkarisen haastattelu 2019.

Suomessa. Erikoisen tilanteen tästä teki juuri se, että YK:n lapsen oikeuksien sopimus velvoittaa jäsenmaitaan järjestämään sopimuksen valvonnan ja toimeenpanon.

Ensimmäinen merkintä lapsen oikeuksiin liittyen oikeusasiamiehen pöytäkirjoissa on vuodelta 1994 eli muutama vuosi siitä, kun Suomi ratifioi lapsen oikeuksien sopimuksen. Tällöin asialistalla olivat lapsen kohtelu esitutkinnassa sekä turvapaikanhakijalasten erityissuojelun tarve. Lapsiasioiden keskittäminen apulaisoikeusasiamiehelle toi jonkin verran lisäpainoa lapsiasioista huolehtimiselle. Tästä huolimatta lapsen oikeuksien sopimuksen tunnettavuus ei merkittävästi kasvanut.⁴⁴ Sopimuksen tunnettavuuden edistämistä ei annettu suoraan uudelle apulaisoikeusasiamiehelle tehtäväksi, vaikka lapsen oikeuksien toteutumisen valvonta kuuluikin hänen vastuulleen.

Vuonna 2002 YK:n yleisistunnon lasten erityisistunnon loppuraporttiin kirjattiin edellytys, jonka nojalla Suomi oli velvollinen laatimaan kansallisen toimintasuunnitelman koskien lasten ja lapsiperheiden elinoloissa ajankohtaisiksi katsomiaan asioita. Keväällä 2003 sosiaali- ja terveysministeriö asetti lapsiasiain toimikunnan laatimaan kyseistä toimintasuunnitelmaa. Toimintasuunnitelman lisäksi toimikunnan tehtäviin kuului huolehtia YK:n lapsen oikeuksien tiedottamisesta sekä laatia esitys lapsiasiajärjestelmän koordinoinnista tulevaisuudessa Suomessa. Lapsiasiain toimikunta koostui laaja-alaisesta ja yhteiskunnallisesti asiantuntevista jäsenistä. Puheenjohtajan virkaa hoiti Eva Biaudet.⁴⁵

Aulan mukaan kansallinen toimintasuunnitelma, *Lapsille sopiva Suomi* terävöitti eduskunnalle ja lapsiasiain toimikunnalle lapsiasiajärjestelmien eroavaisuuksia ja sitä, millaista lapsiasiajärjestelmää Suomeen lähdettiin rakentamaan⁴⁶. Toimikunta myös täydensi jo olemassa olevia valmiita kansallisia toimintaohjelmia. Näitä olivat muun muassa varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen suunnitelmien perusteet, kouluterveydenhuollon laatusuosituksiset sekä lastenneuvolaopas. Lähtökohtana kehitystyölle olivat YK:n lapsen oikeuksien komitean suositukset ja arviot, joita Suomi oli toiseen määräaikaisraporttiinsa saanut lokakuussa 2000.⁴⁷ Kyseessä oli siis konkreettinen reagointi komitean antamiin suosituksiin, joka osoittaa, että tahtotila oli Suomessa panna täytäntöön lapsen oikeuksien sopimuksen sisältö entistä paremmin. Toimikunnan työ huipentui vuoden 2004 esitykseen lapsiasiavaltuutetusta ja lapsi- ja

⁴⁴ Kurki-Suonio 2010, 298; Suomen kolmas määräaikaisraportti YK:n lapsen oikeuksien komitealle 2003, 8–9.

⁴⁵ *Lapsille sopiva Suomi* 2005, 12–13.

⁴⁶ Maria Kaisa Aulan haastattelu 2019.

⁴⁷ Lapsiasiavaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018, 99.

perheasioiden koordinaatiosta⁴⁸. Lopulta lapsiasiavaltuutetun viran perustaminen päädyttiin kirjaamaan Matti Vanhasen johtaman hallituksen ohjelmaan.⁴⁹

Nykyään lapsiasiavaltuutettu ja oikeusasiamies muodostavat yhdessä lapsen oikeuksien sopimuksen valvontaelimen Suomessa eli virat niin sanotusti täydentävät toisiaan. Erityisesti lapsen oikeuksien nojalla ja oman valvontatehtävänsä mandaatilla oikeusasiamies on kiinnittänyt ajallisesti resursseja suljetuissa laitoksissa eläviin lapsiin ja heidän oikeusturvaansa. Keskeinen ero oikeusasiamiehen ja lapsiasiavaltuutetun työtehtävissä on, että oikeusasiamiehen työtehtäviin kuuluu käsitellä yksittäisten kansalaisten kanteluita koskien viranomaisten toiminnan laillisuutta, kun lapsiasiavaltuutetulla puolestaan ei ole lainmukaisia toimivaltuuksia puuttua yksilötapauksiin, vaan hänen työnsä on toimia yleisellä tasolla.⁵⁰ Vuonna 2018 eduskunnan oikeusasiamiehelle tehtiin 353 lapsen oikeuksia koskevaa valitusta. Lapset itse tekevät yhä harvoin suoraan valituksia oikeusasiamiehelle.⁵¹ Lasten oikeusturvan ja oikeussuojan kannalta on tärkeää, että lapset ovat tietoisia oikeuksistaan ja siitä, mitä he voivat tehdä, jos heidän oikeuksiaan rikotaan.

Toisaalta YK:n lapsen oikeuksien komitea on myös pyytänyt Suomea tulevaisuudessa pohtimaan, että voisiko lapsiasiavaltuutetun toimivaltaa jatkossa laajentaa myös yksittäistapausten pariin. Maria Kaisa Aula on tuonut vahvasti esille, että mikäli Suomessa lähdettäisiin muuttamaan lapsiasiajärjestelmää siihen suuntaan, että lapsiasiavaltuutettu jatkossa ottaisi kantaa myös yksittäistapauksiin, tulisi lapsiasiavaltuutetun toimiston toiminta järjestää ja resursoida aivan uudella tavalla.⁵²

3.2. Hankala 1990-luku

Lapsen oikeuksien sopimuksen ratifiointi osui monella tapaa myös hankalaan ajankohtaan Suomen historiassa. Tavallisesti Suomi on pyrkinyt kansainvälisiä sopimuksia ratifioidessaan siihen, että se luo ensin toimeenpanosuunnitelman ja huolehtii siitä, että sillä on tarvittavat voimavarat panna täytäntöön kaikki sille sopimuksessa asetetut velvoitteet.⁵³ Lapsen oikeuksien sopimuksessa tämä ei kuitenkaan toteutunut,

⁴⁸ Lapsi sopiva Suomi 2005, 17.

⁴⁹ Suomen kolmas määräaikaisraportti YK:n lapsen oikeuksien komitealle 2003, 9.

⁵⁰ Kurki-Suonio 2010, 305–306.

⁵¹ Suomen viides & kuudes määräaikaisraportti YK:n lapsen oikeuksien komitealle 2019, 7.

⁵² Maria Kaisa Aulan haastattelu 2019.

⁵³ Elina Pekkarisen haastattelu 2019.

vaan sopimukseen lähdettiin niin sanotusti takaperoisesti eli sopimus ratifioitiin ensin ja sitten vasta alettiin miettiä varsinaista sopimuksen toimeenpanosuunnitelmaa ja valvovaa viranomaista. Suomi siis vähän kärjistäen sanottuna lähti siitä ajatuksesta, että lapsen oikeuksien sopimus asettuisi itsestään uomiinsa ja toteuttaisi itsensä. Lapsen oikeuksien sopimuksessa ei esitetty suoraa velvoitetta toimeenpanosuunnitelmalle, mutta oletuksena voisi ajatella, että kaikki lapsen oikeuksien työ perustuisi jonkinlaiselle toimeenpanosuunnitelmalle⁵⁴.

Keskeinen syy lapsiasiavaltuutetun toimen perustamisen lykkäytymiselle on myös 1990-luvun talouslama, joka pakotti Suomen kohdentamaan resurssejaan pois lapsiasiatyöstä. Tämä näkyy myös Esko Ahon hallituksen hallitusohjelmassa 1991–1995, jossa lapsiin viitataan vain osana perhepoliittisia etuuksia.⁵⁵ Vertailukohdaksi voidaan ottaa esimerkiksi Harri Holkerin edeltävä hallitusohjelma vuosilta 1987–1991, jossa perhepolitiikalle on annettu oma kohtansa erillään muusta sosiaali- ja terveystaloudelta. Holkerin hallitusohjelmassa sosiaalipolitiikan painopisteenä olikin lapsiperheiden aseman parantaminen.⁵⁶

Myös nykyinen lapsiasiavaltuutettu Elina Pekkarinen nostaa toimen viivästymisen yhdeksi painavimmaksi syyksi 1990-luvun laman. Uuden instituution perustaminen olisi maksanut valtiohallinnolle noin kolmen miljoonan markan satsauksen, johon taloudellisesti heikossa tilanteessa ei haluttu sijoittaa resursseja.⁵⁷ Heikosta taloustilanteesta huolimatta keskeistä on myös ennen kaikkea se, että poliittista tahtotilaa uuden viran perustamiselle ei ollut.

1990-luvun laman seurauksena myös leikattiin monia lasten ja perheiden kannalta keskeisiä palveluita. Näitä palveluita olivat muun muassa mielenterveyspalveluiden ennaltaehkäisevä tuki sekä lastensuojelun varhaiset tukitoimet.⁵⁸ Lama aiheutti Suomessa korkeaa työttömyyttä, jonka seurauksena monen 1990-luvun lapsen elämää sävytti taloudellinen epävarmuus ja jopa huono-osaisuus. Kunnat saivat toteuttaa laman aikana säästöjä monessa mielessä vapaalla tavalla ja tästä syystä yhteistä linjaa sille, mistä säästöjä otettiin ei ollut. Monessa kunnassa päädyttiin leikkaamaan jo valmiiksi

⁵⁴ Elina Pekkarisen haastattelu 2019.

⁵⁵ https://valtioneuvosto.fi/hallitusohjelmat/-/asset_publisher/65-paaministeri-esko-ahon-hallituksen-ohjelma [luettu 4.5.2021]

⁵⁶ https://valtioneuvosto.fi/hallitusohjelmat/-/asset_publisher/64-paaministeri-harri-holkerin-hallituksen-ohjelma [luettu 4.5.2021]

⁵⁷ Elina Pekkarisen haastattelu 2019.

⁵⁸ Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2009, 12.

haavoittuvammassa asemassa olevilta. Leikkauksia tehtiin muun muassa erityisopetukseen, lastensuojeluun sekä lastenpsykiatriaan. Erityisesti kuntien tekemät leikkaukset ennaltaehkäiseviin palveluihin ovat kasvattaneet mielenterveyspalveluiden ja lastensuojelun tarvetta 2000-luvulla.⁵⁹ Kyseiset leikkaukset olivat myös ristiriidassa Ahon hallitusohjelman kanssa, jossa nimenomaisesti alun perin tavoiteltiin kansalaisten terveyden ja hyvinvoinnin edistämistä juuri ennaltaehkäisevillä toimilla⁶⁰.

Laman seurauksena tehdyt leikkaukset koskettivat haavoittuvien lapsiryhmien ohessa myös koko Suomen lapsiväestöä. Tästä esimerkkinä kouluissa ryhmäkoot alkoivat kasvaa ja ylimääräisestä kerhotoiminnasta koulujen yhteydessä leikattiin. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksestä käy ilmi, että 1990-luvun lama haittasi keskimäärin eniten väestöryhmistä juuri lapsiperheistä. Erityisesti tuloerot lapsiperheiden välillä kokivat laman aikana dramaattista kasvua.⁶¹ Osa laman vaikutuksista oli vaikeasti havaittavissa, sillä leikkauksista huolimatta suurin osa palveluista pysyi pystyssä, jolloin palvelujärjestelmä näytti ulospäin hyvältä. Suuret leikkaukset laman seurauksena tehtiin usein palvelun sisällä esimerkiksi leikkaamalla henkilöstöresursseja, jolloin niiden vaikutukset eivät suoraan näkyneet ulospäin, vaan asiasta kärsivät palveluidenkäyttäjät⁶².

Suomea kosketti 1900-luvun lopulla ja 2000-luvun alussa myös moni muu yhteiskunnallisesti merkittävä muutos. Suomen ulkopolitiikka koki dramaattisen muutoksen, kun Neuvostoliitto hajosi 1991 ja uusia suhteita alettiin rakentaa Venäjän kanssa. Osittain Neuvostoliiton hajoamisen seurauksena Suomelle avautui myös mahdollisuus päästä tiivistämään ulkosuhteitaan länteen päin. Suomi liittyi Euroopan unionin jäseneksi vuonna 1995 ja lähti mukaan myös EU:n yhteisvaluutta euroon, joka otettiin käyttöön Suomessa vuonna 2002.

Yksi iso ja keskeinen uudistus 1990-luvulla oli myös perustuslakiuudistus, joka oli suuri ponnistus lainsäädäntötyölle, mutta myös omalta osaltaan antamassa myötätuulta lapsiasiajärjestelmälle. Uusi perustuslaki tuli voimaan 1.3.2000. Uuden perustuslain toinen luku käsittelee yksinomaan perusoikeuksia. Ylipäätään uusi perustuslaki vahvisti yksilön perusoikeuksia, mikä omalta osaltaan myös vahvisti lapsen oikeuksien asemaa. Perustuslakiuudistuksessa säädettiin erikseen, että lapsia tulisi kohdella tasa-arvoisesti yksilöinä. Lisäksi säädettiin, että lasten tulisi kehitystasonsa mukaisesti saada

⁵⁹ Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2009, 12, 19–20.

⁶⁰ https://valtioneuvosto.fi/hallitusohjelmat/-/asset_publisher/65-paaministeri-esko-ahon-hallituksen-ohjelma [luettu 4.5.2021]

⁶¹ Bardy, Heino & Salmi 2001, 32–33; Lapsiasiavaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018, 22–25.

⁶² Bardy, Heino & Salmi 2001, 64–68.

mahdollisuus osallistua itseään koskevien asioiden käsittelyyn. Julkinen valta myös valtuutettiin huolehtimaan riittävästä tuesta perheille, jotta nämä voisivat turvata lasten hyvinvoinnin ja yksilöllisen kasvun. Edellä mainittujen kohtien sisällyttäminen perustuslakiin oli merkittävä harppaus lapsen oikeuksille, sillä kohtien kirjaaminen perustuslakiin tarkoitti sitä, että ne tuli jatkossa ottaa huomioon kaikessa lapsia koskevassa lainsäädäntötyössä.⁶³ Perustuslakiuudistus oli kuitenkin Suomelle niin iso ponnistus, että aikaa lapsiasiajärjestelmän luomiselle ei vielä tässä vaiheessa jäänyt.

4. Lapsiasiavaltuutetun toimen perustaminen

4.1. Suomen ensimmäinen lapsiasiavaltuutettu, Maria Kaisa Aula

1.9.2005 Suomen ensimmäinen lapsiasiavaltuutettu Maria Kaisa Aula aloitti lapsiasiavaltuutetun tehtävässä. Aula syntyi Tervolassa 27.maaliskuuta vuonna 1962. Hän valmistui valtiotieteiden lisensiaatiksi Helsingin yliopistosta vuonna 1990. Hänet valittiin ensimmäisen kerran eduskuntaan vuonna 1991. Kansanedustajana hän toimi vuoteen 2003 asti Keskustan edustajana. Kansanedustajana toimiessaan Aula keskittyi pitkälti talouspolitiikkaan, mutta oli kiinnostunut myös koulutus- ja sosiaalipolitiikasta. Hän kuvasi itseään niin sanotuksi yleispoliitikoksi.⁶⁴ Kansanedustajauransa jälkeen Aula valittiin luottamustoimeen Lastensuojelun Keskusliiton puheenjohtajaksi vuosiksi 2004–2005. Samoihin aikoihin Aulasta tuli myös itsestään äiti, kun hänen omat lapsensa syntyivät. Aula kokee, että tällöin hän myös alkoi itse kiinnostua enemmän lapsien asioista ja lasten asioihin vaikuttamisesta. Hän koki myös kiinnostavaksi työssä sen, että valtuutetun virka oli uusi ja virassa pääsisi luomaan täysin uusia toimintatapoja ja kehittämään aidosti lasten asioita.⁶⁵ Lisäksi Aulalla oli kansanedustajavuosien ajalta kertynyt rutkasti vaikuttamistyön kokemusta ja runsaasti verkostoja, jotka olivat valtuutetun työssä tärkeitä.

Lapsiasiavaltuutetun toimisto perustettiin Jyväskylään. Valtuutetun toimen aloitusta voidaan kuvata jopa sekasortoiseksi, sillä uusi viranomaisen aloitti toimintansa ilman toimen kannalta keskeisiä rakenteita tai selkeää palvelujärjestelmää. Tämän toi hyvin esille se, kuinka lapsiasiavaltuutetun toimisto ja sen asiakaspalvelu ruuhkautuivat pahasti

⁶³ Suomen toinen määräaikaisraportti YK:n lapsen oikeuksien komitealle 1998, 4–5.

⁶⁴ Maria Kaisa Aulan haastattelu 2019.

⁶⁵ Maria Kaisa Aulan haastattelu 2019.

heti toimiston alkutaipaleella kansalaisten runsaista yhteydenotoista, joita ei ollut osattu odottaa saatiikka miettiä, miten niihin tulisi reagoida. Valtuutettu oli aloittanut työnsä kahdestaan avustajansa kanssa, mutta pian toiminnan aloittamisen jälkeen huomattiin, että valtuutetun toimisto tarvitsisi lisää henkilöstöresursseja viran hoitamista varten. Eduskunnan valtiovarainvaliokunta korostikin mietinnössään (VaVM45/2005 vp) valtion vuoden 2006 talousarvioita varten tarvetta selvittää, miten lapsiasiavaltuutettu yhteistyössä eri ministeriöiden, tutkimuslaitosten ja muiden alan asiantuntijaorganisaatioiden kanssa voisi verkostoida käyttöönsä tarvittavaa asiantuntemusta ja henkilöstöresursseja.⁶⁶

Kummallisen tilanteesta teki se, että edellisessä kappaleessa esitettyjä asioita ei ollut osattu pohtia ennen valtuutetun viran perustamista, vaikka toimintaa pohjustamassa oli toiminut sosiaali- ja terveysministeriön asettama Suomen lapsiasiain toimikunta. Lapsiasiain toimikunta oli kuitenkin onnistunut luomaan toiminnalle hyvät peruslinjaukset. Näissä peruslinjauksissa Aulan mukaan myös oli ylipäättään kirkastunut ajatus yleisesti kaikkien lasten asioita ajavasta lapsiasiavaltuutetusta⁶⁷. Lapsen oikeuksien sopimuksen ratifioinnin yhteydessä oli jäänyt tekemättä myös kansallinen sopimuksen täytäntöönpanosuunnitelma eli niin sanottu kansallinen lapsistrategia. Lapsiasiavaltuutetun viran perustamishetki olisi ollut oiva tilaisuus luoda puuttuva toimeenpanosuunnitelma, mutta toimen sekasortoinen käynnistämishetki luultavasti vesitti tämän, sillä voimavaroja ei kahden hengen valtuutetun toimistossa ollut riittävästi kansalliseen toimeenpanosuunnitelmaan.

Lapsiasiavaltuutettu Aula valitsi toiminnan alkaessa syksyllä 2005 kolme peruseriaatetta ohjaamaan työtään lapsiasiavaltuutettuna. Ensimmäinen niistä oli se, että lapsen oikeudet ovat aikuisten velvollisuuksia. Sen mukaan aikuisten tehtävä oli huolehtia lasten tarvitsemasta suojelusta ja hoivasta. Huomiota haluttiin kiinnittää myös varhaiseen tukeen vetoamalla kalliiseen huomiseen, mikäli lapsen hätään suhtauduttaisiin varhaisessa vaiheessa välinpitämättömästi. Toinen peruseriaate lapsiasiavaltuutetun työlle oli lapsen oikeus olla lapsi riittävän pitkään. Aula koki lapsuuden lyhenemisen ja aikuisten ongelmien tunkeutumisen lasten maailmoihin liian varhain erityisesti suomalaisen yhteiskunnan ongelmana, johon tulisi puuttua. Kolmanneksi valtuutetun viran peruseriaatteeksi linjattiin lapset Suomen voimavarana. Aula linjasi, että lasten

⁶⁶ Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2005, 9.

⁶⁷ Maria Kaisa Aulan haastattelu 2019.

hyvinvointi tulisi ratkaisemaan ikääntyvän Suomen elinvoiman.⁶⁸ Nämä kolme peruseriaatetta loivat raameja Aulan lapsiasiavaltuutetun työlle. Aulan laatimista peruseriaatteista paistoivat myös uudet ajatukset lapsen osallisuudesta ja toimijuudesta, jotka olivat hänen valtuutetun uransa aikana keskeisessä roolissa.

Toimen perustamisvuosi kului lähinnä toiminnan suunnitteluun, uudesta toimesta tiedottamiseen, työn aloittamiseen liittyviin järjestelyihin sekä yhteistyöverkostojen luomiseen ja käynnistämiseen. Aula itse on kuvaillut, että lapsiasiavaltuutetun työstä jopa ensimmäiset kaksi vuotta menivät siihen, kun luotiin ja pohdittiin sitä, millaista lapsiasiavaltuutetun virkaa Suomeen ollaan perustamassa. Aula loi lapsiasiavaltuutetun toimea vahvasti *Lapsille sopiva Suomi*-projektin tiimoilta sekä haki vaikutteita pohjoismaisilta sekä eurooppalaisilta kollegoilta. Aula piti tiivistä yhteistyötä erityisesti Norjan lapsiasiavaltuutetun Reidar Hjermannin kanssa.⁶⁹ Perustamisvuosia voisi siis kuvailla instituution lanseerausvuosiksi, joissa vasta muotoiltiin lapsiasiavaltuutetun toimea ja tavoitteita.

Lapsiasiavaltuutetun toimen käynnistymistä vauhditti omalta osaltaan sen saama laaja julkisuus syksyllä 2005. Valtuutetun toimisto sai runsaasti yhteydenottoja sekä medioilta että kansalaisilta. Valtuutetun virka oli siis selkeästi odotettu toimija Suomessa. Valtuutetun saama julkisuus myös auttoi omalta osaltaan toimen tunnetuksi tekemisessä. Aula antoi vuoden 2005 puolella peräti yli 60 haastattelua. Toisaalta erityisesti kansalaisten yhteydenotoissa korostuivat kannanottojen pyynnöt yksittäisten lasten ja heidän perheidensä tapauksiin, jotka eivät nimenomaisesti kuuluneet valtuutetun tehtäviin. Tuntui siis siltä, että laajasta julkisuudesta huolimatta monet olivat ymmärtäneet valtuutetun toimen väärin. Lisäksi kansalaisten yhteydenotoista kävi ilmi se, että kansalaisilla ei ollut selkeästi tietoa siitä, että mihin he olisivat voineet asiassaan kääntyä esimerkiksi suora kanteluoikeus eduskunnan oikeusasiamiehelle ei tuntunut olevan kansalaisten tietoisuudessa. Myös sosiaaliasiamiesten olemassaolo oli monelle vieras asia ja monet sosiaaliasiamiehille kuuluvat yhteydenotot tulivat ensin lapsiasiavaltuutetun toimistolle.⁷⁰

Syksyllä 2005 Aula aloitti selvityksen siitä, millaista systemaattista tutkimustietoa Suomessa ylipäätään kerättiin lasten elinoloista. Keskeinen Aulan havainto lapsiasiavaltuutettuna aloitettuaan oli, että Suomesta puuttui vahva ja systemaattinen

⁶⁸ Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2005, 14.

⁶⁹ Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2005, 15; Maria Kaisa Aulan haastattelu 2019.

⁷⁰ Hänninen 2008, 5.

tutkimus nuorista ja erityisesti pienistä lapsista.⁷¹ Lisäksi Aula havaitsi ja myöhemmin teki näkyväksi sellaisia vähemmistölapsiryhmiä, kuten saamelaislapset ja romanilapset, jotka olivat tutkimuskentässä olleet lähes näkymättömiä ennen. Toinen tärkeä ajatus Aulalla oli lapsivaikutusten arviointi, jonka Aula halusi tuoda mukaan kaikkeen päätöksentekoon. Aulan mukaan lapsivaikutuksia tuli arvioida kaikessa päätöksenteossa, vaikka asia ei suoranaisesti liittyisikään lapsiin.⁷² Tuntuu erikoiselta, että ennen vuotta 2005 Suomen lapsuuden tutkimuksessa oli kokonaisia lapsiryhmiä, jotka olivat lähes näkymättömiä, sillä vähäinen tutkimus viittaa myös siihen, että nämä lapsiryhmät ovat varmasti jääneet myös vähälle huomiolle lapsipoliittisessa päätöksenteossa.

Lapsiasiavaltuutetun työskentely pohjautuu vahvasti verkostomaiselle työskentelylle. Lapsiasiavaltuutettu ei voi olla joka paikassa ja joka asian asiantuntija, jonka vuoksi hän tarvitsee laajoja yhteistyöverkostoja esimerkiksi tutkimuslaitoksiin ja järjestöihin. Yhteistyöverkostojen luomisessa Aula teki urauurtavaa työtä, josta myöhemmät viranhaltijat ovat hyötäneet suuresti. Valtuutetun viralle alettiin myös heti syksyllä 2005 hahmotella lapsiasianeuvottelukunta -nimistä yhteistyöelintä, joka kokoaisi hyödyllisiä asiantuntijoita lapsiasiavaltuutetun työn tueksi.

Yhteenvetona voidaan todeta, että toiminta oli alussa monella tapaa jäsentymätöntä ja organisoimatonta, mikä oli toisaalta ymmärrettävää, koska virka oli Suomessa täysin uusi. Monessa mielessä silti tuntuu uskomattomalta, että valtion virallinen instituutio perustettiin ilman kunnollista toimintasuunnitelmaa ja organisointia. Lapsiasiavaltuutetun viran alkutaivalta tutkiessa tuntuu, että tarpeisiin herättiin vasta, kun tilanteet tulivat niin sanotusti syliin. Esimerkiksi noin 500 kansalaisyhteydenottoa valtuutetun toimistolle ruuhkauttivat koko toimiston. Ylipäätään vaikka valtuutetun virka perustuu vahvalle verkostomaiselle työskentelylle, tuntuu jälkikäteen kummalliselta, että alun perin virkaa ja toimistoa lähti pyörittämään kaksi henkilöä, kun kyseessä oli kuitenkin virka, jonka tuli ajaa koko Suomen lasten asioita. Laki lapsiasiavaltuutetun virasta ja yleiset toimintatavat nojasivat vahvasti Ruotsin ja Norjan lapsiasiavaltuutettuihin, joten neuvoja ja toimintamalleja toiminnan organisoimiseksi olisi ollut tarjolla. Aula itse on kuvaillut tilannetta hyvin sanomalla: ”alussa olin minä, sihteeri, puhelin ja toimistohuone”⁷³.

⁷¹ Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2005, 18.

⁷² Junkala & Tawah 2009, 8; Lapsille sopiva Suomi 2005, 61; Maria Kaisa Aulan haastattelu 2019.

⁷³ Maria Kaisa Aulan haastattelu 2019.

Toisaalta Aulan suoriutumista uuden viran käynnistämisestä voi kuvailla ansiokkaaksi, sillä hän onnistui toimimaan niissä puitteissa, jotka hänelle oli annettu. Hän loi kattavan yhteistyöverkoston sekä aloitti merkittäviä tutkimusprojekteja. Tällaisia tutkimusprojekteja olivat muun muassa vuonna 2009 aloitettu selvitystyö erityistä tukea tarvitsevien lasten oikeuksista sekä vuonna 2011 käynnistynyt lasten hyvinvoinnin indikaattoreita koskeva työryhmä.⁷⁴ Hän onnistui tunnistamaan vakavia puutteita lasten asioissa ja teki näkyvämmäksi kokonaan uusia lapsiryhmiä. Hän myös otti vahvasti kantaa lapsiasiavaltuutetun toimiston aliresursointiin ja loi tätä kautta lapsiasiavaltuutetun toimistolle vankempia toimintaedellytyksiä. Aula oli myös näkyvästi esillä julkisuudessa ja lapsiasiavaltuutetun virka henkilöityi vahvasti Aulaan.

4.2. Lapsiasiavaltuutettu osaksi raportointia lapsen oikeuksien komitealle

Lapsen oikeuksien sopimuksen ratifioinnin ja lapsiasiavaltuutetun viran perustamisen välillä tehtiin myös paljon lapsipolitiikan saralla. Lisäksi Suomella oli jo pitkät perinteet ihmisoikeussopimusten saralla eli lapsen oikeuksien sopimus oli myös tälle jatkumoa. Esimerkiksi vuonna 1970 Suomi ratifioi kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan kansainvälisen yleissopimuksen ja vuonna 1981 Suomi ratifioi kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen. 1990-luvulla alkoikin Suomessa vakiintua käytäntö, jonka mukaan ihmisoikeusnäkökulma tulisi huomioida kaikessa Suomen hallinnossa⁷⁵. Myös vuoden 1995 perusoikeusuudistus ja vuoden 2000 perustuslakiuudistus vauhdittivat ihmisoikeusnäkökulman vahvistumista.

Lapsen oikeuksien sopimuksen ratifioineet maat ovat velvollisia luovuttamaan selvityksen lapsen oikeuksien tilasta maassaan aina viiden vuoden välein YK:n Lapsen oikeuksien komitealle. Raportissa valtio luettelee toimenpiteet, joilla se on pyrkinyt edistämään maassaan lapsen oikeuksia. Raporttia käsitellään komitean järjestämässä kuulemistilaisuudessa, johon osallistuvat myös valtionedustajat sekä keskeiset toimijat järjestökentältä. Raportoinnin päätteeksi komitea antaa valtiolle suosituksia tai huomautuksia, joihin valtion tulee ottaa kantaa seuraavassa määräaikaisraportissaan.⁷⁶

⁷⁴ <https://lapsiasia.fi/-/lasten-ja-nuorten-hyvinvoinnin-tietopohja-puntarissa-> [luettu 5.12.2021]

⁷⁵ Suomen ensimmäinen määräaikaisraportti YK:n lapsen oikeuksien komitealle 1994, 5–7.

⁷⁶ https://um.fi/yk-n-voimassa-olevat-ihmisoikeussopimukset/-/asset_publisher/vcCt60yvlDdt/content/yleissopimus-lapsen-oikeuksista-1989- [luettu 4.5.2021]

Raportointia koordinoi Suomessa ulkoministeriö ja raportoinnin yhteydessä oman raporttinsa antavat myös kansalaisjärjestöt. Myös lapsiasiavaltuutettu on laatinut oman raporttinsa toimen perustamisesta lähtien.

Ulkoasianministeriö asetti 25.2.1993 työryhmän valmistelemaan ja toteuttamaan Suomen ensimmäistä maaraporttia. Työryhmän puheenjohtajaksi valittiin lähetysneuvos Anja-Riitta Ketokoski ulkoasiainministeriöstä. Työryhmän tavoitteiksi asetettiin luoda kattava selvitys ja lainsäädännön tilaa kuvaava raportti siitä, miten viranomaiset ovat täyttäneet velvoitteensa koskien lapsen oikeuksien sopimusta. Osana raportointia työryhmä järjesti keskustelutilaisuuden sekä avoimen kuulemistilaisuuden, jossa kansalaisjärjestöillä, tutkijoille, vapaaehtoisjärjestöillä ja virkamiehillä oli mahdollisuus antaa työryhmälle lisätietoja lasten ja nuorten oikeuksien toteutumisesta.

Suomen ensimmäisessä maaraportissa työryhmä tuo esille huolen lasten eriarvoisuuskehityksestä, joka on työryhmän mukaan seurausta liiallisen kilpailun luomisesta ja taloudellisesti haastavista olosuhteista. Laman vaikutukset lapsiin ovat siis jo jollain tasoa havaittu ongelma. Maaraportissa myös tunnustetaan monia suomalaisen hallinnon puutteita. Yhdeksi keskeiseksi puutteeksi nostetaan lapsivaikutusten arviointi, jota ei systemaattisesti tehdä osana päätöksentekoa. Suomi saa kuitenkin kansainvälisessä vertailussa myös paljon positiivista palautetta. Esimerkiksi suomalaislasten elintaso ja koulutus ovat kansainvälisesti vertailtuna korkealla. Positiivisen palautteen ohella kuitenkin todetaan myös, että Suomessa ei vielä kaikilta osin ole onnistuttu panemaan täytäntöön lapsen oikeuksien sopimusta. Suomen hallitus pitää tärkeänä lapsen oikeuksien sopimuksen täytäntöönpanon tehostamisessa, että esimerkiksi lasten ja nuorten psykiatrisia hoitopaikkoja lisättäisiin, sosiaalitoimen ja oikeuslaitosten kehittämistä siten, että lapsen etu tulisi niissä huomioitua paremmin, lasten kielioikeuksien kehittämistä sekä uusien toimintatapojen kehittämistä hallinnossa, jotta lainsäädäntö pystyisi jatkossa suojaamaan lapsia paremmin seksuaaliselta hyväksikäytöltä ja sen seurauksilta.⁷⁷ Suomen hallitus siis pyrkii toimeenpanemaan lapsen oikeuksien sopimusta jatkossa paremmin.

Mielenkiintoista Suomen ensimmäisessä maaraportissa on huomio siitä, että Suomella ei ole lapsen oikeuksien sopimuksen nojalla luotuja hallinnollisia järjestelyjä, jotka on toteutettu muissa Pohjoismaissa. Lapsinäkökulmaa ei ole alistettu yhteenkään ministeriön tehtäväalueeseen ja lisäksi tunnustetaan, että Suomella ei ole olemassa

⁷⁷ Lapsiasiavaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018, 97.

lapsiasiajärjestelmää. Työryhmän mielestä lapsiasiajärjestelmän luominen Suomeen olisi erittäin toivottavaa, jotta lapsinäkökulma voitaisiin tuoda päätöksentekoon tehokkaammin. Hallitus on antanut työryhmän raportille oman kannanottonsa, jossa sivuutetaan täysin työryhmän toive lapsiasiajärjestelmän luomisesta. Sen sijaan hallituksen kannanotossa suunnitellaan asiantuntijaverkoston perustamista, joka pystyisi yleisemmin tiedottamaan Suomea koskevista ihmisoikeusvelvoitteista.⁷⁸ Tarve lapsiasiajärjestelmälle on siis tunnustettu, mutta se näyttää kaatuvan hallituksen vastahakoisuuteen perustaa lapsiasiajärjestelmä. Mielenkiintoista ensimmäisessä maaraportissa on myös se, kun raportin laatijat itse toteavat raportin laatimisprosessin olleen hankala, koska hallinnonalat Suomessa ovat niin sektoroituneet⁷⁹. Raportin periaatteellinen tarkoitus on antaa YK:n lapsen oikeuksien komitealle kokonaiskuva Suomen lapsista ja heidän elinoloistaan, joten on huolestuttavaa, että jopa raportin laatijat kamppailevat eriytyneiden hallinnonalojen kanssa.

Suomi jätti toisen määräaikaisraporttinsa YK:n lapsen oikeuksien komitealle heinäkuussa 1998. Toinen määräaikaisraportti käsittelee ajanjaksoa tammikuusta 1995 kesäkuuhun 1998. Suomessa oli vuonna 1995 saatettu voimaan hallitusmuodon perusoikeussäännöksiä uudistaminen. Keskeistä uudistuksessa oli Suomen perusoikeusjärjestelmän uudistaminen ja täsmentäminen. Uudistuksessa myös lisättiin perustuslain suojan piiriin uusia perusoikeuksia. Hallitusmuodon yhdenvertaisuutta koskevaa sääntelyä täydennettiin myös syrjintäkiellolla sekä säännöksillä lasten yhdenvertaisesta kohtelusta ja sukupuolten tasa-arvosta. Hallitusmuotoon lisättiin myös perusarvot ilmaiseva säännös ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeuksien turvaamisesta. Myös oikeudenmukaisuuden yleinen edistäminen yhteiskunnassa kirjattiin hallitusmuotoon. Tavoitteena oli tulevaa perustuslakiuudistusta silmällä pitäen ylipäätään täydentää hallitusmuotoa siten, että se sisältäisi myös ne ihmisoikeusvelvoitteet, joihin Suomi on kansainvälisesti sitoutunut.⁸⁰ Perusoikeusajattelun vahvistuminen oli positiivista kehitystä myös lapsipolitiikan suhteen, sillä samalla vahvistuivat myös lasten perusoikeudet.

Suomi oli edellisen raportoinnin yhteydessä saanut jälleen huomautuksen siitä, että Suomi ei ollut vielä perustanut lapsiasiavaltuutetun virkaa. Suomi oli kuitenkin nyt reagoinut tähän ja päättänyt perustaa eduskunnan oikeusasiamiehen yhteyteen toisen

⁷⁸ Suomen ensimmäinen määräaikaisraportti YK:n lapsen oikeuksien komitealle 1994, 6.

⁷⁹ Lapsiasiavaltuutetun kertomus eduskunnalle 2015 97.

⁸⁰ Suomen toinen määräaikaisraportti YK:n lapsen oikeuksien komitealle 1998, 4.

apulaisoikeusasiamiehen viran, jonka tehtäväksi kirjattiin lapsen oikeuksien sopimuksen valvominen Suomessa. Sosiaali- ja terveysministeriössä oli kyllä selvitetty myös lapsiasiavaltuutetun toimen perustamista, mutta toimea ei vielä silti päädytty perustamaan.⁸¹ Toisen apulaisoikeusasiamiehen viran perustaminen vaikutti akuuteimman tarpeen täyttämiseltä, sillä lapsen oikeuksien sopimukselta oli puuttunut jo useamman vuoden valvova viranomainen.

Toisen määräaikaisraportin suosituksissa YK:n lapsen oikeuksien komitea oli erityisesti huolissaan Suomen kuntien eriarvoisuudesta. Komitea piti tärkeänä, että kaikille Suomen lapsille taattaisiin samantasoiset palvelut asuinkunnasta riippumatta. Kuntia myös kehoitettiin tekemään kaikki tarvittavat toimenpiteet lapsen oikeuksien sopimuksen täytäntöönpanemiseksi. Komitea oli myös yhä huolissaan puuttuvasta lapsiasiamiehestä, sillä komitean mukaan Suomen perustama toinen apulaisoikeusasiamies ei voisi täyttää lapsiasiamiehen paikkaa.⁸²

Suomen hallitus jätti kolmannen määräaikaisraporttinsa YK:n lapsen oikeuksien komitealle heinäkuussa 2003. Keskeisimpänä uudistuksena edellisen raportin jälkeen Suomessa oli saatettu voimaan uusi perustuslaki, joka tuli voimaan 1.3.2000. Edellisen raportointikerran jälkeen Suomessa oli myös ratifioitu kaksi uutta kansainvälistä sopimusta. Suomessa saatettiin voimaan 25.2.2000 yleissopimus koskien ILO:n lapsityön pahimpien muotojen kieltämistä ja välittömiä toimia niiden poistamiseksi. Toisena sopimuksena Suomessa asetettiin voimaan 10.5.2002 YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen valinnainen lisäpöytäkirja koskien lasten osallistumista aseellisiin selkkauksiin.⁸³

Suomi oli aiemmissa YK:n lapsen oikeuksien komitean suosituksissa saanut kehotuksen perustaa kansallinen lapsiasiamies. Tampere oli perustanut oman kunnallisen lapsiasiamiehen viran vuonna 2003. Kokemukset olivat myönteisiä ja tästä pyrittiin ottamaan mallia pohdittaessa kansallista lapsiasiamiestä. Kansallinen lapsiasiamiesasia otti toden teolla tuulta alleen, kun se kirjattiin Matti Vanhasen johtaman hallituksen ohjelmaan.⁸⁴ Suomi näytti siis vihdoinkin perustavan lapsen oikeuksien sopimukselle sitä valvovan ja edistävän viranomaisen. Erikoista asiassa oli kuitenkin se, että lukuisista kehotuksista huolimatta Suomi oli viivytellyt asian kanssa yli kymmenen vuoden ajan.

⁸¹ Suomen toinen määräaikaisraportti YK:n lapsen oikeuksien komitealle 1998, 5.

⁸² Suomen kolmas määräaikaisraportti YK:n lapsen oikeuksien komitealle 2003, 7–9.

⁸³ Suomen kolmas määräaikaisraportti YK:n lapsen oikeuksien komitealle 2003, 7.

⁸⁴ Suomen kolmas määräaikaisraportti YK:n lapsen oikeuksien komitealle 2003, 9.

Kyse ei kuitenkaan ollut vain passiivisesta viivytystä, sillä moni taho saattoi ajatella, että lapsiasiamiehen tehtävä oli Suomessa jo hoidossa eduskunnan oikeusasiamiehen ja toisen apulaisoikeusasiamiehen toimesta.

Kolmannessa maaraportissaan Suomi toi myös esille niitä toimenpiteitä, joilla se oli pyrkinyt parantamaan lapsen oikeuksien tunnettavuutta ja koordinoitua. Lapsen oikeuksien sopimus oli muun muassa tulossa osaksi opetussuunnitelmaa 1.8.2006 mennessä. Lisäksi vastuuta lapsen oikeuksien tiedottamisesta oli pyritty tasaamaan järjestöiltä myös valtiolle. Maaraportissa Suomi toi myös esille eduskunnan oikeusasiamiehen työtä lapsen oikeuksien edistäjänä. Raportissa muun muassa tuotiin esille oikeusasiamiehen havaitsemat puutteet lastensuojelussa. Lisäksi raportissa kerrottiin, miten lastensuojelussa havaitut puutteet pyrittiin korjaamaan valmisteilla olevalla lastensuojelulain kokonaisuudistuksella.⁸⁵

Edellisessä raportissaan YK:n lapsen oikeuksien komitea oli antanut Suomelle myös vahvan suosituksen kehittää tiedonkeruuta lapsista. Erityisiksi puutteiksi lapsen oikeuksien komitea oli nostanut kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevat lapset ja heistä kerätyn tiedon vähäisyyden. Tiedonkeruu lapsista ja heidän elinolosuhteistaan olivat myös ensimmäisen lapsiasiavaltuutettu Aulan tutkimuslistalla. Suomi myös tunnisti maaraportissaan 2003, että haavoittuvista lapsiryhmistä oli yhä puutteellisesti olemassa olevaa tietoa. Aulan havaitsemat puutteet tutkimustiedossa koskien esimerkiksi vammaisia lapsia ja saamelaislapsia tuovat esille sen, että Suomi ei reagoinut tarvittavilla toimenpiteillä YK:n suosituksiin. Suomi totesi myös vuoden 2003 maaraportissaan, että lapsipalveluiden laadusta ja niiden kohdentumisesta ei ollut tehty vielä riittävästi selvityksiä.⁸⁶ Edellä mainitut puutteet tuntuvat itsestä kovin kummallisilta, kun otetaan huomioon esimerkiksi lapsipalveluiden budjetti Suomessa.

Lapsiasiavaltuutetun viran perustamisen myötä myös lapsiasiavaltuutettu otettiin mukaan raportointityöhön.⁸⁷ Aula keskittyi ensimmäisellä toimikaudellaan tutustumaan siihen, millaisia suosituksia YK:n lapsen oikeuksien komitea oli Suomelle antanut ja siihen, miten näitä asioita oli suositusten toimesta kehitetty.

Lapsiasiavaltuutetun toimen alkuvuosina erityisen ongelmallisena Aula piti sitä, että lapsen oikeuksien sopimus ja erityisesti sen sisältö olivat kovin tuntemattomia

⁸⁵ Suomen kolmas määräaikaisraportti YK:n lapsen oikeuksien komitealle 2003, 18–19.

⁸⁶ Suomen kolmas määräaikaisraportti YK:n lapsen oikeuksien komitealle 2003, 10–11, 19.

⁸⁷ Aula 2011, 3; https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1991/19910060/19910060_2 [luettu 20.5.2021]

suomalaisille. Aula koki, että edes lasten parissa toimivien ammattilaisten keskuudessa sopimuksen sisältö ei ollut tiedossa riittävän hyvin.⁸⁸ Myös YK:n lapsen oikeuksien komitea oli suosituksissaan katsonut, että Suomen tulisi panostaa enemmän sopimuksen tunnetuksi tekemiseen.⁸⁹ Konkretian tasolla komitea suositteli, että Suomi kääntäisi lapsen oikeuksien sopimuksen kaikille sen vähemmistökielille ja järjestäisi systemaattista koulutusta lasten parissa työskenteleville sopimuksen sisällöstä.⁹⁰ Sopimuksen tiedottamisessa oltiin Suomessa siis jossain määrin epäonnistuttu, sillä sopimus oli tässä kohtaa ollut Suomessa ratifioituna yli 15 vuotta.

Suomen hallitus jätti heinäkuussa 2008 neljännen määräaikaisraporttinsa YK:n lapsen oikeuksien komitealle. Vuonna 2002 Suomi oli myös hyväksynyt YK:n lapsen oikeuksien sopimukseen liitetyn valinnaisen lisäpöytäkirjan, joka käsitteli lasten osallistumista aseellisiin selkkauksiin. Suomi kertoi neljännessä määräaikaisraportissaan myös, että Suomi valmisteli myös toisen YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen lisäpöytäkirjan ratifioimista. Toinen valinnainen lisäpöytäkirja käsittelee lapsikauppaa, lapsiprostituution sekä lapsipornografian torjumista.⁹¹

Edellisen vuoden 2003 määräaikaisraportin jälkeen Suomessa oli tartuttu yhtenä keskeisenä asiana suosituksiin, jotka käsittelivät Suomen lastensuojelua. Merkittävänä uudistuksena vuoden 2008 alussa voimaan tuli uusi lastensuojelulaki. Uudessa lastensuojelulaissa oli tavoitteena parantaa erityisesti lapsen oikeuksien ja edun toteutumista lastensuojelussa. Erityistä huomiota haluttiin kiinnittää varhaisiin tukitoimiin lapsille ja heidän perheilleen. Ennaltaehkäisevien palveluiden parantaminen oli ollut alusta asti Aulan valtuutetun työn keskiössä, joten uudistus oli lupaava. Uusi lastensuojelulaki myös velvoitti kunnat laatimaan suunnitelmat lasten hyvinvoinnin edistämiseksi ja lastensuojelun järjestämiseksi.⁹²

E erityisenä huolenaiheena YK:n lapsen oikeuksien komitea oli esittänyt aiemmissa raporteissaan Suomen lapsipolitiikan hajanaisuuden ja koordinoimattomuuden. Aula arvioi lapsiasiavaltuutettuna, että suomalaisen lapsipolitiikan koordinointi oli edistynyt hyvin vuodesta 2007 alkaen. Tässä edistyksessä keskeisessä roolissa oli Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelman yhteyteen laadittu lapsi- ja nuorisopoliittinen kehittämisohjelma, jonka tarkoitus oli koota yhteen eri hallinnonalojen lapsia koskevat

⁸⁸ Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2005, 20.

⁸⁹ Suomen kolmas määräaikaisraportti YK:n lapsen oikeuksien komitealle 2003, 13–14.

⁹⁰ Suomen kolmas määräaikaisraportti YK:n lapsen oikeuksien komitealle 2003, 13–15.

⁹¹ Suomen neljäs määräaikaisraportti YK:n lapsen oikeuksien komitealle 2008, 4.

⁹² Aula 2011, 5–6; Suomen neljäs määräaikaisraportti YK:n lapsen oikeuksien komitealle 2008, 13.

suunnitelmat ja asettaa tavoitteet seuraavalle hallituskaudelle.⁹³ Myös lapsiasiavaltuutetun viran perustaminen oli positiivinen suuntaus suomalaiselle lapsipolitiikalle.

YK:n lapsen oikeuksien komitea käsitteli Suomen neljännen määräaikaisraportin kesäkuussa 2011. Käsittelyn yhteydessä komitea antoi myös omat päätelmänsä ja suosituksensa Suomelle määräaikaisraportin perusteella. Yleisenä kommenttina komitea koki positiivisena kehityksenä sen, että Suomen hallitus oli ottanut määräaikaisraportin raportointityöhön mukaan lapsiasiavaltuutetun, kansalaisjärjestöt sekä eduskunnan oikeusasiamiehen.

Yleisesti ottaen komitea piti myönteisinä asioina myös Suomen raportissaan esittelemiä lakimuutoksia. Myös kansainvälisten sopimusten ratifiointi oli komitean mielestä hyvää kehitystä. Myönteisistä asioista huolimatta komitea esitti päätelmissään myös monia huolenaiheita. Yksi keskeisin näistä oli se, että Suomi ei ollut reagoinut riittävästi sille aiemmin kolmannen määräaikaisraportin aikana annettuihin suosituksiin ja toimintaohjeisiin⁹⁴.

Yksi jo aiemmin esillä ollut huolenaihe komitealla oli yhä lapsipolitiikan hajanaisuus Suomessa. Komitea koki, että Suomessa lapsen oikeuksien sopimus ja sen koordinointi oli asetettu liikaa sosiaali- ja terveysministeriön harteille, vaikka todellisuudessa sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan kuuluvat vain tietyt osa-alueet lapsen oikeuksien sopimuksesta. Komitea suositteli, että Suomi loisi tarpeeksi tehokkaan järjestelmän toimeenpanemaan ja koordinoimaan koko lapsen oikeuksien sopimusta. Komitea antoi Suomelle positiivista palautetta lapsiasiavaltuutetun viran perustamisesta ja lasten- ja nuorten kehittämisohjelmasta. Samalla komitea kuitenkin oli huolissaan pysyvän lapsistrategian puuttumisesta. Komitea piti tärkeänä, että Suomi ja Suomen lapsipolitiikka saisivat myös pysyviä rakenteita, joilla varmistettaisiin jatkuva lapsen oikeuksien sopimuksen toimeenpano. Komitea myös toivoi, että Suomen lapsiasiavaltuutettu saisi käyttöönsä paremmat resurssit toimen hoitamista varten.⁹⁵

Yhteenvedona Suomen saamista suosituksista YK:n lapsen oikeuksien komitealta voi todeta, että suosituksissa toistuvat samat teemat vuodesta toiseen. Näitä teemoja ovat muun muassa lastensuojelu ja siellä tapahtuva kaltoinkohtelu, lapset ilman huoltajaa,

⁹³ Suomen neljäs määräaikaisraportti YK:n lapsen oikeuksien komitealle 2008, 13–14.

⁹⁴ YK:n lapsen oikeuksien komitean päätelmät ja suositukset 2011, 2.

⁹⁵ YK:n lapsen oikeuksien komitean päätelmät ja suositukset 2011, 3.

lapsiperheköyhyys, syrjintä, mielenterveysongelmat sekä päihdepolitiikka. Pekkarinen toteaa myös, että vuoteen 2019 mennessä ei vuoden 2011 suosituksia ole juurikaan pantu täytäntöön⁹⁶. Kurttila kokee ongelmalliseksi sen, että kunnat eivät juurikaan ole mukana raportoinnissa, vaikka komitean suositukset yleensä liittyvät paikallisiin asioihin. Kurttila myös kokee, että Suomen suhtautuminen itse raportointiin on liian teknistä ja hänen mielestään on erikoista, että Suomen raportoinnista vastaa ulkoasianhallinto, vaikka lapsipolitiikka kuuluu perinteisesti eri instansseille.⁹⁷ Suomessa kansainvälisten sopimusten raportointia on perinteisesti hoitanut juuri ulkoministeriö, mutta tulevaisuudessa olisi hyvä pohtia, onko tämä esimerkiksi lapsen oikeuksien sopimuksen kannalta kaikkein toimivin ja tehokkain järjestely.

YK:n lapsen oikeuksien komitean raporteista on nähtävissä samat suositukset vuodesta toiseen, josta voi päätellä, että toimintasuositusten täytäntöönpano ja kehittäminen eivät ole toimineet Suomessa tehokkaasti. Tämä selittyy pitkälti sillä, että komitean loppupäätelmien ja suositusten käsittely on käyty yleensä systemaattisesti läpi vasta seuraavaa määräaikaisraporttia työstettäessä. Komitean mukaan tässä tarvittaisiin systemaattista jatkuvaa prosessia, jolloin suositukset tulisivat toimeenpannuiksi. Suomen ulkoministeriö on ilmoittanut, että raportointiprosessia tulisi kehittää jatkossa siten, että suositukset tulisivat paremmin niiden instanssien tietoon, joilla on toimivaltaa lapsipolitiikassa⁹⁸.

Vuosien saatossa Suomi on saanut myös paljon myönteistä palautetta YK:n lapsen oikeuksien komitealta. Erityistä kiitosta Suomi on saanut pääosin maksuttomasta ja kattavasta sosiaaliturvajärjestelmästä. Myös maksuton koulutus sekä vanhempainvapaat on nostettu esille positiivisessa valossa. Ylipäättään eurooppalaisessa vertailussa Suomi on kautta aikojen pärjännyt hyvin lapsimyönteisenä maana.⁹⁹

Merkittävänä voi pitää komitean suositusta, jossa se on todennut, että Suomen lapsiasiavaltuutetun tulisi jatkossa voida ottaa vastaan kanteluita yksittäisiltä lapsilta. Pohjoismaissa yksikään lapsiasiavaltuutettu ei ota kantaa yksittäistapauksiin. Aula kokee, että mikäli lapsiasiavaltuutetun toiminta menisi tähän suuntaan, tulisi valtuutetun saada merkittäviä lisäresursseja¹⁰⁰. Lisäksi Suomessa yksittäisten lasten kanteluita ottaa jo

⁹⁶ Elina Pekkarisen haastattelu 2019.

⁹⁷ Tuomas Kurttilan haastattelu 2020.

⁹⁸ Suomen kolmas määräaikaisraportti YK:n lapsen oikeuksien komitealle 2003, 9.

⁹⁹ YK:n lapsen oikeuksien komitean päätelmät ja suositukset 2008, 1–2.

¹⁰⁰ Maria Kaisa Aulan haastattelu 2019.

vastaan eduskunnan oikeusasiamies, jolloin lapsiasiavaltuutetun ja oikeusasiamiehen roolit saattaisivat sekoittua.

4.3. Lapsipolitiikka päättäjien huulille

Aula toi jo ensimmäisenä toimintavuotenaan lapsiasiavaltuutettuna esille konkreettisia tarpeita tulevaa vuoden 2007 hallitusohjelmaa silmällä pitäen. Hän koki esimerkiksi tärkeäksi, että hallitusohjelmaan kirjattaisiin konkreettisia tavoitteita lasten hyvinvoinnin parantamiseksi. Aula painotti erityisesti ennaltaehkäiseviä palveluita ja ongelmien varhaista tunnistamista keskeisinä tekijöinä lasten hyvinvoinnin lisääjinä. Yleisellä tasolla Aula koki, että Suomessa tarvittiin lapsuuden yleisen arvostamisen lisäämistä sekä lasten osallisuuden vahvistamista. Lasten osallisuuden kannalta Aula nosti esille tärkeäksi asiaksi sen, että lapsille luotaisiin parempia vaikuttamiskanavia, joiden kautta lasten mielipiteet tulisivat paremmin kuulluksi ja osaksi päätöksentekoa.¹⁰¹

Lapsiasiavaltuutetun toimisto teki merkittävää vaikuttamistyötä ennen ja jälkeen myös vuoden 2007 eduskuntavaalien. Hallitusohjelmassa ja tulevaisuudessa ylipäätään Aula halusi myös tuoda suomalaiseen politiikkaan yhä vahvemmin termin lapsipolitiikka. Aulan mielestä lapsia ei voitu vain niputtaa perhepolitiikan tai hyvinvointipolitiikan alle, vaan tarvittiin erillistä lapsipolitiikkaa, jolla pyrittäisiin edistämään lasten oikeuksia ja hyvinvointia. Suomi oli myös yhä uudelleen ja uudelleen saanut YK:n lapsen oikeuksien komitealta moitteita hajanaisesta ja huonosti koordinoidusta lapsipolitiikasta, joka oli pirstoutunut politiikan kentällä siten, että se oli tavallaan kaikkien ja tavallaan ei kenenkään vastuulla. Aula piti positiivisena kehityksenä yhä useamman kunnan toimia ottaa käyttöön lapsipoliittinen ohjelma, joka tähtäsi lapsipolitiikan koordinoinnin parantamiseen paikallisella tasolla. Tästä huolimatta Aula koki, että lasten ongelmia hoidettiin yhä liikaa palokuntamaiseen tyyliin sammuttamalla jo palavia ongelmia, kun Aulan mielestä tästä mallista tuli siirtyä enemmän ennaltaehkäiseviin palveluihin.¹⁰²

Aula oli tyytyväinen hallitusohjelman tavoitteisiin, joissa hänen mielestään näkyi hyvin lasten ja nuorten syrjäytymisen ja pahoinvoinnin ennaltaehkäisy. Hän oli myös lähettänyt paljon omia konkreettisia ehdotuksia Lasten, nuorten ja perheiden politiikkaohjelmaan ja oli tyytyväinen, koska ne oli huomioitu hänen mukaansa valmiissa ohjelmassa hyvin.

¹⁰¹ Maria Kaisa Aulan haastattelu 2019.

¹⁰² Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2012, 11–12 & 15.

Aula koki, että politiikkaohjelmaan oli syytä laittaa paljon lapsiasiavaltuutetun toimiston työpanosta, sillä politiikkaohjelma oli oiva tilaisuus saada eri alojen toimijat saman pöydän ympärille keskustelemaan lapsipolitiikasta ja ylipäättään tuoda lapsen oikeudet vahvemmin agendalle.¹⁰³ Myös päihdepolitiikan osaksi kirjattu vanhempien alkoholinkäytöstä lapsille aiheutuvien haittojen ehkäisy oli hyvä tavoite.¹⁰⁴ Yhteistyöverkostonsa tukemana lapsiasiavaltuutettu valmisteli ehdotuksen lasten ja nuorten hallitusohjelmasta, joka julkistettiin 23.10.2006. Lasten, nuorten ja perheiden politiikkaohjelman tavoitteena oli ennen kaikkea vahvistaa eri hallinnonalojen välisiä mekanismeja. Tärkeänä Aula piti myös lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämistä myös vuosittaista valtion talousarviota tehtäessä.¹⁰⁵ Ohjelma kehotti myös tulevaa hallitusta sitoutumaan lasten eriarvoistumisen vähentämiseen ja kasautuvan pahoinvoinnin ehkäisemiseen. Lasten ja nuorten hallitusohjelmaehdotusta jaettiin yli 6500 kappaletta puolueille, kansanedustajille, kansanedustajaehdokkaille, hallintoon sekä järjestöille.¹⁰⁶

Sisällöltään lasten ja nuorten hallitusohjelmaehdotus oli kymmenen kohdan lista. Ensimmäiseksi tavoitteeksi oli kirjattu ennaltaehkäisevän työn lisääminen siten, että huostaanotettujen lasten määrä kääntyisi laskuun. Toisena tavoitteena oli sijaishuollon painopisteen siirtäminen yhä enemmän perhehoitoon. Kolmantena haluttiin kiinnittää huomiota vanhempien alkoholinkäyttöön. Neljäntenä tavoiteltiin lapsiin kohdistuvan väkivallan ja kiusaamisen vähenemistä. Viidentenä asiana listalla oli lapsiperheiden kokeman köyhyyden vähentäminen. Kuudentena tavoitteena puolestaan oli toivomus lapsiystävällisistä työyhteisöistä ja työajan yleisestä lyhentämisestä. Seitsemäs tavoite oli mahdollistaa jokaiselle lapselle edes yksi mieluinen harrastus. Kahdeksantena tavoiteltiin lähipalveluiden laadukkuutta ja saavutettavuutta. Yhdeksäntenä tavoitteena oli saada kaikista kouluista paikkoja, jotka tukevat kokonaisvaltaisesti lasten ja perheiden hyvinvointia. Viimeisenä eli kymmenentenä kohtana hallitusohjelmassa oli lisätä lasten osallistumismahdollisuuksia.¹⁰⁷ Listalla oli pitkälti samoja asioita, joita lapsiasiavaltuutettu ja YK:n lapsen oikeuksien komiteakin olivat aiemmin nostaneet esille. Useat tavoitteiden teemoista olivat myös sellaisia, joista monet kansalaiset olivat olleet huolissaan suorissa yhteydenotoissa lapsiasiavaltuutetun toimistolle.

¹⁰³ Maria Kaisa Aulan haastattelu 2019.

¹⁰⁴ <https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/368562/hallitusohjelma-vanhanen-II/2a27514c-b939-4bb6-9167-ce886c358dff/hallitusohjelma-vanhanen-II.pdf> [luettu 5.6.2021]

¹⁰⁵ Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2006, 7.

¹⁰⁶ Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2006, 18.

¹⁰⁷ Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2006, 19.

Suomessa kunnilla on itsehallinnollinen asema ja täten kunnat voivat päättää palveluidensa järjestämisestä. Kunnille on asetettu myös paljon lakisääteisiä palveluita, joita niiden pitää järjestää asukkailleen. Lapsiasiavaltuutettu ja YK:n lapsen oikeuksien komitea ovat olleet huolissaan Suomen alueellisesta eriytymisestä. Erityistä huolta ovat herättäneet kaikkien lasten tasa-arvoinen mahdollisuus saada samoja palveluita asuinpaikasta riippumatta. Vuonna 2000 Suomen kuntaliitto hyväksyi ensimmäistä kertaa oman lapsipoliittisen ohjelmansa, *Eläköön lapset*. Ohjelman tavoitteena oli, että kukin kunta laatisi oman kuntansa tarpeisiin ja tavoitteisiin nojaavan lapsipoliittisen ohjelman.¹⁰⁸

Vuonna 2008 lapsiasiavaltuutetun työssä korostuivat ensimmäistä kertaa erityisesti kuntien päättäjiin vaikuttaminen. Tämä johtui siitä, että vuonna 2008 olivat myös kuntavaalit. Lapsiasiavaltuutettu järjesti yhdessä lukuisien järjestöjen kanssa huoneentaulukampanjan kuntavaalien yhteydessä, jossa ehdokkaat haastettiin toimimaan lasten ja nuorten valtuutettuina. Hankkeella haluttiin herättää keskustelua sekä havahduttaa päättäjät näkemään lapset ja nuoret omana toimintaryhmänään. Huoneentaulun allekirjoitti 2059 kuntavaaliehdokasta ympäri Suomen, joten hanke voitiin katsoa onnistuneeksi ainakin kiinnostuksen puolesta. Kuntavaaliehdokkaat antoivat myös positiivista palautetta huoneentaulusta, mutta keskustelua herätti erityisesti huoneentaulujen sisältö, joka koettiin monen ehdokkaan taholta liian kunnianhimoiseksi, jonka vuoksi allekirjoittaminen saatettiin kokea vaikeana.¹⁰⁹ Huoneentaulu ja kampanjointi otettiin siis pääosin hyvin ehdokkaiden keskuudessa vastaan, mutta jälkikäteen arvioituna ei ole tehty tutkimusta esimerkiksi siitä, kuinka hyvin huoneentaulun allekirjoittanut valtuutettu edisti lapsen oikeuksia valtuutettuna toimiessaan. Esimerkiksi vuoden 2008 nuorisobarometrissa nuoret eivät kokeneet pystyvänsä vaikuttamaan oman kuntansa asioihin kovinkaan paljoa ja lisäksi moni uskoi, että kuntapäättäjät eivät suhtaudu nuoriin valtuutettuihin kovinkaan mairittelevasti. Vain esimerkiksi joka kuudes nuorista uskoi, että kuntapäättäjät pitivät nuoria varteenotettavina keskustelukumppaneina. Kuntapäättäjiin pyrittiin vaikuttamaan myös lähettämällä lapsiasiavaltuutetun vuoden 2008 vuosikirja kaikille kunnanhallitusten puheenjohtajille.¹¹⁰

¹⁰⁸ Suomen kolmas määräaikaisraportti YK:n lapsen oikeuksien komitealle 2003, 7–8.

¹⁰⁹ Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2009, 61–62.

¹¹⁰ Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2009, 67.

Lasten ja nuorten politiikkaohjelma sekä kuntavaalikampanjointi lisäsivät merkittävästi keskustelua lapsipolitiikasta. Aula toivoi, että vastaavanlaisia hankkeita toteutettaisiin myös jatkossa, mikäli niillä saataisiin toivotunlaisia tuloksia lapsipolitiikan saralla aikaan.

4.4. Lapsen oikeuksia yli kaksi vuosikymmentä

Lapsiasiavaltuutetun virka otettiin Suomessa lähes poikkeuksetta hyvin vastaan. Tämä näkyi niin runsaiden yhteistyöverkostojen luomisessa kuin konkreettisina toimina, joita lapsiasiavaltuutettu sai aikaan ensimmäisenä toimikautenaan. Keskeisin näistä lienee lapsiasiavaltuutetun vakiintuminen osaksi suomalaista lapsipolitiikkaa siten, että päätöksentekoon vakiintui tapa pyytää lapsiasiavaltuutetulta lausuntoa lapsiasioissa. Lausuntojen lisäksi lapsiasiavaltuutettu teki aloitteita muun muassa lapsuuden tutkimuksen kehittämisestä, päihdeperheiden lasten tuesta sekä lasten mediakasvatuksen kehittämisestä. Aloitteilla ja lausunnoilla pyrittiin myös lisäämään valtionhallinnon tietämystä lapsen oikeuksien sopimuksesta ja sen sisällöstä.¹¹¹

Vuonna 2006 lapsiasiavaltuutettu edisti erityisesti lapsiin kohdistuvan väkivallan ja lapsien turvallisuuden kokemusten selvitystyön aloittamista. Aulan kannanottojen seurauksena sosiaali- ja terveysministeriö sekä Kansanterveyslaitos aloittivat muun muassa neuvolaikäisten lasten terveysseurannan kehittämisen yhä kattavammaksi ja systemaattisemmaksi. Tämä oli merkittävä askel, sillä kuten yllä todettua Suomi oli saanut useasti moitteita YK:n lapsen oikeuksien komitealta juuri tutkimustiedon hajanaisuudesta ja tiettyjen lapsiryhmien näkymättömyydestä.

Merkittävä askel oli myös opetusministeriön kanssa lapsi- ja nuorisopoliittisen kehittämisohjelman edistäminen. Valtioneuvostossa 13.12.2007 hyväksytty kehittämisohjelma oli koko Suomen historiassa poikkeuksellinen, sillä se kokosi ensimmäistä kertaa kaikkien hallinnonalojen lasten ja nuorten hyvinvointitavoitteet yhteen ja toi päättäjiä valtioneuvostotasolla saman pöydän ääreen pohtimaan lapsipoliittisia linjauksia. Kehittämisohjelma määrättiin toimimaan vuosina 2007–2011.¹¹² Erityisesti kehittämisohjelmaa vauhditti pääministeri Matti Vanhasen johtama *Lasten ja nuorten hyvinvointifoorumi* 2.10.2006, joka veti nopeasti eri ministeriöt mukaan ohjelmaan. Ohjelma oli merkittävä saavutus myös eri hallinnonalojen väliselle

¹¹¹ Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2014, 153 & 155.

¹¹² Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2008, 13.

sitoutumiselle lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämiseen. Aula koki myös, että pysyvänä asiantuntijana kehittämisohjelmassa hän pääsi hyvin vaikuttamaan kehittämisohjelman painopistealueisiin.

Keskeinen panos ensimmäisenä toimikautena pistettiin myös lasten, nuorten ja perheiden politiikkaohjelmaan, joka ansiokkaasti kirjattiin virallisen hallitusohjelman osaksi. Näin ollen hallitusohjelmassa hallituspuolueet sitoutuivat kohentamaan lasten ja nuorten pahoinvointia ehkäiseviä palveluita. Lasten ja nuorten pahoinvointi oli ollut teemana myös aiemmissa hallituksissa vahvasti esillä ja arvona sellainen, johon puolueiden on ollut kautta aikojen helppo sitoutua. Tässä mielessä kyseessä ei siis ollut mikään uusi lapsiasiavaltuutetun aikaansaannos. Poliitiikkaohjelman yksi suurin anti lapsiasiavaltuutetun näkökulmasta oli se, että ohjelma loi selkeän ja hyvän yhteistyöväylän lapsiasiavaltuutetun ja hallinnon välille.¹¹³ Vaikka hallitusohjelmat ovat aina määräaikaisia, oli politiikkaohjelmalla tarkoitus luoda myös pysyviä hallinnollisia rakenteita, joilla jatkossa varmistettaisiin lapsinäkökulman pysyminen valtioneuvosto työskentelyssä. Poliitiikkaohjelma oli myös siinä mielessä merkittävä, että sen kautta lapsipolitiikka terminä alkoi vakiinnuttaa asemaansa päättäjien huulilla. Aula piti erityisen tärkeänä sitä, että lapsipolitiikka osattaisiin nähdä jatkossa nuoriso- ja perhepolitiikasta erillisenä omana kokonaisuutena.¹¹⁴

Eryyisenä teemana vuoden 2007 aikana lapsiasiavaltuutetun toimisto kampanjoi lasten osallisuuden puolesta. YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen mukaan osallisuudella tarkoitetaan lasten oikeutta ilmaista omat mielipiteensä, aikuisten velvollisuutta ottaa lapsen näkemykset huomioon iän ja kehitystason mukaisesti sekä lapsen oikeutta tulla kuulluksi myös oikeudellisissa ja hallinnollisissa toimitissa, jotka häntä koskettavat.¹¹⁵ Lasten ja nuorten kokemustiedon hyödyntäminen on ollut myös lapsiasiavaltuutetun toimiston pitkäjänteinen tavoite¹¹⁶. Aula halusi korostaa lasten oikeutta osallistua ja kannustaa eri hallinnonaloja olemaan jatkossa enemmän suorassa vuorovaikutuksessa eri ikäisten lasten kanssa. Myönteisenä asiana Aula näki Suomen perustuslain ja lainsäädännön, jotka jo sinällään antavat lasten osallisuudelle hyvät mahdollisuudet. Lasten osallisuus teemana oli tärkeä Aulalle myös vuoden 2008 YK:n lapsen oikeuksien

¹¹³ Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2008, 3.

¹¹⁴ Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2008, 9.

¹¹⁵ Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2008, 34.

¹¹⁶ Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2014, 156.

komitealle tapahtuvan raportoinnin kannalta, sillä komitea oli aiemmissa suosituksissaan kehottanut Suomea nimenomaan kehittämään ja lisäämään lasten osallisuutta.¹¹⁷

Lasten osallisuutta pyrittiin lisäämään myös kehottamalla jokaista koulua perustamaan oma oppilaskunta. Myös lapsiasiavaltuutetun tehtävä on olla suorassa yhteydessä lapsiin ja nuoriin. Ensimmäisen toimikauden aikana lapsiasiavaltuutettu pyrki suoraan tapaamaan lapsia ja nuoria esimerkiksi erilaisilla kouluvierailuilla sekä messutapahtumissa. Lisäksi alakouluikäisille lapsille avattiin omat lapsiasiavaltuutetun verkkosivut. Lapsiasiavaltuutettu teetti myös kouluhyvinvoinnista kyselyn oppilaskuntien kautta. Kyselyn tulokset välitettiin päättäjille.¹¹⁸

Suuria haasteita ensimmäisen toimikauden aikana tuotti erityisesti lapsiasiavaltuutetun toimiston aliresursointi. Aula toi toimikautenaan useasti esille, että lapsiasiavaltuutetun toimenkuva on laaja ja siihen nähden resursointi on ollut minimalistista ensimmäisinä toimintavuosina.¹¹⁹ Alkuvuonna 2008 sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö helpotti kuitenkin tätä lisäämällä lapsiasiavaltuutetun toimiston resursointiin kaksi vakinaista virkaa.¹²⁰ Tästä huolimatta Suomen lapsiasiavaltuutetun toimisto toimii murto-osalla niistä resursseista, mitä esimerkiksi Suomen lapsiasiavaltuutetun pohjoismaisilla kollegoilla on käytössään, vaikka tehtävät ovat lähes identtisiä.

Tutkimustiedon saralla Suomi on saanut jo useasti moitteita YK:n lapsen oikeuksien komitealta hajanaisesta ja puutteellisesta tutkimustiedosta. Marraskuussa 2007 Suomen Akatemia ilmoitti aloittavansa alustavasti lasten terveyden ja hyvinvoinnin tutkimusohjelman suunnittelemisen. Lapsiasiavaltuutettu oli aiemmin tehnyt asiasta aloitteen. Lapsiasiavaltuutettu on tehnyt yhteistyötä myös Itsenäisyyden juhluvuoden lastenrahaston (ITLA:n) kanssa. Tällä on pyritty vahvistamaan lapsuuden tutkimuksen verkostoitumista ja asemaa kansallisesti.¹²¹ Tutkimuspohjan vahvistamisella on tehty näkyvämmäksi myös sellaisia lapsiryhmiä kuten saamelaislapset, joiden elämästä Suomessa aiemmin on ollut olemassa hyvin vähän tietoa. Lisäksi Suomen lapsiasiavaltuutettu teetti yhteistyössä Norjan- ja Ruotsin valtuutettujen kanssa selvityksen vuosina 2007–2008, jossa käsiteltiin saamelaislasten oikeuksien toteutumista. Aula laati myös yhteistyössä Jyväskylän yliopiston kanssa selvityksen romanilapsista.

¹¹⁷ YK:n lapsen oikeuksien komitean päätelmät ja suositukset 2005, 4.

¹¹⁸ Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2008, 11.

¹¹⁹ Maria Kaisa Aulan haastattelu 2019.

¹²⁰ Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2008, 9.

¹²¹ Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2014, 154.

Vuonna 2011 lapsiasiavaltuutetun toimisto laati myös selvitykset viittomakielisistä lapsista sekä huonokuuloisista lapsista.¹²²

Erityisesti ensimmäisellä toimikaudella lapsiasiavaltuutetun toimistolla yllätyttiin suuresta määrästä kansalaisyhteydenottoja. Toiminnan kehittämissä vaiheissa ei ollut osattu odottaa sellaista vyöryä kansalaisyhteydenottoja, jonka lapsiasiavaltuutetun toimisto sai kokea ensimmäisenä toimikautenaan. Vaikka lapsiasiavaltuutettu ei ota kantaa yksittäisten lasten tai perheiden tilanteisiin, ovat yhteydenotot tarjonneet lapsiasiavaltuutetun toimistolle arvokasta tietoa siitä, millaiset asiat huolestuttavat tai tarjoavat haasteita suomalaisten lasten ja heidän perheidensä elämässä. Lapsiasiavaltuutettu on nostanut selkeitä teemoja kansalaisyhteydenotoista ja tehnyt niiden pohjalta aloitteita ja laatinut lausuntoja. Selkeäksi kehittämiskohteeksi on koettu valtuutetun toimistossa selkeämmän palvelurakenteen kehittäminen, sillä monesti valtuutettu on joutunut ohjaamaan lapsia ja perheitä oikean viranomaistahon puoleen. Pahimmassa tapauksessa tietämättömyys aiheuttaa lapsille ja perheille vakavan oikeusturvan puutteen, kun heillä ei ole tietoa siitä viranomaisesta, johon he voisivat olla tilanteestaan yhteydessä. Tämän pohjalta valtuutetun toimisto on kehittänyt omilla verkkosivuillaan oikeusturva-asioista tiedottamista. Lapsiasiavaltuutetun toimistossa vallitsi vielä ensimmäisen toimikauden aikana epätietoisuus siitä, miten kansalaisyhteydenottoja koordinoitaisiin jatkossa.¹²³

Suurena teemana ensimmäisellä toimikaudella oli myös viestintäyhteistyön kehittäminen YK:n lapsen oikeuksien sopimuksesta. Suomessa perinteisesti järjestöillä on ollut vahva rooli viestinnässä lapsen oikeuksien sopimuksesta, mutta Aula koki, että valtion tasolla viestintäyhteistyö ei toiminut. Vuonna 2009 lapsen oikeuksien sopimuksen 20-vuotisjuhlavuonna lapsiasiavaltuutetun toimisto toteutti yhdessä valtioneuvoston, kirkon ja järjestöjen kanssa kampanjan lapsen oikeuksien puolesta. Kampanjassa lapsen oikeudet tuotiin uudella tapaa julkisuuteen, kun lapsen oikeuksia esiteltiin runsaasti eri medioissa suomalaisille. Taloustutkimuksen selvityksen mukaan ennen juhlavuoden kampanjaa lapsen oikeuksien sopimuksesta muisti kuulleensa 54 prosenttia suomalaisista. Kampanjan jälkeen vastaava luku oli noussut 72 prosenttiin.¹²⁴

Juhlavuoden tiimoilta vuonna 2010 opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmässä alettiin valmistella kansallista lapsen oikeuksien viestintästrategiaa. Strategian tavoitteena oli

¹²² Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2014, 155.

¹²³ Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2014, 153–154.

¹²⁴ Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2010, 57.

luoda viestinnälle pysyvät yhteistyörakenteet sekä pysyvät vastuutahot valtionhallinnosta. Kansallisen viestintästrategian koordinoitua hoitaa lapsiasiavaltuutetun neuvottelukunta. Lapsiasiavaltuutetun toimisto on pyrkinyt luomaan tietoisuutta lapsen oikeuksien sopimuksesta laatimalla yleisesitteitä eri kielille. Yhtenä kärkihankkeena lapsiasiavaltuutetun toimistolle on ollut lapsen oikeuksien päivän saaminen Suomessa viralliseksi liputuspäiväksi.¹²⁵ Aula myös itse kertoo, että hän oli erityisen ylpeä tekemästään viestintätyöstä ja siitä, miten hän lapsiasiavaltuutettuna sai edistettyä tietoisuutta lapsen oikeuksista kääntämällä sopimusta niin sanotusti selkokielelle. Aula kokee, että liiallinen juridinen kapulakieli on liian kaukana lapsen arjesta, jonka johdosta myös sopimuksesta viestiminen pitäisi tehdä ymmärrettävällä kielellä.¹²⁶ Lapsen oikeuksista selkokielellä viestiminen nousee erityisen tärkeäksi, kun halutaan levittää tietoutta lapsille ja nuorille.

Vuonna 2011 Suomen lapsiasiavaltuutettu osallistui ensimmäisen kerran raportointiin ja YK:n lapsen oikeuksien komitean kuulemisiin. Aula on myös pyrkinyt tuomaan lapsia ja nuoria mukaan raportointiin kuulemalla suoraan heitä. Merkittävä takaisku vuonna 2013 oli kuitenkin Suomen lasten parlamentin lopettaminen, sillä lasten parlamentti oli toiminut lapsiasiavaltuutetun tärkeänä yhteistyötahona. Lasten parlamentti päädyttiin lopettamaan rahoitusongelmien johdosta.¹²⁷ Vuodesta 2010 alkaen lapsiasiavaltuutettu on kuitenkin koonnut itselleen ympäri Suomea nuorten neuvonantajien ryhmän. Nuorilla neuvonantajilla on mahdollisuus kommentoida ja vaikuttaa lapsiasiavaltuutetun laatimiin aloitteisiin ja lausuntoihin.

Aulalle itselleen on jäänyt lapsiasiavaltuutetun työstä positiivinen kuva siinä mielessä, että hän koki, että hänellä oli sanavaltaa toimiessaan valtuutettuna. Hän myös koki, että instituutio oli varsinkin alan parissa toimivien tahojen osalta toivottu ja vastaanotto oli myönteistä. Hän myös koki, että lapsiasiavaltuutettu ei joutunut toimimaan marginaalissa, vaikka instituutiota oli epäilty juuri pienten resurssien vuoksi.¹²⁸ Aula kuitenkin myöhemmin jätti tehtävän juuri pienten resurssien takia, joten edellä mainittu on hieman ristiriitaista siinä kontekstissa.

Yhtä kaikki lapsiasiavaltuutetun ensimmäinen toimikausi oli lapsipolitiikan saralla merkittävä. Monia uudistuksia oli saatu aikaan ja monet tärkeät prosessit oli aloitettu.

¹²⁵ Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2014, 157–159.

¹²⁶ Maria Kaisa Aulan haastattelu 2019.

¹²⁷ Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2014, 82.

¹²⁸ Maria Kaisa Aulan haastattelu 2019.

Aula aloitti valtuutetun työn niin sanotusti tyhjästä, jonka vuoksi hän aloitti työn seuraajiaan huomattavasti erilaisemmista lähtökohdista. Samalla Aula myös loi tietyn pohjan lapsiasiavaltuutetun toimelle, jonka päälle hänen seuraajansa Kurttila ja Pekkarinen toimintaa jatkoivat. Tässä mielessä Aula pääsi myös olennaisella tavalla luomaan suuntaviivoja sille, millaiseksi lapsiasiavaltuutetun toimi on Suomessa muodostunut.

5. Lapsiasiatyön uusi suunta ja toinen lapsiasiavaltuutettu, Tuomas Kurttila

Lapsiasiavaltuutetun toimea hoiti sen perustamisesta saakka vuoden 2014 kevääseen Maria Kaisa Aula. Viranhaltijan vaihtumisprosessi voidaan kuvata jopa dramaattiseksi, sillä Aula päätti itse erota tehtävästään, jota olisi ollut vielä noin vuosi jäljellä. Tästä syystä vaihtumisprosessissa jouduttiin turvautumaan nopeaan aikatauluun uuden valtuutetun valitsemiseksi. Aula toivoi, että hänen eronsa olisi saanut päättäjät havahtumaan lapsiasiavaltuutetun toimiston aliresursointiin ja täten hänen seuraajansa olisi saanut paremmat edellytykset hoitaa tehtävää. Aulan seuraajaksi päädyttiin valitsemaan Tuomas Kurttila, joka oli koulutukseltaan hallintotieteiden- ja teologian maisteri. Kurttilalle lapsiasiavaltuutetun toimi oli entuudestaan tuttu muun muassa lapsiasiainneuvottelukunnan kautta, jossa hän oli ehtinyt toimia Suomen Vanhempainliiton toiminnanjohtajana jo noin neljä vuotta. Lapsiasiainneuvottelukunta on valtioneuvoston asettama neuvottelukunta, jonka tehtävänä on edistää lasten asemaa ja oikeuksia ja niitä koskevaa viranomaisyhteistyötä. Lapsiasiainneuvottelukunta toimii lapsiasiavaltuutetun työn tukena.¹²⁹ Kurttila oli toiminut myös opetusministeriön hallinnossa lapsipolitiikan parissa, joka oli hänen omien sanojensa mukaan luonut hänelle tarvittavan ymmärryksen valtuutetun tehtävästä. Opetusministeriössä Kurttila muun muassa vastasi lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman valmistelusta vuosille 2007–2011. Hän myös toi esiin ansionsaan jo olemassa olevia verkostojaan lapsipolitiikan kentällä. Kurttila oli toiminut muun muassa Väestöliiton, Soste ry:n sekä Aseman Lapset ry:n hallituksissa. Kurttila edustaa Suomen Sosialidemokraattista Puoluetta.¹³⁰

¹²⁹ <https://lapsiasia.fi/lapsiasianeuvottelukunta> [luettu 3.2.2022]

¹³⁰ Tuomas Kurttilan haastattelu 2020.

Heti Kurttilan aloitettua toimintansa lapsiasiavaltuutettuna oli hyvin selvää, että hän valitsi hyvin erilaisen linjan tehdä työtä Suomen lapsiasiavaltuutettuna verrattuna edeltäjäänsä Aulaan. Yksi keskeisin esimerkki tästä on Kurttilan vahva rooli mediassa. Vaikka Aulakin oli ollut runsaasti esillä mediassa etenkin lapsiasiavaltuutetun toimen käynnistymisvaiheessa, käytti Kurttila mediaa paljon enemmän valtuutetun työssä hyödykseen. Aula lapsiasiavaltuutettuna toimiessaan oli enemmän esillä haastatteluiden ja puheenvuorojen kautta, kun taas Kurttila pyrki olemaan enemmän suoraan yhteydessä kansalaisiin sosiaalisen median kautta. Tässä on hyvä ottaa huomioon myös ajan kehitys, joka näkyi myös esimerkiksi ajan politiikassa, jossa myös median rooli oli kasvanut suuremmaksi vuosi vuodelta. Myös erilaisten sosiaalisen median kanavien todellinen läpimurto oli tapahtunut, mikä lisäsi juuri päättäjien ja kansalaisten suoraa yhteydenpitoa. Kurttila nosti vahvasti erilaisia lapsipoliittisia teemoja mediassa esille ja hän tuli tunnetuksi jopa kärkevästä tyylistään tuoda esille epäkohtia lasten ja perheiden asioissa. Kurttila myös itse totesi, että lapsiasiavaltuutetun esiin nostamat lausunnot ja kommentit jäisivät turhaan pimentoon, jos lapsiasiavaltuutettu ei olisi tunnettu ja aktiivinen mediassa.¹³¹

Kurttilan lähtökohdat lapsiasiavaltuutetun työhön olivat kovin erilaiset verrattuna Aulaan, sillä Aulan aloittaessa työ tyhjästä, Kurttilalla oli jo pohja, jonka päälle hän lähti toimea hoitamaan. Aula oli esimerkiksi luonut kattavat yhteistyöverkostot, joiden osana Kurttilakin oli aiemmassa työssään toiminut. Tämä on hyvä ottaa huomioon verrattaessa heidän toimikautiaan keskenään. Kurttila piti lapsiasiavaltuutettuna toimiessaan tärkeänä myös sitä, että lapsiasiavaltuutettu ei jäisi pelkäksi opponoivaksi ääneksi. Hän nosti esille epäkohtia ja teki merkittävää vaikuttamistyötä, mutta sen lisäksi hän toi esille myös monia positiivisia asioita Suomen lapsen oikeuksien tilasta¹³². Tämä on tärkeä nosto, sillä monella mittarilla Suomessa lapsen oikeudet toteutuvat kansainvälisessä vertailussa hyvin. Samalla on kuitenkin tärkeää muistaa, että ei voida kuitenkaan vain iloita siitä, että Suomessa suurin osa lapsista voi todella hyvin, koska samaan aikaan sosiaaliset ongelmat kasautuvat juuri kaikkein haavoittuvimmassa asemassa oleville lapsille.

¹³¹ Tuomas Kurttilan haastattelu 2020.

¹³² Tuomas Kurttilan haastattelu 2020.

5.1. Lapsen oikeudet uuden laman edessä

Kaikessa poliittisessa päätöksenteossa joudutaan aina pohtimaan resurssien jakautumista ja riittämistä. Resurssit muodostavat aina tärkeän kehyksen sille, millaiseksi toiminta muodostuu ja millaisia kehittämistoimenpiteitä voidaan tehdä. Yleensä kun toiselle ryhmälle annetaan lisäresursseja, ne ovat joltakin toiselta ryhmältä pois, koska resursseja on aina olemassa rajallinen määrä. Kulloinkin vallassa oleva poliittinen tahtotila määrittelee sen, mitkä asiat se katsoo tärkeäksi ja mihin se täten kohdentaa resurssejaan.

Vuonna 2011 YK:n lapsen oikeuksien komitea esitti vakavan huolen suosituksissaan siitä, että Suomen lapsiasiavaltuutetun toimisto oli täysin aliresursoitu. Komitean suosituksesta huolimatta lisäresursseja ei valtiovallan toimesta myönnetty.¹³³ Tämän johdosta Maria Kaisa Aula erosi tehtävästään, sillä hän koki työkuorman suhteessa lapsiasiavaltuutetun resursseihin nähden riittämättömäksi.

Aula oli monesti ottanut pieniin resursseihin kantaa ja saanutkin hankittua lapsiasiavaltuutetun toimistolle lisäresursseja. Tästä huolimatta Suomen lapsiasiavaltuutetun resurssit olivat kovin vaatimattomia esimerkiksi verrattuna Ruotsin lapsiasiavaltuutetun toimiston resursseihin. Ruotsin lapsiasiavaltuutetun toimistossa työskentelee 30 henkeä lapsiasiavaltuutetun lisäksi ja Norjassa 20. Aulan lisäksi lapsiasiavaltuutetun toimistossa on työskennellyt enimmillään 4 muuta henkilöä.¹³⁴ Huomionarvoista on myös, että kyseessä on toimi, jonka tehtävänkuva on hyvin laaja ja mandaatti on sama kuin pohjoismaalaisilla kollegoilla. Paremmat resurssit mahdollistavat esimerkiksi sen, että Ruotsin lapsiasiavaltuutetulla on paremmat mahdollisuudet jalkautua kansalaisten ja esimerkiksi kuntien pariin. Ruotsin lapsiasiavaltuutettu myös tuottaa Suomen valtuutettua enemmän julkaisuja ja selvityksiä.¹³⁵

Kurttilan näkemys lapsiasiavaltuutetun toimiston resurssoinnista eroaa Aulan näkemyksestä suuresti. Kurttila näkee, että valtuutetulla itsellään on velvollisuus priorisoida toimea sille annettujen resurssien mukaisesti. Hän itse kuvailee tehneensä valtuutettuna kaiken, joka oli niillä resursseilla mahdollista. Hän myös painottaa sitä, että

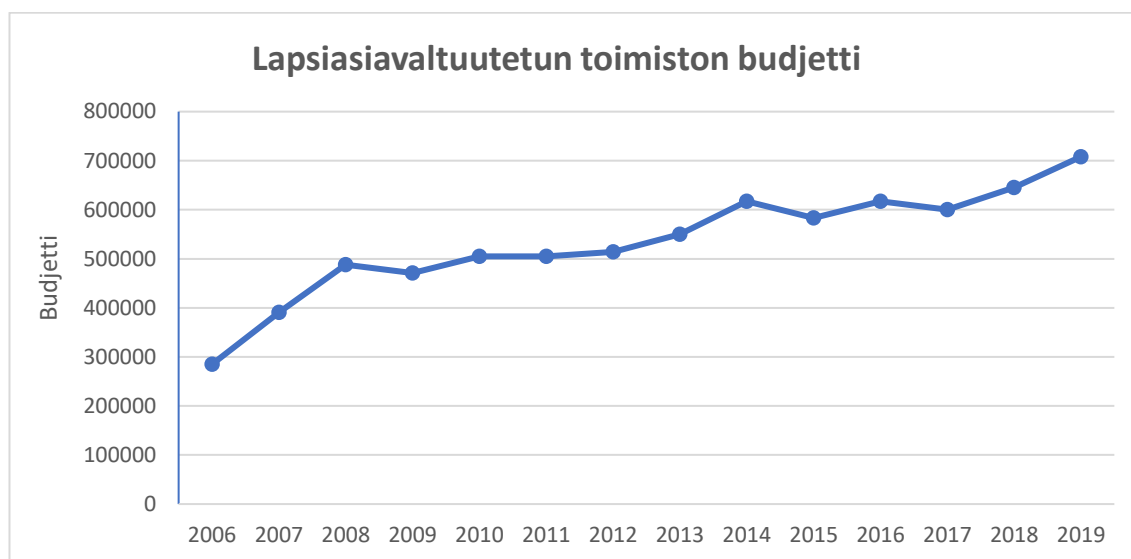
¹³³ YK:n lapsen oikeuksien komitean päätelmät ja suositukset 2011, 4.

¹³⁴ <https://www.maaseuduntulevaisuus.fi/lapsiasiavaltuutettu-aula-eroaa-syyn%C3%A4-henkil%C3%B6st%C3%B6n-v%C3%A4hyys-1.54096> [luettu 6.6.2021]

¹³⁵ Elina Pekkarisen haastattelu 2019.

kaikkiin odotuksiin on mahdotonta vastata. Oman toimikautensa resursseja hän piti kohtuullisina.¹³⁶

Suomen valtio on osoittanut lapsen ihmisoikeuksien edistämiseen muita Pohjoismaita vähemmän resursseja. Myös monet lapsiasiavaltuutetun toimiston esittämät kehittämisideat lapsipolitiikan saralla ovat törmänneet resurssiongelmiin.¹³⁷ Poliittinen tahtotila kohdentaa resursseja muihin asioihin on siis ollut toimen perustamisesta lähtien iso haaste ja täten myös lapsiasiavaltuutetun ja poliittisen hallinnon näkemys hyvästä lapsipolitiikasta, ja lapsen oikeuksien edistämisestä ovat eronneet toisistaan.



Suomessa elettiin 2010-luvun lopussa myös uuden laman aikakautta, joka heijastui suoraan myös lapsiin ja lapsipolitiikkaan. 1990-luvun talouslama oli jättänyt peruuttamattoman jälkensä suomalaisten lasten elämään ja lapsipolitiikkaan. Monet 1990-luvun leikkaukset vaikuttivat yhä suomalaisten lasten elämään 2010-luvulla. Esimerkiksi ennaltaehkäiseviin ja varhaisen tuen palveluihin tehdyt leikkaukset kuormittivat suomalaista lastensuojelua ja mielenterveyspalveluita suuresti 2010-luvulla, kun erinäisiin haasteisiin lasten elämässä ei ollut päästy puuttumaan tarpeeksi ajoissa.¹³⁸

Erityisesti Aula kampanjoi vahvasti oman valtuutetun viran loppupuolella sen puolesta, että uuden laman edessä ei toistettaisi samoja virheitä koskien lapsia ja lapsipolitiikkaa, joita oli tehty 1990-luvun laman yhteydessä. Näitä virheitä olivat Aulan mielestä erityisesti leikkaukset sosiaalitukiin sekä ennaltaehkäiseviin palveluihin. Konteksti

¹³⁶ Tuomas Kurttilan haastattelu 2020.

¹³⁷ Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2014, 153.

¹³⁸ <https://lapsiasia.fi/-/lapsiasiavaltuutettu-vaatii-valtiota-ja-kuntia-valttamaan-edellisen-laman-virheitä-> [luettu 6.6.2021]

toimia lasten ja lapsipolitiikan kannalta kestävästi 2010-luvun talouslamassa oli kuitenkin hyvin paljon parempi kuin 1990-luvun lamassa. Tätä edesauttoivat esimerkiksi laatunormit, jotka olivat sitovia koskien lastensuojelua, neuvolatoimintaa sekä kouluterveydenhuoltoa. Lisäksi laki velvoitti kuntia erikseen laatimaan lapsia koskevan hyvinvointisuunnitelman. Merkittävää oli myös se, että 2010-luvun lama ei kuitenkaan muodostunut yhtä syväksi kuin 1990-luvun lama, joten lapsipolitiikan saralla ei jouduttu koettelemaan uusien laatunormien ja suunnitelmien kestävyyttä tilanteessa, jossa rahat olisivat todella olleet loppu. Silti lasten palveluiden tilanne oli jo ennen uuden laman alkua vakava, sillä kuntien välinen eriarvoisuus palveluissa oli revennyt isoksi vuosien saatossa. Esimerkiksi pienemmillä kunnilla on yhä tänä päivänä suurempia kuntia huomattavasti heikommät mahdollisuudet tarjota erityispalveluita. Lisäksi esimerkiksi jonot perusterveydenhuoltoon vaihtelevat Suomessa suuresti eri kuntien välillä.¹³⁹

Lapsiperheköyhyyttä ja köyhyyttä ylipäättään on yksinkertaisimmillaan totuttu mittamaan arvioimalla tulojen riittävyyttä. Puhuttaessa lapsiperheköyhyydestä on tärkeää huomioida aineellisten puutteiden rinnalla myös terveys, turvallisuus, lasten oma subjektiivinen hyvinvointi, riskikäyttäytyminen sekä perhe- ja kaverisuhteet. Tilastojen valossa korkein mitattu lapsiperheköyhyys vallitsi Suomessa 1960-luvulla. Tällöin lapsiperheköyhyyttä esiintyi 20,3 prosentilla perheistä. Tultaessa 1990-luvun alkuun vastaava luku oli enää alle viisi prosenttia. 1990-luvulla alkanut lama kuitenkin pysäytti tuloerojen tasaantumisen. 2010-luvulla vastaava luku on vakiintunut noin 10 prosenttiin. Huolestuttava ilmiö on myös köyhyysriskin huomattava kasvaminen esimerkiksi yhden huoltajan perheissä. Köyhyysriskillä tarkoitetaan henkilön riskiä pudota yhteiskunnanmittareilla mitattuna kaikkein pienituloisimpaan luokkaan esimerkiksi yllättävässä elämänmuutoksessa. Köyhyysriski on pienempi yhteiskunnissa, joissa valtio pystyy tukemaan perheitä elämänmuutoksissa tehokkaasti. Yhden huoltajan perheiden köyhyysriski oli vielä 1990-luvulla hieman muita lapsiperheitä korkeampi, kun nykyään köyhyysriski on jo huomattavasti suurempi. Vuonna 2015 köyhyysriskissä elää arvioiden mukaan 132 000 lasta Suomessa.¹⁴⁰

Vuonna 2018 Tuomas Kurttila näki tärkeäksi nostaa lapsiasiavaltuutetun toimiston vuoden kärkiteemaksi lapsiperheköyhyyden. Tämän taustalla olivat vuoden 2015 alkaneet heikennykset pienituloisten perheiden asemaan. Vuonna 2015 aloittaneen Juha

¹³⁹ <https://lapsiasia.fi/-/lapsiasiaavaltuutettu-vaatii-valtiota-ja-kuntia-valttamaan-edellisen-laman-virheita-> [luettu 6.6.2021]

¹⁴⁰ Bardy, Heino & Salmi 2001, 32–33; Kahdeksantoista vuoden seuranta vuonna 1997 syntyneistä 2018, 10–11; Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2018, 15–17.

Sipilän hallituksen yhtenä tavoitteena oli vahvistaa lasten ja heidän perheidensä hyvinvointia. Kurttilan mukaan Sipilän hallitus ei kiinnittänyt tässä tarpeeksi huomiota kaikkein heikoimmassa asemassa oleviin lapsiperheeseen. Pienituloisten perheiden asemaa heikensivät erityisesti Sipilän hallituksen tekemät sosiaaliturvaleikkaukset sekä leikkaukset koskien varhaiskasvatusta ja koulutusta. Mannerheimin Lastensuojeluliiton selvityksen mukaan lapsiperheköyhyys lisääntyi Sipilän hallituksen aikana. MLL:n mukaan vuonna 2015 9,4 prosenttia lapsista kuului pienituloiseen kotitalouteen, kun puolestaan vuonna 2017 vastaava luku oli 11,1 prosenttia.¹⁴¹ Myös YK:n lapsen oikeuksien komitea oli aiemmin vuonna 2011 suosituksissaan kehottanut Suomea tehostamaan tukeansa vähäosaisille perheille ja turvaamaan kaikille lapsille oikeuden riittävään elintasoon. Vuoteen 2011 mennessä edellisen kymmenen vuoden kuluessa lapsiperheköyhyys on yli kaksinkertaistunut Suomessa ja tosiasiallisesti lapsilisät, ja vanhempien etuudet ovat määrällisesti vähentyneet. Edellä mainitusta huolimatta monet leikkaukset kohdistuivat myös vuonna 2007 alkaneessa finanssikriisissä lapsiperheisiin.

Kansainvälisessä vertailussa muualla maailmassa lapsiperheköyhyys on huomattavasti yleisempää kuin Suomessa. Lapsiperheköyhyyden määrällinen vähäisyys verrattuna muihin maihin on positiivista, mutta asiaan on silti tärkeää suhtautua vakavasti. Suomessa vähintään joka kymmenes lapsi on taloudellisessa tilanteessa, jossa hän on vaarassa syrjäytyä yhteiskunnalle tavanomaisista elämäntavoista, kuten mielekkästä harrastamisesta tai riittävästä materiaalisesta elintasosta. Suomessa huono-osaisuus kasautuu monesti jo ennestään haavoittuvammassa asemassa oleville.¹⁴² Toisin sanoen siis suurin osa Suomen lapsista voi hyvin, mutta huonosti voivat näyttävät voivan yhä huonommin.

Kurttila nostaa vuoden 2018 lapsiasiavaltuutetun vuosikirjassa myös köyhyyden torjunnassa esille koulutuksen ja työllisyyden. Suomella on jo merkittävä historia yhteiskuntana, jossa sosiaalinen nousu on ollut mahdollista. Kurttilan mukaan nykyisellä politiikalla sosiaalinen nousu pysähtyy ja jo vuonna 2030 Suomen korkeasti koulutetun työikäisen väestön osuus jää alle EU- ja OECD-maiden keskiarvon.¹⁴³ Näyttää siis siltä, että Suomi kulkee kehityksessä niin sanotusti väärään suuntaan, mikä tulee tulevaisuudessa lisäämään lasten eriarvoisuutta.

¹⁴¹ <https://www.mll.fi/kannanotot-ja-lausunnot/lapsi-ja-perhejarjestojen-kannanotto-lapsiperhekoyhytta-vahennettava-pontevammin/> [luettu 6.12.2021]

¹⁴² Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2018, 5–6.

¹⁴³ Kahdeksantoista vuoden seuranta vuonna 1997 syntyneistä 2018, 32–35; Lapsiasiavaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018, 36.

Tuomas Kurttila pitää keskeisenä keinona lapsiperheköyhyyden torjunnassa lapsivaikutusten arviointia ja sen ulottamista kaikkeen päätöksentekoon. Kurttilan edeltäjä Aula oli oikeastaan ensimmäinen toimija suomalaisessa lapsipolitiikassa, joka painotti lapsivaikutusten arvioinnin tärkeyttä kaikilla hallinnonaloilla¹⁴⁴. Kurttilan mukaan arviointia tulee käyttää lainvalmistelussa, valtion talousarviovalmistelussa sekä alueellisessa ja paikallisessa toiminnassa. Tämän turvaamiseksi Kurttila kokee, että lapsivaikutusten arvioinnista tulisi säätää lailla. Kurttila myös kokee ongelmallisena eri hallinnonalojen potoitumisen omiksi kokonaisuuksikseen, sillä rajat ylittävät asiat eivät tule huomioituiksi.¹⁴⁵

Lapsivaikutusten arvioinnilla tarkoitetaan päätösten ja toimien vaikutusten arviointia suhteessa lapsiin ja lapsen oikeuksiin. Kyseessä on siis ennakkovaikutusten ja ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointia.¹⁴⁶ Lähtökohtaisesti Suomi on YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen nojalla sitoutunut edistämään lapsivaikutusten arviointia. Sopimus muun muassa velvoittaa asettamaan lapsen edun ensisijaiseksi sekä velvoittaa ottamaan huomioon lapsen näkemyksen hänen ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti.¹⁴⁷

Lapsivaikutusten arvioinnin suhteen 2010-luvun Suomessa oltiin vielä lapsen kengissä. Lapsivaikutusten arviointi on ollut keskusteluissa mukana jo silti vuosikymmenten ajan, mutta silti sen tehokas hyödyntäminen ei ole ottanut tuulta alleen. Suomen lapsipolitiikka on jo vuosikymmenten ajan kärsinyt Suomen politiikan yhdestä ominaispiirteistä, joka on asioiden potoituminen. Vallalla on ollut ajatus, että esimerkiksi lapsipolitiikkaan keskittyy tietty osasto, kun taas talouspolitiikkaa tekee oma ministeriönsä. Tällainen omissa osastoissa pysyminen on pitkällä tähtäimellä kovin tehotonta, sillä todellisuudessa eri politiikanalat ovat jatkuvassa vuorovaikutuksessa keskenään. Esimerkiksi alkoholiveron alentamisella voi olla monia vaikutuksia suoraan tai vähintäänkin epäsuorasti lasten ja heidän perheidensä elämään. Lapsivaikutusten arvioinnin ulottaminen kaikkeen päätöksentekoon auttaisi päättäjiä ottamaan nämä vaikutukset paremmin huomioon ja loisi samalla tiiviimpää yhteistyötä eri hallinnonalojen välille.¹⁴⁸

Lapsivaikutusten arviointi on yhtä lailla törmännyt monessa hallinnossa resurssien puutteeseen. Arviointi koetaan aikaa vieväksi jo ennestään kiireisissä aikatauluissa ja sen

¹⁴⁴ Elina Pekkarisen haastattelu 2019.

¹⁴⁵ Kahdeksantoista vuoden seuranta vuonna 1997 syntyneistä 2018, 128; Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2018, 19–20.

¹⁴⁶ Alila 2011, 13; LAVA: Lapsivaikutusten arviointi 2018, 3–4.

¹⁴⁷ Alila 2011, 15.

¹⁴⁸ Alila 2011, 13–14; Taskinen 2006, 5.

ajatellaan vievän paljon rahaa. Lisäksi keskustelua ovat herättäneet kilpailevat intressit, sillä on alettu pohtia, miksi arviointia tulisi tehdä juuri lasten suhteen eikä esimerkiksi vanhusten suhteen. Moni myös ajattelee, että lapsen oikeudet eivät kosketa omaa työtä, jonka vuoksi lapsivaikutusten arviointia ei tulisi tuoda omaan työhön.¹⁴⁹ Tässä on kyseessä resurssien niukkuus ja sen priorisoiminen, mitkä asiat milläkin hetkellä koetaan tärkeäksi.

Lapsivaikutusten arviointia on pyritty edesauttamaan erityisesti 2010-luvun loppupuoliskon erilaissa kehittämissuunnitelmissa. Esimerkiksi Lapsi- ja perhepalveluiden maakuntaudistuksessa lanseerattiin lapsibudjetointi-termi, jonka ideana on luoda maakunnille ja kunnille mahdollisuus seurata lapsiin kohdistuvia kustannuksia ja resursseja hallintorajat ylittävästi. Myös julkisen talouden suunnitelmassa vuosina 2016–2019 valmisteltiin yhteenvetoa siitä, millaisia vaikutuksia suunnitelmalla olisi lapsiperheisiin. Tästä huolimatta monet kansalaisjärjestöt kuten Lastensuojelun Keskusliitto ja Mannerheimin Lastensuojeluliitto ovat kokeneet, että Suomen lapsivaikutusten arviointi on vielä kovin riittämätöntä.¹⁵⁰

Järjestöjen mukaan lasten ja heidän perheidensä palveluita on viime aikoina uudistettu lainsäädännöllisesti paljon ja kuntien vastuita eri palveluista on lisätty. Ongelmaksi on kuitenkin osoittautunut järjestöjen mukaan toimeenpanoon osoitetut vähäiset resurssit valtion taholta.¹⁵¹ Positiivista kehitystä ovat siis uudet palvelut ja niihin liittyvä lainsäädäntö, mutta samalla kuitenkin kehittämistyössä olisi tärkeää kohdentaa resursseja myös uusien toimien toimeenpanoon, sillä hyvätkään uudistukset eivät toimi ilman riittäviä resursseja. Resursseja tarvitaan myös uusien lakien ja niiden toimeenpanon seurantaan, jotta päätöksentekoon välittyä tietoa siitä, mitkä uudistukset ovat onnistuneita ja mitä tulisi vielä kehittää.

5.2. Henkilöityneen toimen uhat ja mahdollisuudet

Eryteisesti politiikassa on jo pitkään keskusteltu politiikan henkilöitymisestä. Esimerkiksi erilaisten vaalien ja vaalimainonnan yhteydessä puolueiden henkilöityminen tiettyjen

¹⁴⁹ LAVA: Lapsivaikutusten arviointi 2018, 4.

¹⁵⁰ <https://www.mll.fi/kannanotot-ja-lausunnot/lapsiin-kohdistuvien-vaikutusten-arviointi-taytyy-vihdoin-saada-jarjestelmalliseksi/> [luettu 6.12.2021]

¹⁵¹ Suomen viides & kuudes määräaikaisraportti YK:n lapsen oikeuksien komitealle 2019, 9.

suurten persoonien ympärille on herättänyt paljon keskustelua.¹⁵² Myös suurissa kaupungeissa pormestarimalliin siirtyminen on lisännyt puhetta politiikan henkilöitymisestä.

Suomessa ja kansainvälisesti myös valtuutetun toimet ovat hyvin henkilöityneitä toimia. Valtuutettujen toiminta usein muovautuu myös tekijänsä näköiseksi. Lapsiasiavaltuutetun toimi on myös ollut Suomessa hyvin henkilöitynyt toimen perustamisesta lähtien. Lapsiasiavaltuutetulta voidaan myös odottaa näkyvää roolia esimerkiksi mediassa, sillä iso osa nykyistä vaikuttamistyötä ja keskustelunherättämistä tehdään juuri medioissa. Siksi valtuutetun työssä myös valtuutetun omalla persoonalla on suuri merkitys. Näkyvä rooli mediassa edesauttaa myös valtuutetun työtä, sillä valtuutetun tärkeäksi katsomia teemoja on helpompi saada poliittiselle agendalle, jos valtuutettu onnistuu olemaan medioissa näkyvä ja tuomaan esille lapsipolitiikan kannalta kiinnostavia ja keskeisiä asioita. Median kautta valtuutetulla on myös mahdollisuus tuoda lapsen oikeuksia esille yleisellä tasolla koko kansalle. Myös erilaiset esiin nousseet epäkohdat lapsen oikeuksien toteutumisessa saavuttavat herkästi suuren yleisön medioiden kautta. Parhaassa tapauksessa valtuutettu onnistuu nostamaan jonkin epäkohdan kansan tietoisuuteen niin laajasti, että poliittisten päätöksentekijöiden paine puuttua asiaan kasvaa niin suureksi, että aikaan voidaan saada konkreettisia muutoksia esimerkiksi lainsäädännössä. Valtuutetulla on täten myös valtaa päättää, mitkä asiat ovat tärkeitä ja ansaitsevat nousta agendalle ja keskustelun kohteeksi.

Kolikon kääntöpuolena hyvin henkilöitynyt toimi voi olla toimen hoitajalle henkisesti hyvin raskas, koska työtä tehdään omalla persoonalla ja yhtäaikaisesti esimerkiksi lapsiasiavaltuutetun tulisi olla koko Suomen lasten asialla. Elina Pekkarinen kokee, että lapsiasiavaltuutetun tehtävässä toimen henkilöitymistä tulisi pyrkiä vähentämään, jotta lapsiasiavaltuutetun toimessa voitaisiin luoda myös kauaskantoisempia strategioita, jotka jatkuisivat valtuutetulta toiselle. Pekkarinen toivoisi myös, että lapsiasiavaltuutetun toimessa mentäisiin aina asia edellä, jolloin kaikki argumentaatio perustuisi myös tutkittuun tietoon ja täten kaikella argumentaatiolla olisi aina jokin tarkoitus.¹⁵³ Myös Kurttila halusi korostaa sitä, että kaikki esille tuotu perustuu tutkittuun tietoon ja täten valtuutetun esille nostamat asiat eivät ole henkilöityneitä.¹⁵⁴

¹⁵² <https://www.tuni.fi/fi/ajankohtaista/tampereen-yliopiston-tutkimus-poliittinen-johtaminen-vahvistui-ja-valta-keskittyi> [luettu 7.8.2021]

¹⁵³ Elina Pekkarisen haastattelu 2019.

¹⁵⁴ Tuomas Kurttilan haastattelu 2020.

Lapsiasiavaltuutetun toimea rajaa laki ja lapsen oikeuksien sopimus, mutta valtuutetulle jää silti autonomiaa sen suhteen, millaiseksi toimi muodostuu. Aula on huolissaan myös toimen liiasta henkilöitymisestä. Hän kokee, että jos toiminta on liian tekijänsä näköistä, toiminnasta tulee liian ailahtelevaa. Tässä tapauksessa lapsiasiavaltuutetulle instituutiona ei rakennu niin sanotusti johdonmukaista omaa brändiä ja lapsiasiavaltuutetun toimen tarkoitus ja tehtävä voi jäädä epäselväksi. Aula kokee, että viranomaistoiminnan ehdoton vahvuus on johdonmukaisuus.¹⁵⁵ Myös Pekkarisen peräänkuuluttamat kauaskantoiset strategiat jäävät tässä tapauksessa toteutumatta.

Realismin tasolla itse henkilöitymistä on ehkä mahdotonta vähentää nykyisellä lapsiasiajärjestelmällä, sillä Suomessa lapsiasiavaltuutetun virkaa hoitaa yhdellä kertaa yksi ihminen, jonka näkyvyyden heikentäminen medioissa esimerkiksi tekisi luultavasti vain hallaa lapsiasiavaltuutetun tehtäville. Sen sijaan uskon, että toimelle on mahdollista kokemuksien kautta muokata selkeämmät raamit, millaisilla työtavoilla lapsiasiavaltuutettu edistää lapsen oikeuksia. Mikäli toimen henkilöitymistä halutaan vähentää, Suomen tulisi muuttaa koko lapsiasiajärjestelmäänsä esimerkiksi siirtymällä malliin, jossa lapsiasiavaltuutettuja olisikin useampi kerralla. Useammalla lapsiasiavaltuutetulla voitaisiin myös taata paremmin alueellinen yhdenvertaisuus, joka on vaivannut harvaanasuttua Suomea jo pitkään lapsipolitiikassa. Kurttilan mukaan lapsiasiavaltuutetun tehtävän henkilöitymisestä on keskusteltu myös Euroopan lapsiasiavaltuutettujen verkostossa aktiivisesti, mutta hänen mielestään tehtävä tulisi järjestellä täysin uusiksi, mikäli tavoiteltaisiin ei-henkilöitynyttä lapsiasiavaltuutetun virkaa¹⁵⁶.

Eriyisesti Kurttila käytti lapsiasiavaltuutetun toimessa vahvasti omaa persoonaansa. Kurttila käytti sosiaalista mediaa ja mediaa ylipäätään tärkeänä työkaluna valtuutetun toimessaan. Hän myös pyrki kohtaamaan valtuutettuna paljon kasvokkain ihmisiä. Toisin sanoen Kurttilan voidaan ajatella kääntäneen toimen henkilöityminen myös toimen voimavaraksi. Kurttila myös kokee, että vastaavanlaisten valtuutettujen virkojen henkilöityminen on väistämätöntä niiden luonteen vuoksi¹⁵⁷. Kurttila sai kokea myös julkisen viran kääntöpuolen. Vuonna 2018 Kurttilaa riepoteltiin iltapäivälehdissä hänen taksimatkoistaan ja niiden kustannuksista. Asia eteni aina oikeusministeriölle saakka. Oikeusministeriö kuitenkin asian tutkittuaan totesi tarkastuslausunnossaan

¹⁵⁵ Maria Kaisa Aulan haastattelu 2019.

¹⁵⁶ Tuomas Kurttilan haastattelu 2019.

¹⁵⁷ Tuomas Kurttilan haastattelu 2019.

lapsiasiavaltuutetun toimistolle, ettei väärinkäytöksiä ollut Kurttilan kohdalla tapahtunut¹⁵⁸. Vaikka väärinkäytöksiä ei todettu, joutui Kurttila erilaisissa sosiaalisen median kanavissa ja iltapäivälehdissä kommenttiröyrytyksen kohteeksi. Myös Aula joutui lapsiasiavaltuutettuna toimiessaan iltapäivälehtien otsikoihin muun muassa palkka-asioistaan.

Aula kokee, että hänen ja Kurttilan toimintatavoissa on ollut keskeisimpänä erona juuri se, että Kurttila pyrki vaikuttamaan oman persoonansa kautta, kun taas Aula itse pyrki tekemään vaikuttamistyötä erilaisten yhteistyöverkostojen ja organisaatioiden kautta. Aula myös kokee, että Kurttila ei ylipäätään panostanut niin paljoa yhteistyöverkostoihin kuin hän itse toimiessaan lapsiasiavaltuutettuna.¹⁵⁹ Toisaalta Kurttilan ei tarvinnut myöskään aloittaa yhteistyöverkostojen rakentamista tyhjästä, kuten Aulan oli pitänyt, joten Kurttila pystyi myös hyödyntämään jo olemassa olevia yhteistyöverkostoja työssään. Aula pitää myös tärkeänä pointtina sitä, että lapsiasiavaltuutetun vaikutusvalta perustuu siihen, että toimitaan lapsipolitiikan rakenteissa, eikä vaikutusvalta perustu sosiaalisen median jakoihin ja tykkäyksiin¹⁶⁰.

Lapsiin liittyvät asiat ovat aina olleet myös herkkiä ja mielipiteitä jakavia asioita. Täten varmasti jokainen lapsiasiavaltuutetun virkaa hoitanut on myös saanut osakseen kritiikkiä mielipiteistään. Kurttila toteaa, että Suomi on monta Suomea ja jotkin asiat, jotka ovat toiselle tärkeitä eivät ole sitä toiselle, jonka vuoksi syntyy debatteja.¹⁶¹ Kritiikkiä myös itse lapsiasiavaltuutetun virkaa kohtaan on esitetty. Joka vuosi lapsiasiavaltuutetun toimisto saa kansalaisilta satoja yhteydenottoja. Yhteydenotoissa tuodaan usein esille yksittäisten lasten tai perheiden tilanteita, joihin toivotaan lapsiasiavaltuutetulta kannanottoa tai, että lapsiasiavaltuutettu tulisi paikalle tai nostaisi mediassa lapsen tai perheen asiaa eteenpäin. Laki lapsiasiavaltuutetusta ei anna lapsiasiavaltuutetulle valtuuksia puuttua tai ottaa kantaa yksittäisten lasten tai perheiden tilanteisiin. Tämä saa Pekkarisen mukaan ihmiset usein tuohtuneiksi, jonka seurauksena tuohtumusta puretaan lapsiasiavaltuutetun toimistolle.¹⁶²

Suomessa toimii lapsiasiavaltuutetun lisäksi myös muita vastaavanlaisia valtuutetun virkoja esimerkiksi tietosuojavaltuutettu sekä tasa-arvovaltuutettu. Myös muut valtuutetut ovat antaneet lapsiasiavaltuutetun toimenkuvalla kritiikkiä siitä, että se ei tutki

¹⁵⁸ Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2019, 41.

¹⁵⁹ Maria Kaisa Aulan haastattelu 2019.

¹⁶⁰ Maria Kaisa Aulan haastattelu 2019.

¹⁶¹ Tuomas Kurttilan haastattelu 2020.

¹⁶² Elina Pekkarisen haastattelu 2019.

yksittäisten lasten ja perheiden tapauksia. Muut valtuutetut ovat katsoneet, että toimi jää marginaaliin, jos se ei ota tutkiakseen yksilöiden asioita. Pekkarinen kokee, että kritiikki on monella saralla oikeutettua.¹⁶³ Lapsiasiavaltuutetun virassa on kuitenkin koettu toimivaksi se, että lapsiasiavaltuutettu tekee vain yhteistyötä valvontaviranomaisten kanssa ja täten yksittäisten lasten ja perheiden asiat jäävät valvontaviranomaisille.

Media ja erityisesti sosiaalinen media ovat monella tapaa kovia nykypäivänä. Erityisesti politiikan päätöksentekijät ovat saaneet kokea median raadollisuuden nahoissaan iltapäivälehtien otsikoissa sekä kansalaisten vihakommenteissa erilaisissa sosiaalisen median palveluissa. Median roolin kasvaessa on jouduttu pohtimaan sitä, missä menee raja, mitä kaikkea voi ja pitää joutua sietämään julkisessa virassa. Vaarana on lopulta, että henkilöityneet virat jäävät vaille pätevää osaamista, koska potentiaaliset hakijat eivät halua altistaa itseään julkisuudelle. Sosiaalinen media on myös tuonut päättäjät ja kansalaiset yhä lähemmäs toisiaan, koska viestejä voidaan vaihtaa suoraan reaaliajassa. Täten myös lapsiasiavaltuutettua voidaan nykyään kansalaisten toimesta lähestyä suoraan eri sosiaalisen median kanavissa.

5.3. Kansainvälinen lapsiasiatyö agendalle

Jokainen lapsiasiavaltuutettu toimii oman maan lähtökohdista ja edistää oman maansa lapsien oikeuksia. Tästä huolimatta lapsiasiavaltuutetuilla on myös paljon kansainvälistä yhteistyötä. Koko lapsiasiavaltuutetun työ myös perustuu kansainväliselle lapsen oikeuksien sopimukselle. Suomen lapsiasiavaltuutetun linjauksen mukaan kansainvälinen yhteistyö antaa tehtävään hyviä vertailukohtia ja ideoita toteuttaa lapsiasiavaltuutetun tehtävää.¹⁶⁴ Kansainvälinen yhteistyö on myös kuulunut Suomen lapsiasiavaltuutetun työhön sen perustamisesta lähtien.

Suomen lapsiasiavaltuutetun tärkeimpinä ulkomaisina kontakteina ovat olleet ennen kaikkea pohjoismaiset kollegat, joiden kanssa on tehty muun muassa yhteisiä selvityksiä lapsiin liittyen ja lakiehdotuksia. Pohjoismaiden lapsiasiavaltuutetut kokoontuvat myös vuosittain. Vuoden 2013 elokuussa Pohjoismaiden sekä Baltian maiden lapsiasiavaltuutetut kokoontuivat yhdessä Suomessa. Mukana olivat myös lapsiasiavaltuutetut Ahvenanmaalta sekä Grönlannin itsehallintoalueilta. Keskusteluissa

¹⁶³ Elina Pekkarisen haastattelu 2019.

¹⁶⁴ <http://lapsiasia.ssthosting.fi/lapsiasiavaltuutettu/> [luettu 5.6.2021]

esille nousi erityisesti kuritusväkivalta, jota haluttiin vähentää kaikissa osallistujamaissa. Virossa ja Liettuassa tavoiteltiin kuritusväkivallan kieltämistä lainsäädännöllä. Tapaamisen pohjalta valtuutetut laativat virallisen kannanoton maidensa hallituksille kuritusväkivallan vähentämiseksi.¹⁶⁵

Suomen lapsiasiavaltuutettu kuuluu myös Euroopan lapsiasiavaltuutettujen verkoston, ENOC:n jäseneksi sekä Child Rights Information Network -verkostoon (CRIN). Lapsiasiavaltuutettujen yhteiseen eurooppalaiseen kattojärjestöön (ENOC) kuuluu 41 viranomaista, jotka kukin toimivat omissa maissaan lapsen oikeuksien valvojina ja edistäjinä. ENOC on eurooppalaisten lapsiasiavaltuutettujen voittoa tavoittelematon verkosto. Sen tehtävänä on helpottaa lapsen oikeuksien edistämistä ja suojelua. ENOC:n tavoitteena on myös luoda yhteyksiä ja strategioita eri maiden lapsiasiavaltuutettujen välille. ENOC järjestää vuosittain kokouksen, johon osallistuvat lapsiasiavaltuutetut kustakin ENOC:n jäsenmaasta.

ENOC perustettiin 1997 Trondheimissa Norjassa yhdessä Unicefin kanssa. ENOC:lla on Strasbourgissa pysyvä riippumaton sihteeristö. ENOC:n sihteeristö on toiminut pysyvästi vuodesta 2008. Sen toiminta on turvattu Euroopan unionin rahoituksella. ENOC:lle säädettiin perussäännöt Dublinissa 2006, jonka jälkeen sen yhtiöjärjestystä on tarkistettu kahdesti ensin vuonna 2011 Varsovassa ja sittemmin vuonna 2012 Nikosiassa.¹⁶⁶ ENOC:lle valitaan aina yhdeksi vuodeksi kerrallaan puheenjohtaja. Puheenjohtajana toimii lapsiasiavaltuutettu yhdestä ENOC:n jäsenmaasta. Sama henkilö voi tulla valituksi vain yhden kerran. Suomi ja Tuomas Kurttila toimivat ENOC:n valittuna puheenjohtajana vuosina 2016–2017 ja varsinaisena puheenjohtajana vuosina 2018–2019.¹⁶⁷ Tämä oli näkyvä saavutus Suomen nuorelle lapsiasiajärjestelmälle.

Tuomas Kurttilan puheenjohtajakaudella vuonna 2018 ENOC:ssa teemaksi valikoitui mielenterveys. Toiminnan painopistealueina olivat myös verkoston vaikuttavuuden lisääminen. Vaikuttavuutta pyrittiin tehostamaan lisäämällä verkoston yhteyksiä eri eurooppalaisiin lapsen oikeuksien kannalta tärkeisiin tahoihin. Näitä tahoja olivat muun muassa Euroopan unioni, Euroopan neuvosto sekä eurooppalaiset lapsioikeustoimijat. Lisäksi Kurttilan puheenjohtajakauden aikana ENOC:n resurssointia saatiin vahvistettua, kun Euroopan komissio myönsi sille korotuksen vuosiavustukseen, jolla saatiin palkattua

¹⁶⁵ <https://lapsiasia.fi/-/pohjoismaiden-ja-baltian-maiden-lapsiasiavaltuutetut-vaativat-hallituksiltaan-toimia-kuritusvakivallan-vahentamiseksi-1> [luettu 6.6.2021]

¹⁶⁶ http://enoc.eu/?page_id=2316 [luettu 6.6.2021]

¹⁶⁷ http://enoc.eu/?page_id=2316 [luettu 6.6.2021]; Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2019, 36.

toinen työntekijä ENOC:iin.¹⁶⁸ Kurttila sai siis omalla puheenjohtajakaudellaan merkittäviä edistyksiä aikaan itse ENOC:n toiminnassa. Samaan aikaan kuitenkin voidaan pohtia, että oliko ENOC:iin käytetty aika pois Suomessa lapsen oikeuksien edistämisestä, kun otetaan huomioon Suomen lapsiasiavaltuutetun toimiston niukat resurssit. ENOC kehittää lapsiasiajärjestelmiä ja eri maiden edustajat antavat ideoita myös Suomen lapsiasiavaltuutetun toimen kehittämiseksi ja yhteiset kannanotot edistävät lapsen oikeuksia globaalisti. Silti lapsiasiavaltuutetun päätehtävä on toimia aina oman maansa lähtökohdista ja täten edistää omassa maassaan lapsen oikeuksia.

Myös Maria Kaisa Aula oli omilla toimikausillaan osallistunut kansainväliseen yhteistyöhön, mutta huomattavasti kuitenkin Kurttilaa vähemmän. Kurttilan mukaan tehtävää tulisi hoitaa aina yhteiskunnan kulloinkin vaatimalla tavalla ja hänen aikanaan tämä tarkoitti panostamista kansainvälisiin asioihin. Kurttila myös kokee, että lapsiasiavaltuutetun toimintaympäristö on ennen kaikkea kansainvälinen.¹⁶⁹

Kurttilan mukaan kansainvälinen yhteistyö antaa erityisesti Suomelle tärkeää vertailuaineistoa lapsen oikeuksien tilasta. Hän kuitenkin pitää tärkeänä sitä, että ei tuudittauduta siihen faktaan, että monilla mittareilla Suomessa lapsen oikeudet toteutuvat hyvin, sillä aina on parannettavaa. Kurttila tunnistaa Suomen roolin myös globaalina suunnannäyttäjänä, jonka päätöksillä voi olla merkittävä vaikuttajan rooli kansainvälisesti¹⁷⁰. Kurttila on siinä oikeassa, että lapsen oikeuksien toimintaympäristö on ennen kaikkea kansainvälinen, sillä koko lapsen oikeuksien sopimus on globaali ihmisoikeussopimus. Samalla on kuitenkin huomattava, että lapsen oikeuksien sopimuksen puitteissa ei ole onnistuttu monella saralla luomaan yhtenäisiä mittareita, joihin tulisi lapsen oikeuksien sopimuksen nojalla pyrkiä. Esimerkiksi ei ole luotu tiettyjä koulutusmittareita, jotka jokaiselle lapselle tulisi taata. Tässä mielessä eri maiden vertailu on siis hankalaa ja huomionarvoista on myös se, että lapsen oikeuksien sopimuksen ratifioineet maat ovat keskenään hyvin erilaisia. Täten se mikä toimii yhdessä maassa, ei välttämättä toimi toisessa.

Aulan mielestä eri maiden vertailu lapsen oikeuksien suhteen on hankalaa, sillä monella mittarilla Suomi on aivan kärkimaa siinä mielessä, miten lapsen oikeudet toteutuvat. Silti Aula sanoo, että rimaa ei saa asettaa liian alas, vaan aina on syytä pyrkiä parempaan.¹⁷¹

¹⁶⁸ Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2019, 36.

¹⁶⁹ Tuomas Kurttilan haastattelu 2020.

¹⁷⁰ Lapsiasiavaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018, 4.

¹⁷¹ Maria Kaisa Aulan haastattelu 2019.

Tässä Aula on oikeassa, sillä lapsen oikeuksien saralla ei ole olemassa niin sanottua päätepestettä, jossa lapsen oikeudet toteutuisivat täydellisesti.

Elina Pekkarinen kokee, että eurooppalaisesta yhteistyöstä lapsen oikeuksien saralla on pakko karsia hänen omalla toimikaudellaan, koska lapsiasiavaltuutetun toimiston resurssit eivät anna myöden. Tärkeämmäksi yhteistyöryhmäksi Pekkarinen nostaa pohjoismaiset kollegat. Pekkarinen kokee pohjoismaisen yhteistyön kullannarvoiseksi erityisesti ajankohtaisissa lapsiin liittyvissä asioissa ja nostaa esimerkiksi Syyrian lasten auttamisen eteen tehdyn pohjoismaisen yhteistyön.¹⁷²

5.4. Eduskunta tiiviimmäksi osaksi lapsen oikeuksia

Yksi keskeinen edistysaskel valtuutetun työskentelyssä oli Kurttilan kaudella eduskunnan saaminen mukaan lapsen oikeuksien työhön yhä kiinteämmin. Tästä säädettiin uudistuneessa laissa lapsiasiavaltuutetusta, joka tuli voimaan vuoden 2015 alusta. Laissa säädettiin, että lapsiasiavaltuutettu toimittaa lasten hyvinvointia ja oikeuksien toteutumista koskevan raportin eduskunnalle neljän vuoden välein. Uudistuksen taustalla olivat lapsiasiavaltuutettu Kurttilan tekemä vaikuttamistyö sekä konkreettinen ehdotus uudesta raportointivastuusta eduskunnalle, jonka pohjalta työ- ja tasa-arvovaliokunta teki asiasta virallisen esityksen.¹⁷³ Merkittävää oli myös se, että eduskunnalle tapahtuvaa raportointia kannattivat kaikki puolueet.¹⁷⁴ Lapsiasiavaltuutettu jätti ensimmäisen raporttinsa eduskunnalle vuonna 2018. Vuonna 2018 Kurttilan jättämä raportti oli ensimmäinen raportti, jossa systemaattisesti arvioitiin Suomen lainsäädännön suhdetta lapsen oikeuksien sopimukseen. Kurttila tarjosi raportissa myös konkreettisia ehdotuksia lainsäädännön kehittämiseksi, jotta Suomen lainsäädäntö vastaisi paremmin lapsen oikeuksien sopimusta.¹⁷⁵

Yksi keskeinen kärkiteema ensimmäisessä eduskunnalle luovutetussa raportissa oli kannanotto Suomen lapsipolitiikan hajanaisuuteen. Myös Aula oli omalla toimikaudellaan nostanut asiaa esille. Kurttila vetosi raportissaan eduskuntaan, jotta se määrittäisi jatkossa keskeiset Suomen lapsipolitiikan tavoitteet ja konkreettiset mittarit näiden tavoitteiden seurannalle. Lisäksi Kurttila vetosi lapsen oikeuksien sopimukseen

¹⁷² Elina Pekkarisen haastattelu 2019.

¹⁷³ Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2016, 5.

¹⁷⁴ Tuomas Kurttilan haastattelu 2019.

¹⁷⁵ Lapsiasiavaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018, 3.

vaatimalla eduskuntaa toimeenpanemaan tulevaisuudessa Suomelle oman kansallisen lapsistrategian. Pitkällä tähtäimellä hallitusohjelmiin sidotut hankkeet ja projektit ovat jääneet lyhytkestoisiksi, eikä niillä ole saatu aikaan pysyviä rakenteita. Tämän korjaamiseksi Kurttila koki, että Suomi tarvitsisi nimenomaisesti kansallisen lapsistrategian, joka olisi pysyvä lapsen oikeuksien sopimuksen toimeenpanoväline.¹⁷⁶

Toinen keskeinen kärkiteema lapsiasiavaltuutetun kertomuksessa eduskunnalle oli, että Kurttila koki, että Suomessa elettiin niin sanotusti hyvinvointivaltion alisuoriutumisen aikakautta. Myös hyvinvointivaltion suhteen Kurttila koki, että Suomessa oli jääty liiaksi kiinni määräaikaisiin hallitusohjelmiin sidottuihin kehittämissuunnitelmiin, joiden takia moni tärkeä hyvinvointivaltiota tukeva projekti oli jäänyt sirpaleiseksi. Samalla Suomen lapsipolitiikassa oltiin isojen haasteiden edessä. Suomen syntyvyys on alle väestön uusiutumisen, Suomen oppimistulokset ovat kansainvälisessä vertailussa laskussa, huomattava osa jokaisesta ikäluokasta jää vaille tyydyttävää asemaa koulutus- ja työmarkkinoilla sekä väestön terveyserot ovat näkyvissä jo toisen asteen opiskelijoiden keskuudessa. Lisäksi maahanmuuttajataustaiset lapset ja nuoret ovat selkeästi jäljessä hyvinvointivertailussa kantaväestön lapsia ja nuoria. Myös pitkäaikaisesti toimeentulotukea saavien perheiden osuus on ollut kasvussa 2000-luvun puolivälin jälkeen.¹⁷⁷

Valiokunnat antoivat kertomuksen perusteella omat lausuntonsa Kurttilan esiin nostamista teemoista. Valiokuntien lausunnoissa tartutaan Kurttilan tuomaan huoleen hyvinvointivaltion rappeutumisesta. Valiokunnat tuovat esille sen, kuinka universaaleilla ja laadukkailla palveluilla ei välttämättä pystytä puuttumaan kaikkein huono-osaisimpien lasten ja heidän perheidensä ongelmiin, sillä usein huono-osaisuus kasautuu ja ongelmat ovat yksilöllisiä. Sosiaali- ja terveysvaliokunta korostaa mietinnössään kaikille yhdenvertaisesti saavutettavissa olevien palveluiden tärkeyttä, mutta tuo esille samalla yksilöllisten ja kohdennettujen palveluiden tärkeyden.¹⁷⁸ Valiokunnat eivät ota kantaa siihen, miten nämä yksilöille kohdennetut palvelut ovat Suomen kokoisessa harvaan asutetussa maassa saavutettavissa.

Valiokunnat ottavat kantaa myös Kurttilan esittämään huoleen lapsipolitiikan ja sen kehittämissuunnitelmien pirstaloitumisesta ja lyhytkestoisuudesta. Valiokunnat nostavat

¹⁷⁶ Lapsiasiavaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018, 3.

¹⁷⁷ Aira, Aula, Harju-Kivinen, Hämylä & Kannas 2014, 16–17; Kahdeksantoista vuoden seuranta vuonna 1997 syntyneistä 2018, 17–20; Lapsiasiavaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018, 33–37; Opetushallitus 2014, 45–46.

¹⁷⁸ Valiokunnan mietintö StVM 28/2018 vp.

esille Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelman (LAPE-ohjelman). LAPE-ohjelman ytimessä on siirtää painopistettä enemmän ongelmien hoidosta ennaltaehkäiseviin palveluihin. Keskeisenä tavoitteena on myös luoda yhteistyötä yli hallintoalarajojen. LAPE-ohjelma on osa tulevaa maakuntauudistusta, jossa on tarkoitus muuttaa organisaatorakenteita siten, että tulevaisuudessa esimerkiksi lasten ja perheiden sosiaali- ja terveysalan palvelut siirtyvät kunnalta hyvinvointialueen järjestämisvastuulle, kun taas esimerkiksi varhaiskasvatus ja perusopetus jäisivät kunnan vastuulle.¹⁷⁹ Toisaalta huomionarvoista ja ironista on, että LAPE-ohjelma on juuri määräaikainen kehittämisohjelma, johon Kurttila ottaa kantaa ja josta Suomi on saanut negatiivista palautetta myös lukuisia kertoja YK:n lapsen oikeuksien komitealta. Myös LAPE-ohjelmassa esitetyt tavoitteet ennaltaehkäisevästä tuesta ja lapsiperheiden hyvinvoinnin lisäämisestä ovat olleet tavoitteina jo pitkään suomalaisessa lapsipolitiikassa ja sen eri kehittämisohjelmissa. Myös lapsiasiavaltuutettu Aula toi jo vuonna 2005 esille ennaltaehkäisevien palveluiden tärkeyden. Toisin sanoen LAPE-ohjelman tavoitteissa uutta näyttäisi olevan ainoastaan nimenomainen organisaatorakenteiden muutos eli maakuntauudistus.

Apua pirstaloituneeseen lapsipolitiikkaan ja hallitusohjelmiin sidottuihin kehittämisohjelmiin toivotaan löytyvän erillisestä lapsistrategiasta. Muun muassa Mannerheimin Lastensuojeluliitto ja Lastensuojelun Keskusliitto ovat yhdessä lapsiasiavaltuutetun kanssa esittäneet toiveen kansallisen lapsistrategian laatimiseksi. Kansallinen lapsistrategia nähdään myös keskeisenä YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen toimeenpano- ja koordinaatiovälineenä. LAPE-ohjelman selvitystyössä on ehdotettu, että tulevaisuudessa Suomessa laadittaisiin vaalikausittain lapsi- ja perhestrategia.¹⁸⁰ Toisaalta LAPE-ohjelman tekemä ehdotus ja strategian sitominen nimenomaisesti vaalikausiin uhkaa vesittää koko strategian idean, sillä kansallisella lapsistrategialla on alun perin pyritty juuri pois hallituskausisidonnaisuudesta.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta korostaa sen sijaan nimenomaan laaja-alaista ja kokonaisvaltaista politiikkaa lasten hyvinvoinnin ja kasvun tukemiseksi. Sosiaali- ja terveysvaliokunta on jättänyt myös oman valiokuntansa kannanottoesityksen siitä, että valtioneuvosto laatisi kansallisen lapsistrategian. Sipilän hallitus on myös käynnistänyt keväällä 2018 kansallisen lapsistrategian valmistelun seuraavaa hallitusta varten. Lapsistrategian valmisteluun on asetettu lapsifoorumi ja ohjausryhmä. Ohjausryhmässä

¹⁷⁹ Valiokunnan mietintö StVM 28/2018 vp.

¹⁸⁰ Valiokunnan mietintö StVM 28/2018 vp.

toimii alan tutkijoita sekä asiantuntijoita. Lapsifoorumien tarkoitus on puolestaan luoda sektorirajat ylittävää keskustelua asiantuntijoiden, ammattijärjestöjen sekä muiden kansalaisjärjestöjen kesken.¹⁸¹ Erityisesti sektorirajat ylittävän yhteistyön luomista voidaan pitää merkittävänä edistysaskeleena suomalaiselle lapsipolitiikalle, jota on vuosikaudet pidetty eri tahojen toimesta pirstoutuneena ja epäyhtenäisenä.

Yksi keskeinen huolenaihe Suomessa on jo pitkään ollut alhainen syntyvyys. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta toteaa, että Suomessa perheen ja työn yhteensovittaminen toimii keskimääräisesti hyvin, mutta tunnustaa, että joillain aloilla on selkeitä haasteita. Yksi keskeinen ratkaisuehdotus on erilaiset uudistukset työaikaratkaisuihin. Myös isien oikeutta perhevapaisiin pidetään tärkeänä. Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta kokee samalla tarvetta uudistaa laajemmin myös koko sosiaaliturvaa. Tällä halutaan vähentää toimeentulokiriippuvuutta sekä ylipäätään uudistaa rakenteellisesti toimeentuloa. Lisäksi valiokunnat korostavat varhaiskasvatuksen merkitystä, jossa avainasemassa on subjektiivinen varhaiskasvatusoikeus. Panostaminen varhaiskasvatukseen nähdään myös ennen kaikkea ennaltaehkäisevänä tekijänä, sillä laadukkaan varhaiskasvatuksen katsotaan vähentävän lastensuojelun ja muiden korjaavien toimenpiteiden tarvetta.¹⁸² Lausunnoissa ei kuitenkaan oteta kantaa siihen, miten konkreettisesti edellä mainittuja asioita tullaan viemään eteenpäin.

Yhteenvetona valiokuntien lausunnoissa todetaan, että lapsiasiavaltuutetun ensimmäinen virallinen kertomus eduskunnalle on laaja katsaus lapsipolitiikan historiaan, nykytilanteeseen ja tulevaisuuteen. Tulevaisuudessa esimerkiksi sivistysvaliokunta toivoo, että kertomuksiin tuotaisiin analyysiä siitä, miten eri päätökset ja ohjelmat ovat näkyneet konkreettisesti käytännön toimenpiteissä sekä lasten ja nuorten hyvinvoinnissa. Myös monet valiokunnat kiinnittävät huomiota siihen, että Kurttilan laatima kertomus kiinnittää eniten huomiota varhaislapsuuteen. Valiokunnat toivovat, että tulevaisuudessa myös nuoria käsiteltäisiin systemaattisesti kertomuksissa. Lopuksi kertomuksen perusteella eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto laatii kansallisen lapsistrategian.¹⁸³

¹⁸¹ Valiokunnan mietintö StVM 28/2018 vp.

¹⁸² Valiokunnan mietintö StVM 28/2018 vp.

¹⁸³ Valiokunnan mietintö StVM 28/2018 vp.

5.5. Tutkimustyö lapsipolitiikan perustana

Laadukas lapsipolitiikka edellyttää laadukasta ja pitkäjänteistä lapsuuden ja lapsien hyvinvoinnin tutkimusta. Lähtökohtaisesti moderneissa yhteiskunnissa lapsia koskevaa tietoa on paljon. Lapsia koskevassa tutkimuksessa on yleensä kuitenkin se ongelma, että tieto on teetetty hyvin aikuiskeskeisesti. Lapset nähdään avuttomina, toiminnan kohteina, aikaa ja rahaa vievinä, uhreina tai jotenkin muuten keskeneräisinä. Todellisuudessa onnistunut lapsipolitiikka edellyttää sitä, että lapsudentutkimuksessa lapset osattaisiin nähdä sosiaalisina toimijoina sekä yhteiskunnan aktiivisina kansalaisina, vaikka heillä ei vielä olekaan esimerkiksi äänioikeutta tai vaalikelpoisuutta.

1900-luvun loppupuolella alkoi yleistyä tutkimussuunta, jossa lapsia haluttiin tutkia ennen kaikkea lapsilähtöisesti. 2000-luvun kuluessa tutkimukseen on tullut mukaan myös lasten osallisuus.¹⁸⁴ Erityisesti Aula pyrki vahvistamaan pitkäjänteistä tutkimusta koskien lapsia. Samalla hän teki näkyväksi monia lapsiryhmiä, jotka olivat olleet aiemmin täysin pimennossa tutkimuskentällä.¹⁸⁵ Lapsitutkimus näyttää kuitenkin noudattelevan samaa kaavaa kuin suomalainen lapsipolitiikka, sillä pitkäjänteinen tutkimus on ollut harvinaisempaa ja tutkimukset ovat olleet enemmän määräaikaista hankkeita. Vuonna 2011 opetus- ja kulttuuriministeriö toteutti selvityksen lasten hyvinvoinnin kansallisista indikaattoreista. Tämän pohjalta selvityksessä todettiin, että Suomi tarvitsee pitkäjänteisempää tietoa lasten hyvinvoinnista ja ylipäätään tarvitaan myös yhteinen käsitys siitä, mitä lasten hyvinvoinnilla tarkoitetaan.¹⁸⁶

Vuonna 2016 Suomessa toteutettiin lapsiasiavaltuutetun toimesta ensimmäistä kertaa lapsibarometri. Lapsibarometri on Tuomas Kurttilan ja lapsiasiavaltuutetun toimiston erikoistutkija Terhi Tuukkanen idea. Lapsibarometrin tarkoituksena on tuottaa säännöllistä tietoa suomalaisten 6-vuotiaiden lasten hyvinvoinnista. Lapsibarometri toteutetaan kahden vuoden välein. Ensimmäisen lapsibarometrin teemana oli luottamus, jota lähestyttiin kolmesta eri näkökulmasta, jotka olivat ihmissuhteet, tunteet sekä yhteiskunta. Lapsibarometri toteutettiin puhelinhaastatteluilla.¹⁸⁷ Lapsibarometri on tärkeä työkalu, kun halutaan tuottaa pitkäjänteistä ja kattavaa tietoa suomalaisista 6-vuotiaista lapsista ja siksi merkittävä askel myös suomalaiselle lapsipolitiikalle. Ensimmäisen lapsibarometrin tulokset olivat positiivisia. Tulosten mukaan 99 prosenttia

¹⁸⁴ Lapsiasiavaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018, 30–31.

¹⁸⁵ Rasmus 2008, 5–7.

¹⁸⁶ Opetus- ja kulttuuriministeriö, Lasten hyvinvoinnin kansalliset indikaattorit 2011, 61–62.

¹⁸⁷ Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2017, 49.

lapsista voi hyvin ja lapset pystyivät nimeämään elämästään ainakin yhden luotettavan ihmisen. Toisaalta tutkimus paljasti myös joukon lapsia, joille negatiiviset kokemukset näyttivät kasautuvan.¹⁸⁸

Vuonna 2018 lapsibarometri toteutettiin toista kertaa. Tällä kertaa puhelinhaastattelun ohessa lapsia haastateltiin myös kasvokkain. Tutkimuksen yksi keskeinen tavoite olikin myös vertailla haastattelutapoja ja niiden vaikutusta tutkimustuloksiin. Ensinnäkin lapsibarometrissa havaittiin, että kasvokkaiseen haastatteluun osallistui huomattavasti enemmän isojen kaupunkien perheitä, joka oli varmasti seurausta tutkimusasetelmasta. Myös kasvokkain haastatteluihin osallistuneiden lasten vanhemmat olivat huomattavasti koulutetumpia verrattuna esimerkiksi puhelinhaastatteluun osallistuvien lasten vanhemmat. Lisäksi puhelinhaastatteluihin osallistui enemmän lapsia maaseuduilta ja pienemmiltä paikkakunnilta. Tämä oli tärkeä havainto tulevaisuutta varten, sillä lapsibarometrin tavoitteena on tavoittaa lapsia mahdollisimman laajasti eri yhteiskuntaluokista. Tärkeä huomio myös vertailtaessa eri tutkimusmenetelmiä oli se, että lapset vastasivat paljon kattavammin kasvokkain kuin puhelimesta. Lisäksi lapset antoivat kasvokkain myönteisempiä vastauksia kuin puhelimesta ja esimerkiksi ”en osaa sanoa” oli paljon yleisempi vastaus puhelimesta kuin kasvokkain.¹⁸⁹ Näiden havaintojen valossa tutkimusasetelmalla näytti olevan liikaa vaikutusta siihen, millaisia vastauksia lapsilta saatiin ja siksi tuloksiin on suhtauduttava kriittisesti.

Teemoina toisessa lapsibarometrissa olivat lasten vapaa-aika ja liikunta sekä niihin liittyvä kokemustieto. Liikunnan osalta tulokset olivat myönteisiä. Suurin osa lapsista kertoi harrastavansa liikuntaa ja asuvansa mieluisten liikuntapaikkojen lähellä. Liikuntateema oli ylipäätään ajankohtainen, sillä mediassa oli paljon keskusteltu lasten harrastusten liiallisesta kilpailullisuudesta. Vain hyvin harva haastateltava nimesi kilpailemisen tärkeäksi liikunnassa. Sen sijaan lapset arvostivat sosiaalisuutta ja yhdessä tekemistä. Johtopäätöksenä todettiin, että on tärkeää tukea lapsia, jotka haluavat kilpailla, mutta yhtä tärkeää on myös antaa lasten harrastaa ilman paineita kilpailemisesta tai menestymisestä.

Kolmas lapsibarometri toteutettiin joulukuussa 2020. Kolmannen lapsibarometrin teemana oli selvittää, mitä suomalaiset kuusivuotiaat lapset ajattelevat hyvästä elämästä

¹⁸⁸ Tuukkanen, Lapsibarometri 2016, 43.

¹⁸⁹ Tuukkanen, Lapsibarometri 2018, 53.

eli, mitä heidän mielestään hyvään elämään kuuluu ja toteutuvatko nämä hyvään elämään kuuluvat asiat heidän omassa elämässään.¹⁹⁰

Lapsibarometrieni haasteeksi voidaan kuitenkin katsoa se, että tavoittavatko ne tarpeeksi suurta ja laajaa otosta suomalaisista lapsista. Esimerkiksi monista sosiaalisista ongelmista kärsivät lapset ja heidän perheensä harvoin osallistuvat vastaaviin vapaaehtoisin tutkimuksiin. Lapsibarometrin yhteydessä on paljon myös puhuttu alueellisesta saavutettavuudesta, sillä hajanaisesti asutussa Suomessa olisi tärkeää, että tutkimus tavoittaisi lapsia kaikkialta Suomesta. Esimerkiksi vuoden 2020 lapsibarometri on toteutettu satunnaisotannalla Digi- ja väestötietoviraston väestötietojärjestelmästä Manner-Suomen suomen- ja ruotsinkielisistä perheistä, joissa asuu vähintään yksi 6-vuotias lapsi¹⁹¹. Tämä satunnaisotanta ei missään nimessä pysty edustamaan kaikkia Suomen 6-vuotiaita lapsia, mikä taas omalta osaltaan heikentää tutkimustulosten käytettävyyttä suomalaisessa lapsipolitiikassa. Huomattavaa on myös, että esimerkiksi Ahvenanmaa on jätetty kokonaan lapsibarometrin ulkopuolelle¹⁹².

Lapsibarometrin lisäksi Suomessa on toteutettu jo vuodesta 1994 alkaen nuorisobarometri. Nuorisobarometri toteutetaan joka vuosi nuorisotutkimusverkoston ja valtion nuorisoneuvoston yhteistyössä. Barometrillä mitataan 15–29-vuotiaiden nuorten arvoja ja asenteita. Barometri on vuosien saatossa pyrkinyt tarttumaan nuorten kannalta ajankohtaisiin aiheisiin.¹⁹³ Nuorisobarometri on hyvä esimerkki pitkäjänteisestä tutkimuksesta, joka tuottaa arvokasta tietoa esimerkiksi juuri muuttuvista asenteista ja arvoista nuorten keskuudessa, koska tietoa on kerätty jo melkein 30 vuotta.

Kouluterveyskyselyillä on pyritty vastaamaan moniin tutkimusongelmiin, joita liittyy vapaaehtoisesti lapsilta ja nuorilta kerättävään tietoon. Kouluterveyskysely toteutetaan kouluissa ja sillä pyritään tavoittamaan mahdollisimman laajasti koko ikäluokka. Myös kouluterveyskyselyyn vastaaminen on vapaaehtoista, mutta sen toteuttaminen koulutyön yhteydessä on katsottu lisäävän vastausaktiivisuutta. Kouluterveyskysely toteutetaan joka toinen vuosi. Kysely on toteutettu peruskoulun 8- ja 9-luokkalaisille vuodesta 1996, lukioissa vuodesta 1999, ammattikouluissa vuodesta 2008 alkaen ja peruskoulun 4–5 luokkalaisille ja heidän vanhemmilleen vuodesta 2017 alkaen. Kouluterveyskyselyn kattavuuden takaamiseksi siihen on mahdollista vastata suomeksi, englanniksi, ruotsiksi,

¹⁹⁰ <https://lapsiasia.fi/lapsibarometri> [luettu 7.7.2021]

¹⁹¹ Tuukkanen, Lapsibarometri 2020, 24.

¹⁹² Tuukkanen, Lapsibarometri 2020, 24.

¹⁹³ <https://tietoanuorista.fi/nuorisobarometri/> [luettu 7.7.2021]

venäjäksi ja pohjoissaameksi. Samalla kysely pyrkii tavoittamaan kantasuomalaisten lasten ohessa myös ulkomaalaistaustaiset ja lastensuojelun piirissä elävät lapset.¹⁹⁴ Tilastollista faktaa esimerkiksi siitä, kuinka monen pohjoissaamelaisen- tai sijoitetun lapsen kysely tavoittaa ei ole olemassa.

Kouluterveyskyselyn tavoitteena on tuottaa kattavaa ja luotettavaa tietoa eri ikäisten lasten ja nuorten hyvinvoinnista, koulunkäynnistä, terveydestä ja palvelutarpeista. Kouluterveyskyselyssä tuotetaan erityisen arvokasta tietoa alueellisista eriarvoisuuksista, sillä tutkimuksessa on pyritty huomioimaan eri maakunnat ja alueet Suomessa kattavasti. Alueellinen eriarvoisuus on ollut pitkään haaste suomalaisessa lapsipolitiikassa, sillä esimerkiksi erityispalveluiden tarjoaminen ei toteudu Suomessa alueellisesti tasa-arvoisesti. Myös YK:n lapsen oikeuksien komitea on ollut huolissaan alueellisesta eriarvoisuudesta Suomessa ja täten kaikkien Suomen lasten lapsen oikeuksien toteutumisesta tasavertaisesti. Kouluterveyskyselyn toteuttaa ja raportoi Suomessa Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, THL. Raportoituja tuloksia voi tarkastella kuka tahansa.¹⁹⁵

Kouluterveyskyselyjä hyödynnetään monessa ja ne antavat suomalaiselle lapsipolitiikalle tärkeitä signaaleja siitä, miten lasten ja nuorten hyvinvointia voitaisiin tukea paremmin. Valtakunnallisella tasolla kouluterveyskyselyjen tuloksilla voidaan arvioida ja seurata eri politiikkaohjelmien ja lakien toimeenpanoa. Kunnat puolestaan hyödyntävät kouluterveyskyselyjen tuloksia laatiessaan kuntien omia hyvinvointistrategioita tai lapsi- ja nuorisopoliittisia kehittämissuunnitelmia. Ruohonjuuritasolla oppilaitokset pystyvät hyödyntämään omien koulujensa tuloksia parantamalla kouluyhteisön hyvinvointia tarttumalla oppilaiden esiin nostamiin epäkohtiin.¹⁹⁶ Kouluterveyskyselyissä on tärkeää lapsibarometrin tavoin, että tietoa kerätään pitkäjänteisesti ja säännöllisesti. Tällöin lapsipolitiikka saa tärkeitä indikaattoreita siitä, millaisia toimia tai lakiuudistuksia on syytä panna toimeen. Tärkeää on myös seurata, miten jo toteutetut kehittämishankkeet ovat vaikuttaneet lapsiin.

Suomessa on toteutettu kaksi syntymäkohorttitutkimusta vuonna 1987 syntyneille sekä 1997 syntyneille. Tutkimuksissa on pyritty tuottamaan uutta tietoa lasten ja nuorten

¹⁹⁴ <https://thl.fi/fi/tutkimus-ja-kehittaminen/tutkimukset-ja-hankkeet/kouluterveyskysely> [luettu 7.7.2021]

¹⁹⁵ <https://thl.fi/fi/tutkimus-ja-kehittaminen/tutkimukset-ja-hankkeet/kouluterveyskysely> [luettu 7.7.2021]

¹⁹⁶ <https://thl.fi/fi/tutkimus-ja-kehittaminen/tutkimukset-ja-hankkeet/kouluterveyskysely> [luettu 7.7.2021]

hyvinvointiin ja terveyteen vaikuttavista seikoista. Erityisinä kiinnostuksen kohteina kohorttitutkimuksissa ovat olleet sosiaalisten ongelmien ylisukupolvisuus, lasten- ja nuorten mielenterveys sekä siihen liittyvät riskitekijät sekä erilaiset sosiaalisilta ongelmilta suojaavat tekijät.¹⁹⁷

Vuonna 1987 syntyneet lapset ovat erityisen kiinnostava tutkimuskohde. Kyseinen ikäluokka on elänyt lapsuuttaan lapsen oikeuksien sopimuksen ratifioinnin aikana ja saavuttanut täysi-ikäisyyden muutamaa vuotta ennen lapsiasiavaltuutetun viran perustamista Kyseisen vuoden lapsia voidaan nimittää myös kahden laman lapsiksi. Kyseinen ikäluokka on lapsuudessaan ensin kokenut 1990-luvun laman ja nuoruudessaan vielä 2000-luvun lopun laman.¹⁹⁸ Täten heidän kohdallaan on pystytty tuottamaan arvokasta tietoa siitä, miten esimerkiksi laman seurauksena tehdyt leikkaukset lapsi- ja perhepalveluihin ovat vaikuttaneet näiden lasten elämiin. 1997 vuoden syntymäkohortti tarjoaa lapsipolitiikan tekijöille arvokasta vertailuaineistoa siihen, mitä muutoksia lasten hyvinvoinnissa on tapahtunut 10 vuoden aikana. Monet luvuista ovat synkkiä, kun tarkastellaan lasten hyvinvointia ikäluokassa 1987 verrattuna ikäluokkaan 1997. Esimerkiksi kodin ulkopuolelle sijoitettujen määrä on 5,7 prosenttia ikäluokasta, mikä on lähes kaksinkertainen määrä vuoteen 1987 verrattuna. Toisaalta voidaan ajatella myös, että luku on positiivinen, sillä perheet ja lapset ovat saaneet apua.¹⁹⁹

Syntymäkohorttitutkimuksen ehdottomana etuna on se, että siinä on tutkittu kaikkia kyseisenä vuonna syntyneitä lapsia ja heidän vanhempiaan. Tätä kautta tutkimus on kattava ja ottaa huomioon myös vähemmistöt sekä alueellisesti kaikki lapset. Tässä mielessä se huomioi siis lapsibarometria ja kouluterveyskyselyä tasavertaisemmin kaikki saman ikäluokan lapset. Syntymäkohorttitutkimuksen huonona puolena voidaan pitää sitä tosi asiaa, että sitä tuskin on mahdollista toteuttaa jokaiselle ikäluokalle, sillä kyseessä on laajuudeltaan niin massiivinen tutkimus. Tästä syystä myös Suomessa syntymäkohorttitutkimus on toteutettu vasta kahdelle ikäluokalle. Pitkäjänteinen seurantatieto edellyttäisi kuitenkin, että tietoa saataisiin säännöllisemmin, jotta lapsipolitiikan tekijät pystyisivät paremmin seuraamaan tehtyjen toimien ja lakien vaikutuksia sekä tunnistamaan kehittämistarpeita. Jotkin kunnat ovat toteuttaneet pienempiä kohorttitutkimuksia kuntakohtaisesti.

¹⁹⁷ <https://thl.fi/fi/tutkimus-ja-kehittaminen/tutkimukset-ja-hankkeet/kansallinen-syntymakohortti-1987> [luettu 7.7.2021]

¹⁹⁸ Merikukka. Lapsuuden elinolojen yhteydet aikuisuuden hyvinvointiin: Kansallinen syntymäkohortti 1987-rekisteritutkimus 2020, 23.

¹⁹⁹ Kahdeksantoista vuoden seuranta vuonna 1997 syntyneistä 2018, 4 & 30–31.

Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos on alkanut pilotoida myös alle kouluikäisten vanhemmille suunnattua LTH-tutkimusta. Tutkimuksella on tarkoitus tuottaa seurantatietoa pienten lasten ja heidän perheidensä hyvinvoinnista ja siitä saavatko he riittävästi apua ja tukea ja ovatko heille suunnatut palvelut riittäviä. Vuonna 2018 kyseinen tutkimus tavoitti kaikki 4-vuotiaat terveystarkastukseen tulleet lapset, joten tutkimusotanta oli hyvin kattava.²⁰⁰ Pienten lasten ja heidän perheidensä tutkiminen on hyvin tärkeää, jotta mahdollisiin ongelmiin ja puutteisiin päästäisiin käsiksi palveluiden toimesta mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Pienten lasten tutkimuksen avulla on mahdollista siis kehittää entisestään erityisesti ennaltaehkäiseviä palveluita, joita esimerkiksi lapsiasiavaltuutetut ovat kaivanneet lisää lapsiperheille.

5.6. Onko Suomi lapsimyönteinen maa?

Suomen syntyvyys on ollut jo pitkään laskussa. Suomen syntyvyys on ollut alle väestön uusiutumistason jo vuodesta 1969. Taustalla vaikuttaa vahvasti ihmisten luottamus perheen perustamiseen. Suomi tarvitsisi siis kannustavaa lapsi- ja perhepolitiikkaa, jossa huomioidaan esimerkiksi työelämäkysymykset.²⁰¹ Suomalaisen lapsipolitiikan lähtökohdana on jo pitkään ollut tarjota kaikille lapsille ja heidän elämäänsä tasa-arvoiset lähtökohdat²⁰². Tässä teemassa esiin astuu myös kysymys siitä, onko Suomi lapsimyönteinen maa vai ei. Aula toteaa, että yhteiskunta ei voi uusiutua pitkällä aikavälillä, jos yhteiskunnan etu ja lapsen etu pannaan ristiriitaan keskenään. Samalla Aula kuitenkin toteaa, että Suomessa on ylipäätään hyvin vähän tutkimusta ja tätä kautta tietoa siitä, mitä lapsen edulla tarkoitetaan.²⁰³ Tutkija Henna Pajulammi on tutkinut väitöskirjassaan lasten osallisuutta ja tätä kautta myös lapsen edun käsitettä. Pajulammen mukaan lapsen etua arvioitaessa etusijalle tulee asettaa lapsen omat näkemykset ja niiden merkitykset.²⁰⁴

Lapsimyönteisyys ei rakennu vain politiikasta, jota tehdään, vaan myös siitä, miten puhumme lapsista ja miten suhtaudumme lapsiin. Pekkarinen kokee, että Suomi voisi olla lapsimyönteisempi maa, mitä se on nyt ja hänen mielestään suomalaisessa kulttuurissa on

²⁰⁰ Suomen viides & kuudes määräaikaisraportti YK:n lapsen oikeuksien komitealle 2019, 9.

²⁰¹ Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2019, 7–8.

²⁰² Kallio 2006, 88.

²⁰³ Maria Kaisa Aulan haastattelu 2019.

²⁰⁴ <https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/kirjasto/suosittellemme/Sivut/lapsi-oikeus-ja-osallisuus.aspx> [luettu 2.9.2021]

olemassa myös tiettyä lapsikielteisyyttä. Tämä näkyy hänen mukaansa esimerkiksi kasvatuksen ankaruutena.²⁰⁵ Pekkarisen näkemystä tukee se, että suomalaisista hämmästyttävän iso osa hyväksyy yhä kuritusväkivallan osana lasten kasvatusta, vaikka kuritusväkivalta on ollut kiellettyä Suomessa jo vuodesta 1984 asti. Vuonna 2021 Lastensuojelun Keskusliiton selvityksen mukaan esimerkiksi vielä noin 44 prosenttia vanhemmista oli käyttänyt jotakin kurituskeinoa usein tai joskus.²⁰⁶

Suomalaiseen mediaan on iskostunut myös kuvaus väsyneistä ja tuskastuneista äideistä. Lapsiaika nähdään monesti raskaana sen sijaan, että julkisissa keskusteluissa lapset nähtäisiin ihanina ja iloisena asiana. Moni vanhempi saa yhä kokea pahoja katseita liikkueissa lasten kanssa kaupoissa tai julkisissa kulkuvälineissä. Erityisesti äänekkäät lapset keräävät pahaa katsetta. Suhtautumisemme voisi siis olla lapsimyönteisempää ihan jokapäiväisessä arjessamme.

Suhtautumisemme ja puheidemme ohessa lapsimyönteisyyttä voidaan tutkia tehdyn politiikan näkökulmasta. Erityisesti lapsimyönteisyys nousee esille puhuttaessa työelämäkysymyksistä. Yhä edelleen puhutaan paljon valinnasta uran ja perhe-elämän välillä. Työelämäkysymyksissä yhteiskunnan etu ja lapsen etu eivät näytä siis aina kohtaavan, koska esimerkiksi naiset kokevat edelleen raskaussyrjintää työnhaussa ja pienten lasten vanhemmat eivät usein saa tarvitsemaansa joustoa esimerkiksi työajan suhteen. Pekkarisen mukaan ideaali tilanne olisi, että yhteiskunta tukisi vanhemmuutta ja työssäkäyntiä, sillä motivoituneet, pärjäävät ja toimeentulon turvaavat vanhemmat ovat myös lapsen etu²⁰⁷.

Poliittisella päätöksenteolla on myös symbolinen merkitys viestiä lapsiperheille, miten lapsia arvostetaan. Erilaiset leikkaukset lapsiperheiden palveluihin, lapsilisien leikkaukset, lastensuojelun uudistusten viivyttäminen tai koulutusleikkaukset eivät anna lapsimyönteistä kuvaa perheille. Eri hallituksista on ajansaatossa puhuttu lapsimyönteisinä tai ei-lapsimyönteisinä niiden ajaman politiikan mukaisesti. Erityisen lapsimyönteiseksi hallitukseksi Suomen historiassa on jäänyt Matti Vanhasen hallitus vuodelta 2004, joka päätti vihdoinkin perustaa Suomeen lapsiasiavaltuutetun viran. Sen sijaan esimerkiksi Sipilän hallitusta on pidetty lapsikielteisenä hallituksena muun muassa siksi, että se päätyi vuonna 2016 rajoittamaan subjektiivista päivähoido-oikeutta.

²⁰⁵ Elina Pekkarisen haastattelu 2019.

²⁰⁶ <https://vslj.fi/piiskasta-puheeseen-kuritusvakivalta-kasvatuksessa/> [luettu 25.5.2021]; ÄLÄ LYÖ LASTA! 2010, 17.

²⁰⁷ Elina Pekkarisen haastattelu 2019.

Toisaalta taustalla vaikuttivat myös erilaiset näkemykset siitä, miten lapsia olisi parasta kasvattaa.

Lapsuuden arvotuksen puolesta Suomessa puhuu lasten parissa työskentelevien korkea koulutustaso. Kurttila kokee, että suomalaiset lähtökohtaisesti luottavat palveluihin ja niiden tuottajiin juuri korkean osaamistason ansiosta²⁰⁸. Tämä ei valitettavasti kuitenkaan näy lasten parissa työskentelevien henkilöiden palkoissa. Esimerkiksi lastentarhanopettajan työ vaatii Suomessa yliopistotason koulutuksen, mutta kuukausipalkka on vain noin 2800 euroa. Työ on monessa mielessä vastuullista, joten on syytä pohtia, arvostetaanko lapsia ja lapsuutta sittenkään tarpeeksi Suomessa. Matalan palkkatason puolesta puhuu ennen kaikkea se, että kyseessä ovat julkisen sektorin ammatit, mutta myös se, että lapset eivät varsinaisesti tuota mitään talouden kannalta. Toisaalta voidaan pohtia, että olisiko varhaiskasvatuksesta edes tavoiteltavaa saada bisnestä.

Myös viranomaisten työssä puhutaan usein toimien tai työskentelyn lapsimyönteisyydestä tai lapsilähtöisyydestä. Esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamies painottaa lapsia koskevilla kanteluilla, että prosessi tulee hoitaa lapsimyönteisellä tavalla. Lapsilähtöisyydessä korostetaan usein lapsen tarpeiden ja kiinnostusten huomioimista²⁰⁹. Kuten aiemmin todettua lapsen etu ja sen selvittäminen ovat kuitenkin vielä alkutekijöissä Suomessa, vaikka lapsen etu on koko YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen johtava periaate. Lapsen oikeuksien sopimus jättää lapsen edun käsitteen sisällön kuitenkin suhteellisen väljäksi.²¹⁰ Tästä syystä uskon, että lapsen edun selvittäminen tulee asettaa tärkeäksi prioriteetiksi, jotta voidaan ylipäättään puhua viranomaistoiminnan lapsiystävällisyydestä.

6. Lapsiasiatyö nyt ja tulevaisuudessa

6.1. Suomen kolmas lapsiasiavaltuutettu, Elina Pekkarinen

Toukokuussa 2019 Suomen kolmanneksi lapsiasiavaltuutetuksi valittiin valtiotieteiden tohtori Elina Pekkarinen. Kurttila itse haki jatkokaudelle, mutta häntä ei esitetty enää

²⁰⁸ Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2019, 7.

²⁰⁹ Kukkamaa & Lindström 2013, 20–21.

²¹⁰ Taskinen 2006, 6.

jatkamaan lapsiasiavaltuutetun tehtävässä. Ennen lapsiasiavaltuutetun virkaa Pekkarinen ehti toimia muun muassa Turun yliopiston sosiaalityön ma. professorina sekä erilaisissa tutkimustehtävissä. Lapsiasiatyön saralla Pekkarinen on muun muassa toiminut tutkijatohtorina Nuorisotutkimusseurassa sekä lastensuojelun asiantuntijajäsenenä Helsingin hallinto-oikeudessa. Pekkarinen on ensimmäinen lapsiasiavaltuutettu Suomessa, joka ei ole julkisesti sitoutunut mihinkään puolueeseen. Pekkarisen ura on edeltäjiään selkeästi akateemisempi.

Pekkarinen itse kertoo, että hänelle on ollut aina urallaan tärkeää yhdistää tutkittua tietoa käytäntöön ja vaikuttamistyöhön. Tämä on näkynyt aiemmin siinä, että hän on ollut aina aktiivinen erilaisissa hallituksissa, työryhmissä ja järjestöissä. Lisäksi hän on aina tutkijatyönsä ohessa ollut mukana työelämässä muun muassa tehdessään väitöskirjaa Pekkarinen työskenteli sosiaalipäivystyksessä. Pekkarinen tituleeraa lapsiasiavaltuutetun työtä itselleen kutsumustyöksi, sillä hän kokee, että työssä hänellä on aito mahdollisuus edistää erityisesti kaikkein heikoimmassa asemassa olevien lasten elämää ja lapsen oikeuksia.

Pekkarinen näkee, että lapsiasiavaltuutetun tehtävä on harvinainen siinä mielessä, että kyseiselle toimelle on luotu niin selkeät raamit lainsäädännöllisesti, mutta samalla valtuutetulle itselle on annettu autonomiaa toteuttaa tehtävää. Tehtävän tarkoitus on siis edistää lapsen oikeuksien sopimuksen toimeenpanoa, lisätä tietoutta lapsen oikeuksista ja tutkia sitä, miten sopimus toteutuu käytännön arjessa Suomessa. Pekkarinen nimeää lapsiasiavaltuutetun tässä kaikessa niin sanotuksi sillanrakentajaksi.

Pekkarisen lapsiasiavaltuutetun tehtävä alkoi yhdessä toimistonväen kanssa, kun he suunnittelivat lapsiasiavaltuutetun strategian vuosille 2019–2024. Strategiassa määriteltiin arvot, hyveet, tavoitteet sekä lapsiasiavaltuutetun toiminnan operatiiviset sisällöt. Pekkarinen kokee, että lapsiasiavaltuutetun virka on jäänyt aivan liian etäiseksi lapsille, mikä on huolestuttavaa, kun otetaan huomioon, että kyseessä on lasten asialla oleva viranomainen. Vaikka lapsiasiavaltuutettu ei ota kantaa yksittäisten lasten asioihin, olisi hyvä, että lapsilla olisi tietoa lapsiasiavaltuutetun olemassaolosta ja mandaatista.²¹¹ Näyttää siis siltä, että vaikka tietoisuus valtuutetusta ja lapsen oikeuksista on levinnyt Suomessa viimeisten vuosien aikana vauhdikkaasti, niin tieto on kantautunut lähinnä aikuisille. Siksi uuden strategian painopisteeksi on määritelty selvittää enemmän jatkossa lasten ja nuorten mielipiteitä suoraan ja siten myös välittää kokemustietoa jatkossa

²¹¹ Elina Pekkarisen haastattelu 2019.

enemmän myös päätöksentekoon. Erityisesti tähän halutaan jatkossa löytää suunnitelmallisuutta.²¹²

Pekkarinen kokee, että hänen edeltäjänsä ovat luoneet toiminnalle hyvän pohjan, jonka päälle on hyvä rakentaa tulevaa. Erityiset odotukset Pekkarinen on ladannut lapsiasianeuvottelukunnalle, johon jäsenet on valittu mahdollisimman laajasti eri osaamisalueiden kautta. Esimerkiksi eri ministeriöt ovat vahvasti edustettuina. Nykypäivänä on olemassa runsaasti erilaisia neuvottelukuntia, hallituksia ja komiteoita, joten Pekkarinen toivoo, että lapsiasianeuvottelukunta ei jäisi pelkäksi muodolliseksi ja tehottomaksi neuvottelukunnaksi, vaan siitä tulisi tärkeä lapsiasiavaltuutetun yhteistyökumppani, jossa tietoa jaetaan puolin ja toisin matalalla kynnyksellä.²¹³ Erona nykyiseen tilanteeseen ensimmäinen lapsiasiavaltuutettu Aula kokee, että lapsiasiavaltuutetun ja lapsiasianeuvottelukunnan tehtävät olivat alussa monella tapaa epäselvät ja näiden kahden tehtävät eivät aina olleet yhteensovitettavissa. Aula myös kokee, että tiettyä jännitettä tahojen välissä on yhä ja näiden koko yhteistyön potentiaali ei vielä ole kantanut käytäntöön.²¹⁴ Pekkarisen on määrä toimia lapsiasiavaltuutettuna vähintään vuoteen 2024 asti.

6.2. Ihmisoikeuksien kunnian palautus

YK:n lapsen oikeuksien komitean tehtävä on valvoa sen jäsenmaita ja sitä, että nämä noudattavat lapsen oikeuksien sopimusta. Tärkeä työkalu tähän on sopimusvaltioiden laatimat määräaikaisraportit.²¹⁵ Suomessa valtion raportin jälkeen laaditaan myös kansalaisjärjestöjen oma täydentävä raportti ja myös eduskunnan oikeusasiamies ja lapsiasiavaltuutettu laativat omat raporttinsa²¹⁶. Kuten aiemmissa Suomen YK:n lapsen oikeuksien määräaikaisraportteja käsittelevissä luvuissa on todettua, Suomi on toiminut mallimaana ja hoitanut raportointivastuunsa esimerkillisesti aina vuoteen 2008 asti viiden vuoden välein. Eli vaikka Suomi on kerännyt moitteita ja suosituksia monista samoista asioista vuodesta toiseen, ei se kuitenkaan ole laiminlyönyt raportointivastuutaan.

²¹² Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2020, 9; Elina Pekkarisen haastattelu 2019.

²¹³ Elina Pekkarisen haastattelu 2019.

²¹⁴ Maria Kaisa Aulan haastattelu 2019.

²¹⁵ https://um.fi/yk-n-voimassa-olevat-ihmisoikeussopimukset/-/asset_publisher/vcCt60yvlDdt/content/yleissopimus-lapsen-oikeuksista-1989- [luettu 4.5.2021]

²¹⁶ <https://www.pelastakalapset.fi/uutiset/suomen-maaraaikaisraportti-ykn-lapsen-oikeuksien-komitealle-on-viivastynyt-vuodella/> [luettu 15.8.2021]

Vuoden 2008 jälkeen Suomen raportointi koki kuitenkin yli kymmenen vuoden katkoksen raportointivälissä. On sanomattakin selvää, että kymmenen vuotta on todella pitkä aika lapsen oikeuksien ja Suomen lapsipolitiikan saralla. Lapsen oikeuksien sopimusta koskevan raportoinnin ohessa Suomi on velvollinen raportoimaan myös sopimuksen lisäpöytäkirjoista. Myös nämä raportit kuitenkin myöhästyivät. Lapsen oikeuksien sopimukseen liittyvä raportointi ja sen lisäpöytäkirjoihin liittyvä raportointi eivät myöskään olleet ainoat myöhässä olevat raportit 2010-luvun lopulla. Ulkoministeriöltä olivat myöhässä myös YK:n vammaisten oikeuksia koskevan yleissopimuksen raportointi sekä naisten syrjinnän vastaisen sopimuksen raportointi.²¹⁷ Täten laajemmin voidaan sanoa hieman kärjistäen, että ihmisoikeusraportointi oli katkolla Suomen ulkoministeriössä 2010-luvun lopulla.

Raportointia ovat piinanneet lapsen oikeuksien sopimuksen ratifioinnista lähtien samat haasteet, jotka ovat olleet myös suomalaisen lapsipolitiikan kiusana. Keskeisimpänä haasteena on ollut se, ettei Suomessa ole toteutettu johdonmukaista sekä koordinoitua ja täten yhtenäistä lapsipolitiikkaa. Itse lapsipolitiikan ohessa myös lapsipolitiikan seuranta on ollut vailla koordinoitua ja yhdenmukaisuutta. Myös YK:n lapsen oikeuksien komitea on antanut edellä mainitusta lukuisia huomautuksia Suomelle. Suomelta ja ulkoministeriöltä on siis puuttunut selkeä linja siitä, miten raportoinnin kanssa edetään ja miten YK:n lapsen oikeuksien komitean suositukset otetaan vastaan ja kenen vastuu ylipäättään on huolehtia siitä, että suosituksiin myös tartuttaisiin, ettei niitä kaivettaisi esiin vasta seuraavan kerran, kun Suomen tulisi laatia uusi määräaikaisraportti komitealle. Pekkarisen mielestä tilannetta kuvaa hyvin se tosi asia, että työskennellessään tutkijana aivan lapsen oikeuksien rajapinnassa, ei hän ollut juuri lainkaan tutustunut YK:n lapsen oikeuksien komitean antamiin suosituksiin. Pekkarinen näkee suositukset vaiettuina, sillä ne eivät esimerkiksi tuota mediaan otsikoita, joissa kerrotaisiin Suomen saamista moitteista tai suosituksista.²¹⁸

Suomi on pyrkinyt parantamaan seurantaprosessiaan vuoden 2008 määräaikaisraportin jälkeen. Vuonna 2011 ulkoministeriö järjesti seurantaseminaarin YK:n lapsen oikeuksien komitean suositusten täytäntöönpanosta. Seminaariin osallistui myös yksi komitean jäsen. Suomi on järjestänyt edellisen raportin jäljiltä myös seurantaseminaareja vuosina 2014 ja 2017. Lisäksi Suomi on pyrkinyt jakamaan raportoinnin loppupäätelmiä

²¹⁷ <https://www.maailma.net/uutiset/suomen-raportti-lapsen-oikeuksien-sopimuksesta-on-toista-vuotta-myohassa-jarjestot> [luettu 15.8.2021]

²¹⁸ Elina Pekkarisen haastattelu 2019.

eduskunnan ja ministeriöiden lisäksi muun muassa ylimmille laillisuusvalvojille, oikeuslaitoksiin, kunnille, kirkoille sekä lapsen oikeuksia edistäville elimille ja kansalaisjärjestöille. Tällä on tavoiteltu tietoisuuden lisääntymistä lapsen oikeuksista, niiden tilasta ja tarvittavista toimenpiteistä. Ulkoministeriö toteutti myös vuonna 2016 määräaikaisraportoinnin kehittämistä ja täytäntöönpanon kansallista seurantaan koskevan vapaaehtoisen välikausikyselyn, jossa se samalla myös selvitti komitean edellisten suositusten tilaa.²¹⁹ Suomi on myös perustanut valtioneuvostoon perus- ja ihmisoikeusyhteys henkilöiden verkoston, jonka tarkoituksena on seurata komitean antamien suositusten toimeenpanoa.²²⁰ Ottaen huomioon edellä esitetyt Suomen toimet raportoinnin ja seurannan kehittämisessä näyttää siltä, että Suomi ei kuitenkaan täysin ollut sivuuttanut määräaikaisraportointiasiaa, vaan käytänteitä haluttiin aidosti kehittää.

Suomen määräaikaisraportin myöhästyminen sai Suomen UNICEF:n, Lastensuojelun Keskusliiton sekä lapsiasiavaltuutetun ottamaan asiaan julkisesti kantaa. Kannanotossa edellä mainitut tahot kampanjoivat ihmisoikeussopimusten kunnianpalautuksella. Erityisenä huolena kyseisillä tahoilla oli se, että Suomi näytti muuttavan suhtautumistaan kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin dramaattisesti. Raportin pitkä myöhästyminen antoi heidän mielestään sen kuvan, että Suomi ei enää piittäisi lapsen oikeuksista eikä täten myöskään YK:n sopimusvelvoitteista.²²¹ Raportointi teki siis Suomelle niin sanottua imago tappiota kansainvälisesti. Ajankohta oli myös monella tapaa kiusallinen, sillä Suomen oli määrä toimia Euroopan unionin neuvoston puheenjohtajamaana vuonna 2019. Toisaalta Suomelle ei asetettu myöhästymisestä minkäänlaisia sanktioita YK:n lapsen oikeuksien komitean taholta, mikä vie tehokkuutta lapsen oikeuksien sopimuksesta ja sen täytäntöönpanosta²²². Tehokas lapsen oikeuksien sopimuksen edistäminen ja valvontatyö edellyttäisivät uusia valtuuksia YK:n lapsen oikeuksien komitealle, jolloin komitea voisi asettaa sopimusvaltioille sanktioita sopimuksen laiminlyönnistä.

Suomen ulkoministeriö painotti, että myöhästymisessä ei ollut kyse mistään Suomen uudesta välinpitämättömästä linjasta koskien ihmisoikeussopimusvelvoitteita. Yksinkertaiseksi syyksi myöhästymiselle kerrottiin, että Suomelle oli kasautunut kerralla lukuisia muitakin määräaikaisraportteja, joita sen piti laatia YK:lle ja Euroopan

²¹⁹ Suomen viides & kuudes määräaikaisraportti YK:n lapsen oikeuksien komitealle 2019, 44.

²²⁰ Suomen viides & kuudes määräaikaisraportti YK:n lapsen oikeuksien komitealle 2019, 6.

²²¹ <https://www.lapsenoikeudet.fi/ajankohtainen/valtion-raportti-myohassa/> [luettu 15.8.2021]

²²² <https://www.maailma.net/uutiset/suomen-raportti-lapsen-oikeuksien-sopimuksesta-on-toista-vuotta-myohassa-jarjestot> [luettu 15.8.2021]

neuvostolle. Raporttien kasautuminen puolestaan johtui ulkoministeriön mukaan siitä, että Suomi oli 2010-luvulla allekirjoittanut niin monia uusia sopimuksia ja pöytäkirjoja. Myös ulkoministeriö oli huolissaan raportointiin liittyvistä viivästyksistä, mutta samalla ulkoministeriö myös myönsi, että tehtäviä oli pakko priorisoida. Ulkoministeriö nosti esille muun muassa Suomen velvollisuudet vastata Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelle ja YK-komiteoille tehtyihin valituksiin, jotka olivat pakko aikatauluttaa kiireellisemmiksi kuin ihmisoikeussopimusten raportointityö.²²³ Suomen toiminta vaikutti siis ulospäin siltä, että se mielellään ratifioi tärkeät ihmisoikeussopimukset, mutta niiden mukana tuomat velvoitteet esimerkiksi raportointi jäivät vielä muiden asioiden jalkoihin.

Suomi sai lopulta yhdistetyn viidennen ja kuudennen määräaikaisraportin lähetettyä YK:n lapsen oikeuksien komitealle heinäkuussa 2019. Määräaikaisraportit oli alun perin määrä palauttaa heinäkuussa 2017, joten lopulta raportti myöhästyi kaksi vuotta. Keskeisin asia vuoden 2019 määräaikaisraportissa oli ulkoministeriön ilmoitus siitä, että Suomi oli vihdoinkin vuoden 2018 aikana aloittanut kansallisen lapsistrategian valmistelun. Aihe oli ollut määräaikaisraportoinnissa ja ylipäätään suomalaisen lapsipolitiikan polttopisteessä jo useamman vuosikymmenen. Kansallisella lapsistrategialla on tarkoitus edistää entisestään lapsen oikeuksien täytäntöönpanoa.²²⁴ Mielenkiintoista Suomen raportissa oli, että siinä ei otettu lainkaan kantaa raportoinnin myöhästymiseen eikä siihen, miksi kansallisen lapsistrategian laatiminen oli kestänyt vuosikymmenten ajan.

2010-luvun jälkipuoliskoa voidaan nimittää suomalaisessa lapsipolitiikassa kehittämis- ja muutosohjelmien vuosiksi. Erilaiset määräaikaiset kehittämissankkeet olivat jo ennestään ominaisia suomalaiselle lapsipolitiikalle, mutta 2010-luvulla näitä tehtiin erityisen paljon. Suomi raportoi näistä kehittämissankkeistaan myös YK:n lapsen oikeuksien komitealle.

Vuosina 2012–2016 Suomessa toteutettiin toinen Lapsi- ja nuoripolitiikan kehittämissankkeet. Toisessa kehittämissankkeet pyrittiin paneutumaan ennen kaikkea laadittujen toimenpiteiden toteuttamiseen ja seurantaan, jotka olivat olleet ensimmäisen kehittämissankkeet kipupisteitä. Vuosina 2017–2019 Suomessa toteutettiin ensimmäinen valtakunnallinen nuorisotyön ja -politiikan ohjelma. Ohjelmassa pyrittiin muun muassa vähentämään nuorten mielenterveysongelmia ennaltaehkäisevillä toimilla sekä lisäämään

²²³ <https://www.maailma.net/uutiset/suomen-raportti-lapsen-oikeuksien-sopimuksesta-on-toista-vuotta-myohassa-jarjestot> [luettu 15.8.2021]

²²⁴ Suomen viides & kuudes määräaikaisraportti YK:n lapsen oikeuksien 2019, 4–5.

nuorten vaikuttamismahdollisuuksia.²²⁵ Tässä mielessä ohjelmassa ei niinkään siis ollut kyse mistään uusista asioista, vaan samat vanhat kehittämiskohteet kaivettiin taas agendalle. Vaikka kehittämiskohteet olivat jo ennestään tuttuja lapsipolitiikasta, ne olivat toki tärkeitä.

Vuosina 2012–2013 Suomessa toteutettiin ensimmäistä kertaa myös kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma. Ohjelman tarkoituksena oli ennen kaikkea kehittää indikaattoreita, joilla nuorten elinoloja ja hyvinvointia olisi tarkoituksenmukaista seurata tulevaisuudessa. Suomi oli saanut edellisen määräaikaisraporttinsa yhteydessä huomautuksen YK:n lapsen oikeuksien komitealta koskien lasten ja nuorten osallistumisoikeuksia. Tämän seurauksena Suomi toteutti tämän ihmisoikeustoimintaohjelman yhteydessä erillisen raportin aiheesta.²²⁶ Suomi siis pyrki suhtautumaan vakavasti saamaansa huomautukseen ja edistämään asiaa reagoimalla siihen.

Vuosina 2017–2019 Suomi toteutti toisen kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman. Ohjelmassa paneuduttiin perus- ja ihmisoikeuskasvatukseen ja -koulutukseen. Aihe oli tärkeä ja sen puolesta olivat kampanjoineet myös lapsiasiavaltuutetut. Erityisesti Aula oli lapsiasiavaltuutettuna tuonut huolensa esille siitä, kuinka vähän tietoa esimerkiksi lapsen oikeuksien sopimuksesta oli edes lasten parissa työskentelevillä.²²⁷ Tosin asiassa oli menty harppauksen lailla jo eteenpäin muun muassa lapsen oikeuksien päivän kampanjoinnin avulla. Myös lapsen oikeuksien saaminen osaksi opetussuunnitelmaa oli lisännyt sopimuksen tunnettavuutta. Vuonna 2018 lapsiasiavaltuutettu järjesti yhdessä ulkoministeriön kanssa viranomaisille koulutusta koskien lapsen oikeuksien sopimusta. Myös Lastensuojelun Keskusliitolle myönnettiin vuonna 2018 80000 euroa avustusta lapsen oikeuksien viestinnän yhteistyöverkoston koordinointiin.²²⁸ Suomen kaksi ensimmäistä perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmaa uhkaavat kuitenkin jäädä tehottomiksi, sillä kansalaisjärjestöt ovat esittäneet, että ohjelmissa tehtyjä asiantuntija-arvioita ei ole hyödynnetty ja toteuttamiseen ei ole varattu edes erikseen määrärahoja.²²⁹ Edellä mainittu kuulostaa huolestuttavalta ja resurssien tuhlaamiselta, sillä nähdäkseni ei ole järkevää laittaa resursseja asiantuntijatyöhön, jonka lopputuloksilla ei tehdä mitään.

²²⁵ Suomen viides & kuudes määräaikaisraportti YK:n lapsen oikeuksien komitealle 2019, 5–6.

²²⁶ YK:n lapsen oikeuksien komitean päätelmät ja suositukset 2011, 7.

²²⁷ Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2005, 19; Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2008, 14–17.

²²⁸ Suomen viides & kuudes määräaikaisraportti YK:n lapsen oikeuksien komitealle 2019, 11.

²²⁹ Suomen viides & kuudes määräaikaisraportti YK:n lapsen oikeuksien komitealle 2019, 6.

Vuosina 2008–2015 toteutettiin Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma. Ohjelmassa lasten, nuorten ja perheiden palveluita haluttiin uudistaa aikaisempaa laajemmiksi kokonaisuuksiksi. Tämä tarkoitti käytännössä peruspalveluiden vahvistamista erityispalveluilla ja näiden viemistä uusiin ympäristöihin, kuten ihmisten koteihin, päiväkoteihin ja kouluihin.²³⁰ Vuonna 2016 aloitettiin vielä Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelma, jonka työ jatkuu vielä vuoden 2019 jälkeen. Tavoitteena on uudistaa lapsi- ja perhepalvelut kokonaan siten, että ne vastaavat paremmin jatkossa jatkuvasti kehittyviä ja muuttuvia tarpeita.²³¹

Ottamalla huomioon nämä kaikki määräaikaiset kehittämisohjelmat ja niihin käytetyt resurssit ei voida kuin ihmetellä, että miksi kaikella samalla vaivalla ei voitu luoda yhtä yhtenäistä kansallista lapsistrategiaa, jonka perään suomalaisessa lapsipolitiikassa on peräänkuulutettu muun muassa lapsiasiavaltuutettujen ja YK:n lapsen oikeuksien komitean toimesta vuosikymmeniä. Pelkästään Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelman budjetti oli noin 37 miljoonaa euroa²³². Yksi yhtenäinen strategia vaikuttaa tehokkaammalta, resursseja säästävältä ja selkeämmältä pitkäjänteiseltä työltä verrattuna edellä lueteltuihin lukuisiin kehittämisohjelmiin, joiden toimeenpanoa ja tuloksia on vielä hankala arvioida.

6.3. Lapsipolitiikan suuntaviivat nyt ja tulevaisuudessa

Lapsipolitiikka on hyvin ristiriitaisessa asemassa Suomessa. Lapsipolitiikassa kaikuvat usein tutut lauseet, kuten lapsissa on tulevaisuus tai lapset ovat voimavara. Myös kasvatuksesta tai koulutuksesta puhuttaessa mieliimme on iskostunut ajatus, jossa pyritään toimimaan aina lapsen parhaaksi²³³. Periaatteessa puoluetustasta riippumatta lapsipolitiikan edistäminen on siis kaikille tärkeä asia, mutta toisaalta esimerkiksi lapsiasiavaltuutettu Pekkarinen kokee, että lapsipolitiikan tärkeys jää monesti valitettavasti vain juhlapuheiden tasolle, eikä se konkretisoidu esimerkiksi suoraan sosiaali- tai koulutuspoliittisiksi toimiksi.²³⁴ Aula nostaa esille myös sen seikan, että suomalainen lapsipolitiikka on liian sidonnaista lapsimyönteisiin henkilöihin ja näiden

²³⁰ Suomen viides & kuudes määräaikaisraportti YK:n lapsen oikeuksien komitealle 2019, 6.

²³¹ Suomen viides & kuudes määräaikaisraportti YK:n lapsen oikeuksien komitealle 2019 6–7.

²³² Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelman loppuraportti 2019, 3.

²³³ Kallio 2006, 149–150.

²³⁴ Elina Pekkarisen haastattelu 2019.

toimiin.²³⁵ Loppujen lopuksi tässä on siis kyse siitä, että minkä arvon päätöksentekijät antavat lapsen oikeuksille ja lapsipolitiikalle erilaisten kilpailevien poliittisten teemojen joukossa.

Kyse ei kuitenkaan ole vain päätöksentekijöistä, jotka seisoisivat konkreettisten toimien edessä, vaan kyse on pitkälti yhteiskunnan rakenteellisista esteistä. Pekkarinen kokee, että kunnallisen lapsipolitiikan tulee olla tulevaisuudessa painopistealueena, sillä hänen mukaansa valtakunnallisen lapsipolitiikan tahtotilalla ei ole merkitystä, jos kunnilla ei ole omaa toimivaa lapsipolitiikka.²³⁶ Aula myös tuo esille, että eri ministeriöissä lapsen oikeudet ja niiden edistäminen ovat edenneet eri tahtia. Aula nostaa opetus- ja kulttuuriministeriön hyväksi esimerkiksi siitä, että siellä on hänen mukaansa otettu lapsipolitiikka hyvin osaksi päätöksentekoa, kun taas esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriössä on vielä paljon opittavaa lapsen oikeuksien saralla. Tätä Aula perustelee sillä, että sosiaali- ja terveysministeriön strategioissa ja organisaatiossa lapsen oikeudet eivät vielä kylliksi näy.²³⁷ Toisaalta sosiaali- ja terveysministeriöllä on myös opetus- ja kulttuuriministeriötä laajempi tehtäväkenttä, jonka vuoksi lapsen oikeudet eivät välttämättä vielä kylliksi näy heidän toiminnassaan.

Tuleva maakuntauudistus, josta puhutaan myös sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksena, tulee vielä lyömään oman lusikkansa lapsipoliittiseen soppaan. Maakuntauudistuksessa tärkeää olisi, että maakunnat loisivat itselleen omat lapsipoliittiset strategiansa ja tätä kautta harjoittaisivat suunnitelmallista ja pitkäjänteistä lapsipolitiikkaa. Tätä toisaalta hankaloittaa se tosiasia, että koulutus ja varhaiskasvatus jäävät yhä kuntien vastuulle. Aula näkee tulevassa maakuntauudistuksessa myös paljon mahdollisuuksia lapsipolitiikan suhteen. Aula muun muassa toteaa, että maakuntiin voitaisiin tulevaisuudessa perustaa omat lapsiasiayksikkönsä, jotka toimisivat esimerkiksi oikeusturva-asioissa tärkeänä linkkinä siten, että lastensuojelun piirissä olevien lasten ja nuorten ääni tulisi paremmin kuulluksi. Maakuntien lapsiasiayksiköt voisivat myös toimia kansallisen lapsiasiavaltuutetun tärkeänä yhteistyöverkostona.²³⁸ Aulan ehdotus olisi ainakin oiva vastaus lapsipolitiikan rakenteellisiin ongelmiin.

Tärkeä symbolinen voitto lapsen oikeuksille on ollut lapsen oikeuksien päivän saaminen Suomessa viralliseksi liputuspäiväksi. Lapsen oikeuksien päivää vietetään Suomessa ja

²³⁵ Maria Kaisa Aulan haastattelu 2019.

²³⁶ Elina Pekkarisen haastattelu 2019.

²³⁷ Maria Kaisa Aulan haastattelu 2019.

²³⁸ Maria Kaisa Aulan haastattelu 2019.

kansainvälisesti 20 marraskuuta. Virallinen liputuspäivä lapsen oikeuksien päivästä tuli vuonna 2020. Tällä on tärkeä symbolinen merkitys, sillä tämä merkitsee sitä, että lapsen oikeudet on otettu agendalle ja ne koetaan tärkeäksi asiaksi. Toisaalta myös tässä tarvitaan sitä, että muodollinen juhlallisuus, kuten liputus realisoituisi vielä konkreettisiksi lapsipoliittisiksi teoiksi.

Vuonna 2019 on näyttänyt, että Suomi ottaisi vihdoinkin ratkaisevan askeleen kohti kansallista lapsistrategiaa, kun asia kirjattiin vuoden 2019 hallitusohjelmaan. Asiassa on myös käynnistetty parlamentaarinen komiteavalmistelu, jonka pääsihteeriksi on nimetty Johanna Laisaari. Laisaari on aloittanut lapsistrategian valmistelutyön laatimalla tilannekuvaa Suomen lapsi- ja perhepolitiikasta. Myös lapsiasiavaltuutettu toimii valtioneuvoston asettaman parlamentaarisen komitean pysyvänä asiantuntijajäsenenä. Keskeistä Pekkarisen mielestä on, että lapsistrategia perustuu lapsen oikeuksien sopimuksessa vahvistettuihin lapsen oikeuksiin. Myönteisenä asiana Pekkarinen näkee sen, että komitea on asetettu juuri valtioneuvoston kanslian alaisuuteen, jolloin lapsen oikeudet on mahdollista huomioida strategiaa laadittaessa laaja-alaisemmin. Tärkeää on silti Pekkarisen mielestä myös muiden julkisten toimijoiden sitouttaminen lapsistrategiaan valtion ohella, sillä vasta tällainen yhteistyö voi ratkaista Suomen pirstaloituneen lapsipolitiikan haasteet.²³⁹

Aula kokee, että lapsistrategian onnistuminen edellyttäisi myös valtioneuvostoon tietynlaisen solmukohdan luomista. Hänen mukaansa valtioneuvostoon tulisi perustaa pysyvä instituutio, joka edistäisi lapsen oikeuksia. Aula kokee, että lapsiasiavaltuutettu ei tässä kohtaa ole riittävä instituutio, koska lapsiasiavaltuutettu on valtioneuvoston ulkopuolella. Aula nostaa esimerkiksi sukupuolten tasa-arvosta vastaavan yksikön, joka toimii sosiaali- ja terveysministeriön sisällä ja edistää tätä kautta tasa-arvoa. Vastaavanlainen yksikkö lapsen oikeuksien saralla voisi toimia tärkeänä yhteistyöelimenä lapsiasiavaltuutetun suuntaan. Lapsistrategian suhteen Aula kokee myös, että paineet ovat nyt ministeriöillä sekä poliittisella johdolla sen suhteen, että kykenevätkö nämä tahot näkemään lapsen ja lapsen oikeudet oman jopa siiloutuneen politiikan ja hallintorakenteiden takaa.²⁴⁰ Tämä on Aulalta mielenkiintoinen nosto, sillä ymmärrettävästi sisältäpäin toimiva yksikkö voisi varmasti tehokkaammin edistää lapsen oikeuksien huomioimista päätöksenteossa. Toisaalta skeptisyyttä lapsistrategiaa kohtaan

²³⁹ Iivonen & Pollari 2020, 16–17; Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2020, 15.

²⁴⁰ Maria Kaisa Aulan haastattelu 2019.

herättää varmasti se, että asiassa ei ole edetty tähänkään mennessä, vaikka asia on ollut agendalla jo liki 30 vuotta.

Tärkeä tekijä siinä, miten lapsiasiavaltuutetun toimi ja suomalainen lapsipolitiikka kehittyvät tulevaisuudessa on, miten niihin kohdennetaan jatkossa resursseja. Vuonna 2019 lapsiasiavaltuutetun toimistoa pyörittää yhä vain 6 ihmistä, vaikka kohderyhmänä on miljoona lasta. Pekkarinen kokee, että toiminnan vaikuttavuutta saataisiin kasvatettua lisäresursseilla, kun ei enää tarvitsisi huolehtia vain siitä, että riittävätkö resurssit kaikkien lakisääteisten tehtävien hoitamiseen. Tällä hetkellä lapsiasiavaltuutetun toimistossa työskentelee esimerkiksi vain yksi lainoppinut, joka pystyy laatimaan lausuntoja yhdessä lapsiasiavaltuutetun kanssa. Pekkarisen näkemys on, että lapsiasiavaltuutetun toimiston henkilökunta pitäisi vähintään tuplata vaikuttavuuden lisäämiseksi.²⁴¹ Uhkakuvana on, että lapsiasiavaltuutetun vaikutusvalta jää marginaaliin, jos toimelle ei myönnetä tarpeeksi resursseja. Lisäksi toimi muodostuu tekijälleen hyvin kuormittavaksi, kun koko ajan on mietittävä, mistä voidaan karsia niukkojen resurssien johdosta. Toisaalta pelkät lisäresurssit eivät vielä takaa toiminnan vaikuttavuuden kasvua.

Lapsiasiavaltuutetun toimi on ehtinyt toimia Suomessa vasta alle 20 vuotta. Tästä huolimatta se on vakiinnuttanut jo asemansa suomalaisen lapsipolitiikan kentässä. Pekkarinen ja Aula esimerkiksi näkevät, että lapsiasiavaltuutetun tekemän työn myötä on alettu nähdä vasta lasten ja nuorten osallistumisoikeuden merkittävyys. Tätä kautta lasten kuulemismenettelmät ovat myös kehittyneet, jonka seurauksena lapsia osataan myös pyytää kuultavaksi yhä paremmin.²⁴² Kouluterveyskyselyjen ja nuorisobarometrien tulokset ovat olleet tästä eri mieltä, mutta toisaalta lapsille ja nuorille on syntynyt monia uusia vaikuttamisfoorumeita, kuten oppilaskuntia, lapsiparlamentteja sekä nuorisovaltuustoja. Pekkarinen myös kokee myönteisenä sen, että nykyään lainsäädäntötyössä, joka käsittelee jollain tapaa lapsia, ymmärretään jo automaattisesti pyytää lausuntoa myös lapsiasiavaltuutetulta.²⁴³ Tämä on jo omalta osaltaan lapsivaikutusten arviointia, jonka perään on kuulutettu jo siitä asti, kun ensimmäinen lapsiasiavaltuutettu Aula nosti asian esille, joten tässä asiassa on menty selkeästi vuosien saatossa eteenpäin.

Lastensuojelu on puhuttanut suomalaista lapsipolitiikkaa myös vahvasti. Eduskunnan oikeusasiamies on jopa vuosina 2018 ja 2019 nimennyt lastensuojelun puutteet yhdeksi

²⁴¹ Elina Pekkarisen haastattelu 2019.

²⁴² Elina Pekkarisen haastattelu 2019; Maria Kaisa Aulan haastattelu 2019.

²⁴³ Elina Pekkarisen haastattelu 2019.

keskeiseksi ihmisoikeusongelmaksi Suomessa. Suomen lastensuojelun tila on herättänyt huolta myös kaikissa kolmessa lapsiasiavaltuutetussa, jotka ovat tehtävää hoitaneet. Lastensuojelu on paininut erityisesti erinäisten resurssiongelmiensa parissa viime vuosina. Myös rajoitustoimien lainvastainen soveltaminen on ollut paljon tapetilla, kun oikeusasiamiehen toimesta on tehty tarkastuskäyntejä eri sijaishuoltoyksiköihin. Myös lastensuojeluilmoitusten ja kodin ulkopuolelle tehtyjen sijoitusten määrät ovat olleet kasvussa. Lastensuojelun ongelmien korjaamiseksi tarvitaan tulevaisuudessa palvelujärjestelmän uudistamista, parempia resursseja, laajempaa osaamista työntekijöiltä sekä lainsäädännön uudistamista.²⁴⁴ Lastensuojelun ongelmat ovat olleet myös yksi suuri teema, joka on toistunut Suomen saamista suosituksissa YK:n lapsen oikeuksien komitealta²⁴⁵. Pekkarinen on myös todennut, että Suomen saamat suositukset koskien lastensuojelua ovat yhä pääosin toteuttamatta²⁴⁶. Suositukset ovat koskeneet muun muassa resursointi ongelmia sekä lainsäädännön uudistamistarpeita²⁴⁷.

Kurttila näkee lapsiasiavaltuutetun virassa tulevaisuudessa paljon mahdollisuuksia. Merkittävimpänä tekijänä on hänen mukaansa aika, sillä aika ja ajan tarpeet muovaavat myös lapsiasiavaltuutetun agenda. Kurttila kokee, että tulevaisuudessa lapsiasiavaltuutetun toimiston tulisi ratkaista lukuisten kansalaisyhteydenottojen asia ja pohtia todella tulisiko lapsiasiavaltuutetun virkaa muuttaa siten, että se ottaisi jatkossa yksittäisten lasten tapauksiin kantaa. Kurttila näkee potentiaalia myös eri valtuutettujen välisessä yhteistyössä.²⁴⁸

Pekkarinen on lapsiasiavaltuutettuna halunnut tarttua lukuisiin kansalaisyhteydenottoihin. Pekkarinen on yhdessä lapsiasiavaltuutetun toimiston kanssa lisännyt tiedottamista ja ohjausta, jonka seurauksena kansalaisyhteydenottojen määrät ovat olleet laskussa. Vuonna 2021 yhteydenottoja oli enää vain 489. Tulevaisuudessa Pekkarinen toivoo, että kansainvälisessä vertailussa suomalainen lapsi- ja nuorisoväestö näyttäytyisi hyvänä ja onnellisena. Lisäksi Pekkarinen toivoo, että jatkossa YK:n lapsen oikeuksien komitealta tuleva palaute olisi pääasiassa positiivista. Lapsiasiavaltuutetun viran osalta Pekkarinen toivoo, että tulevaisuudessa lapsiasiavaltuutetulla olisi tarjota myös enemmän konkreettisia ratkaisuja asioihin, jotta lapsiasiavaltuutettu ei vain nostaisi

²⁴⁴ Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2020, 62–66.

²⁴⁵ Elina Pekkarisen haastattelu 2019.

²⁴⁶ Elina Pekkarisen haastattelu 2019.

²⁴⁷ YK:n lapsen oikeuksien komitean päätelmät ja suositukset 2011, 5.

²⁴⁸ Tuomas Kurttilan haastattelu 2020.

puutteita esille.²⁴⁹ Tämä vaatisi myös mahdollisesti lapsiasiavaltuutetun toimivaltuuksien uudistamistyötä.

Merkittävinä uudistuksina hallitusohjelmassa 2019 lasten kannalta ovat myös sosiaaliturvauudistus sekä sosiaali- ja terveystalouden uudistus. Näitä uudistuksia valmistellaan kiinteässä yhteydessä lapsistrategian kanssa.²⁵⁰ Kaikki edellä mainitut uudistukset tulevat olemaan merkittäviä myös lapsen oikeuksien kannalta.

Lapsistrategian suhteen jouduttiin kuitenkin ainakin hallituskauden alkupuolella pettymään, kun poliittiset myrskyt johtivat jopa kahden eri hallituksen eroon. Juha Sipilän johtama hallitus jätti eropyyntönsä 8.3.2019, kun se joutui toteamaan, että pitkään eri valiokunnissa edistettyä sote-uudistusta ei saataisi vietyä valmiiksi. Vaalien jälkeen Antti Rinteen johtama hallitus aloitti työnsä 6.6.2019. Rinteen hallitus ei kuitenkaan ehtinyt kauaa toimia, kun se ajautui syksyllä 2019 kriisiin, minkä seurauksena Antti Rinne joutui jättämään eropyynnön 3.12.2019.²⁵¹ Poliittisen myllerryksen keskellä lapsiasiastrategian suunnittelu ja toteutus sai siis jälleen väistyä.

Vuodelle 2020 ja Sanna Marinin johtamalle hallitukselle asetettiin lapsiasiavaltuutetun toimesta kunnianhimoisia tavoitteita lapsipolitiikan saralla. Ylipäätään hallitusohjelma oli monella saralla kunnianhimoinen ja yksi keskeinen painotus siinä oli pitkän aikavälin tavoitteet, joita myös tulevien hallitusten toivottiin jatkavan ja edistävän. Ohjelma sisälsi runsaasti keinoja, joiden tarkoituksena oli lasten hyvinvoinnin ja lapsen oikeuksien toteuttamisen edistäminen. Näitä keinoja olivat muun muassa lapsistrategian laatiminen, lapsivaikutusten arvioinnin ja lapsibudjetoinnin edistäminen, perhevapaaudistus, lasten ja nuorten mielenterveyspalveluiden parantaminen sekä lapsiperheiden köyhyyden puuttuminen.²⁵² Kunnianhimoisista tavoitteista huolimatta suurin osa kirjauksista on vielä hallitusohjelmassa suunnittelun ja abstraktion tasolla. Lapsiasiavaltuutettu sen sijaan haluaisi peräänkuuluttaa konkreettisia toimia ja tekoja, joilla yhteisiin tavoitteisiin päästäisiin. Ongelmallista Pekkarisen mielestä on yhä myös se, että yhä ja edelleen suurin osa lapsen oikeuksien aseman parantamiseen tähtäävistä uudistuksista on sellaisia, jotka suoraan liittyvät lapsiin, vaikka lapsivaikutusten arviointia tulisi tehdä Pekkarisen mielestä kaikessa päätöksenteossa.²⁵³

²⁴⁹ Elina Pekkarisen haastattelu 2019.

²⁵⁰ Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2020, 15.

²⁵¹ Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2020, 13.

²⁵² Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2020, 14.

²⁵³ Elina Pekkarisen haastattelu 2019.

Vuoden 2020 alussa alkanut maailmanlaajuinen koronaviruspandemia kuitenkin asetti jälleen lapsipolitiikan ja lapsistrategian tavoittelun sivuun ja nähtäväksi jääkin, mitä Suomen lapsiasiastrategialle tulee käymään koronavirusepidemian jatkuessa. Monet tavoitteet lapsen oikeuksien saralla ovat jo nyt näyttäytyneet utopiana ja lapsiasiavaltuutettu myös pelkää koronavirusepidemian heikentävän jo ennestään haavoittuvammassa asemassa olevien lasten ja heidän perheidensä asemaa. Jo tähän mennessä tiedetään, että vuosi 2020 ja sen mukana tuomat rajoitukset ovat kohdelleet lapsia eriarvoisesti. Esimerkiksi koulujen siirtyminen etäopetukseen on ollut hyvin vahingollista monen lapsen kohdalla. YK:n lapsen oikeuksien komitea otti rajoituksiin tiukasti kantaa 8.4.2020. Kannanotossa komitea muistutti, että kansanterveydellisessä suojelussakin on tärkeää muistaa, että lapsen oikeuksien rajoitukset on tehtävä vain välttämättömissä määrin, sillä rajoitukset voivat tuottaa lapsille psyykkistä, fyysistä tai emotionaalista haittaa.²⁵⁴

7. Johtopäätökset

Suomessa on tehty lapsipolitiikkaa ja lapsiasiatyötä jo yli vuosisadan ajan ja monia merkittäviä parannuksia on saatu aikaan lasten elämässä. Lapsen oikeuksien sopimuksen ratifioinnista on ehtinyt kulua Suomessa 30 vuotta. Suomalaisten lasten elintaso on myös kasvanut ja peruskoulumme on yksi maailman parhaista. Myös lapsia koskevaa tutkimustietoa on olemassa enemmän kuin koskaan ennen ja sitä kerätään yhä systemaattisemmin. Suurin osa suomalaisista lapsista voi siis hyvin. Samalla kuitenkin näyttäisi siltä, että pahoinvointi kasautuu jo ennestään haavoittuvammassa asemassa oleville lapsille ja heidän perheilleen. Täten Suomessa ei voida tuudittautua siihen, että suurin osa lapsistamme voi hyvin.

Vaikka yhteiskunta ja yhteiskunnallinen konteksti muovaantuvat ja muuttuvat jatkuvasti, vaikuttaa siltä, että suomalaisessa lapsipolitiikassa on selkeitä sille ominaisia piirteitä, tapoja ja teemoja, jotka toistuvat vuodesta toiseen. Lapsen oikeuksien sopimus ratifioitiin eturintamassa vuonna 1991. Lapsia ja lapsen oikeuksia muistetaan jatkuvasti erilaisissa juhlapuheissa. Erityisesti lapsen oikeuksien juhlapäivän yhteydessä monet päättäjät puhuvat lapsen oikeuksien tärkeydestä, mutta teema unohtuu helposti juhlapäivän jälkeen. Monesti muistetaan mainita myös se, kuinka hyvin suomalaiset lapset voivat

²⁵⁴ Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2020, 7.

kansainvälisessä vertailussa. Silti tässä tutkimuksessa esitetyt seikat tukevat sitä tosi asiaa, että usein lapsipolitiikka jää poliittisessa päätöksenteossa tärkeämmiksi katsottujen teemojen jalkoihin. Tämän seurauksena Suomi on vuodesta toiseen koko tutkimusjaksollani saanut suosituksia, kehotuksia ja jopa moitteita samoista asioista YK:n lapsen oikeuksien komitealta. Suositusten valossa Suomi on siis laiminlyönyt lapsen oikeuksien sopimuksen täytäntöönpanoa.

Suomessa lapsiasiavaltuutetun virka perustettiin myöhään suhteessa lapsen oikeuksien sopimuksen ratifiointiin tai suhteessa esimerkiksi pohjoismaisiin kollegoihin Ruotsiin ja Norjaan. Esimerkiksi 1990-luvun syvä talouslama siirsi painopistettä muualle ja samalla aiheutti resurssienpuutetta valtion budjetissa, jonka varoista lapsiasiavaltuutetun virka olisi myös pitänyt perustaa. Lisäksi lapsen oikeuksien sopimuksen edistäminen ja valvominen Suomessa nähtiin aluksi eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä, jonka vuoksi Suomi ei kokenut tarpeellisenä perustaa erikseen lapsiasiavaltuutetun virkaa. Roolijako on määritelty nykyisessä lainsäädännössä siten, että oikeusasiamies voi ottaa kantaa yksittäisten kansalaisten tapauksiin ja lapsiasiavaltuutettu edistää lapsen oikeuksia yleisellä tasolla. Nämä monet esitetyt tekijät jarruttivat viran perustamista, mutta silti kaikkein keskeisimmäksi syyksi muotoutuu kuitenkin poliittisen tahtotilan puute. Uuden yhteiskunnallisen instituution perustaminen vaatii aina poliittisen tahtotilan, jossa se voidaan perustaa. Suomi sai YK:n lapsen oikeuksien komitealta lukuisia suosituksia perustaa lapsiasiavaltuutetun virka ja asiasta käytiin jatkuvaa keskustelua. Silti poliittinen valta määrittä monia muita asioita lapsen oikeuksien sopimuksen täytäntöönpanon edelle.

Iso puheenaihe suomalaisessa lapsipolitiikassa on jo vuosikymmenien ajan ollut kansallinen lapsistrategia ja sen puute. Suomi on lapsen oikeuksien sopimuksen ratifioinnista asti ollut velvollinen laatimaan kansallisen lapsistrategian. Sopimus itsessään edellyttää jäsenvaltioitaan luomaan kansallisen tehokkaan sopimuksen toimeenpanovälineen. Suomi on myös saanut YK:n lapsen oikeuksien komitealta lukuisia suosituksia luoda kansallinen lapsistrategia. Myös Suomen lapsiasiavaltuutetut ovat tuoneet vuosittain esille kansallisen lapsistrategian tärkeyden. Tässä on siis vallinnut iso ristiriita lapsipolitiikan tekijöiden ja lapsiasiavaltuutettujen välillä. Lapsistrategian puute on ollut myös keskeinen laiminlyönti YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen toimeenpanolle.

Suomalaiselle lapsipolitiikalle on ollut vuosikymmenten ajan tyypillistä erilaiset määräaikaikaiset ja usein hallitusohjelmiin sidotut lapsipoliittiset kehittämissuunnitelmat, joita on esitelty myös tässä tutkimuksessa suomalaisen lapsipolitiikan linjana. Myös

lapsipolitiikka on ollut pirstoutunutta ja eri hallinnonaloille siiloutunutta, jolloin yhden yhtenäisen strategian luominen on ollut mahdotonta. Pelkästään tarkastelemalla esimerkiksi varhaislapsuutta saadaan päätöksentekoon mukaan useampi ministeriö, joita asia jollain tapaa koskettaa tai pitäisi koskettaa. Ilman kunnollista koordinaatiota yhtenäinen politiikka eri ministeriöiden välillä ei toimi. Hallitusohjelmiin sidotut kehittämisohjelmat ovat myös osoittautuneet tehottomiksi, sillä usein hallituksen vaihtumisen yhteydessä myös lapsipoliittinen kehittämisohjelma on unohdettu ja uusi hallitus on luonut uuden oman kehittämisohjelmansa. Systemaattista vuodesta toiseen jatkuvaa strategiaa ei ole siis pystytty muodostamaan.

Yksi merkittävä lapsipoliittinen vetoomus tutkimukseni ajanjaksolla on ollut myös tarve ulottaa lapsivaikutusten arviointia kaikkeen päätöksentekoon. Lapsivaikutusten arvioinnin ulottaminen kaikille politiikan sektoreille on katsottu tarpeelliseksi, jotta eri politiikan alat eivät siiloutuisi vain niin sanotusti omien teemojensa pariin. Erityisesti lapsiasiavaltuutetut ovat nostaneet esille vuosien saatossa ajatusta, jonka mukaan lapset tulisi nähdä laajemmin osana yhteiskuntaa, eikä vain niissä politiikan kohdissa, joissa asiat vaikuttavat suoraan lasten elämään. Lapsivaikutusten arviointi toisi lapsipolitiikkaa yhä kiinteämmin kaikkien asiaksi ja täten lapsipolitiikka saisi enemmän jalansijaa poliittisella agendalla. Myös lapsivaikutusten arvioinnin suhteen lapsiasiavaltuutettujen ja lapsipolitiikan tekijöiden näkemykset ovat siis olleet ristiriidassa keskenään. Lapsivaikutusten arviointi näyttää kuitenkin jäävän sivuun myös tulevana vuosina, sillä kansainvälisestä koronapandemiasta johtuen monia päätöksiä ja rajoituksia on jouduttu tekemään nopealla aikataulla ilman arviointia esimerkiksi lapsiin.

Erityisesti lapsiasiavaltuutetun työtä Suomessa ovat hidastaneet erinäiset resurssiongelmat. Resurssiongelmien puolesta ovat puhuneet ensimmäinen lapsiasiavaltuutettu Maria Kaisa Aula sekä nykyinen lapsiasiavaltuutettu Elina Pekkarinen. Tuomas Kurttila on puolestaan katsonut, että toimea tulisi hoitaa niiden resurssien mukaisesti, jotka sille on annettu. On kuitenkin huomionarvoista, että Suomen lapsiasiavaltuutettu toimii huomattavasti pienemmillä resursseilla kuin esimerkiksi sen pohjoismaiset kollegat, vaikka toimen tehtäväkuva on lähes identtinen niihin verrattuna. Lapsiasiavaltuutetun toimisto on resurssoinniltaan kasvanut perustamisvuodesta Suomessa kyllä merkittävästi, mutta kaukana ollaan silti niistä resursseista, joita esimerkiksi Ruotsin lapsiasiavaltuutetun toimistolla on käytössään. Tällä hetkellä lapsiasiavaltuutetun toimistossa työskentelee valtuutetun lisäksi lakimies, hallinnollinen avustaja, viestintäasiantuntija sekä kaksi ylitarkastajaa. Lisäresursseja ei myöskään ole

luvattu, vaan toimintaa on pyritty organisoimaan siten, että toiminta pyörisi aina tietyn teeman ympärillä yhden vuoden. Täten toimintaa on siis typistetty resursseille sopivaksi, eikä resursseja ole kasvatettu toimintaan sopivaksi.

Resurssiongelmia ei pidä myöskään väheksyä siitä syystä, että ensimmäinen lapsiasiavaltuutettu Maria Kaisa Aula jopa jätti tehtävänsä huonojen resurssien takia. Alun perin Aula joutui aloittamaan lapsiasiavaltuutetun toiminnan kahdestaan avustajansa kanssa, joka tuntuu erikoiselta ottaen huomioon sen tosiseikan, että kyseessä on koko Suomen kattava ja samalla kansainvälinen toimi. On siis sääli, että lapsiasiavaltuutetut ovat urauurtavalla työllä tehneet toimesta merkittävän, jonka on helppo esimerkiksi päästä valtioneuvostoon tai ministeriöihin kertomaan mielipiteensä, mutta sille ei anneta tarvittavia resursseja toimia koko potentiaalinsa mukaisesti. Toisaalta on tärkeää huomioida, että myös nykyinen toiminta ja esimerkiksi lapsiasiavaltuutetun pääsy valtioneuvostoon ja ministeriöihin kertomaan mielipiteensä on jo itsessään merkittävää.

Suomi näyttää siis toimivan lapsipolitiikan saralla melko hitaasti ja se joutuu saamaan samoista asioista useita huomautuksia ennen kuin se panee ne toimeen. Lapsipolitiikka ei missään nimessä ole useinkaan kärkipäässä tärkeysjärjestyksessä. Paljon keskustelua on herättänyt myös lapsien ja lapsuuden arvostuksen vähäisyys Suomessa. Lapset voidaan toisinaan nähdä kuluttavina ja ei tuottavina, vaikka lukuisat tutkimukset ja esimerkit ovat todistaneet, että lapsuuteen sijoitetut eurot kannattavat ja lasten laiminlyönti maksaa valtiolle runsaasti euroja tulevaisuudessa. Arvostuksen puute näkyy esimerkiksi lasten parissa työskentelevien palkoissa. Esimerkiksi lastentarhanopettajien ja lastenkodinohjaajien palkat ovat näiden työtehtävien vastuullisuuteen nähden hyvin vaatimattomat. Arvostuksen puute on näkynyt myös erinäisinä poliittisina päätöksinä esimerkiksi leikata lapsilisistä tai lapsiperheiden palveluista. Nämä leikkaukset ovat välittäneet symbolisesti viestiä lapsiperheille ja lapsista haaveileville, että Suomi ei näe lasten tukemisen arvoa riittävästi.

Nähtäväksi jää, miten vuonna 2021 vihdoinkin julkistettu kansallinen lapsistrategia tulee muuttamaan suomalaista lapsipolitiikkaa tulevaisuudessa. Kansallinen lapsistrategia on kiteytys siitä, mitä suomalainen lapsipolitiikka voisi parhaimmillaan olla, mutta vasta toteutus näyttää, miten sen potentiaali tulee toteutumaan. Lapsiasiavaltuutetun viran perustaminen ja kansallisen lapsistrategian suhteen voi siis tutkimuksen otsikon mukaan todeta: parempi myöhään kuin ei milloinkaan.

Lähdeluettelo

I Alkuperäislähteet

Lapsiasiavaltuutetun vuosikirjat 2005–2019

Aineistot ovat saatavilla sähköisesti:

<https://lapsiasia.fi/vuosikirjat-ja-koosteet>

Hallitusohjelmat Jätteenmäki 17.4.2003-10.12.2019 > Marin

Aineistot ovat saatavilla sähköisesti:

<https://valtioneuvosto.fi/tietoa/historiaa/hallitusohjelmat>

Suomen ulkoministeriön laatimat määräaikaisraportit YK:n lapsen oikeuksien komitealle ja YK:n lapsen oikeuksien komitean antamat vastaraportit suosituksineen:

Suomen ensimmäinen raportti, 1996.

YK:n lapsen oikeuksien komitean vastaraportti, 1996.

Suomen toinen raportti, 1998.

YK:n lapsen oikeuksien komitean vastaraportti, 2000.

Suomen kolmas raportti, 2003.

YK:n lapsen oikeuksien komitean vastaraportti, 2005.

Suomen neljäs raportti, 2008.

YK:n lapsen oikeuksien komitean vastaraportti, 2011.

Suomen yhdistetty viides ja kuudes raportti, 2019.

Aineistot ovat saatavilla sähköisesti:

https://um.fi/yk-n-voimassa-olevat-ihmisoikeussopimukset/-/asset_publisher/vcCt60yv1Ddt/content/yleissopimus-lapsen-oikeuksista-1989-

II Haastattelut

Valtiotieteiden lisensiaatti Maria Kaisa Aulan haastattelu 10.12.2019. Haastattelijana Julia Laine. Tekijän hallussa.

Hallintotieteiden- ja Teologian maisteri Tuomas Kurttilan haastattelu 10.1.2020. Haastattelijana Julia Laine. Tekijän hallussa.

Valtiotieteiden tohtori & Lapsiasiavaltuutettu Elina Pekkarisen haastattelu 13.12.2019. Haastattelija Julia Laine. Tekijän hallussa.

III Tutkimuskirjallisuus

Alasuutari Pertti. *Johdatus yhteiskuntatutkimukseen*. Yliopistopaino, Helsinki 2001.

Alasuutari Pertti. *Laadullinen tutkimus 2.0*. InPrint, Riika 2011.

Alila Kirsi. *Lapsivaikutusten arviointi – kansallisia ja kansainvälisiä näkökulmia*. Jyväskylä. 2011.

https://lapsiasia.fi/documents/25250457/37284233/lapsivaikutusten_arviointi.pdf/10a472af-bca7-3d58-bec2-d3a23b3b86c9/lapsivaikutusten_arviointi.pdf?t=1428490290000

Bardy Marjatta, Heino Tarja & Salmi Minna, *Mikä lapsiamme uhkaa? Suuntaviivoja 2000-luvun lapsipoliittiseen keskusteluun*. Stakes Helsinki 2002.

Bartley Kristina, *Barnpolitik och barnets rättigheter*. 1998.

Grönfors Martti. *Laadullisen tutkimuksen kenttätömenetelmät*. Hämeenlinna: SoFia-Sosiologi-Filosofiapu Vilkka, 2011.

Eskola Jari & Suoranta Juha. *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Vastapaino, Tampere 2014.

Hannikainen Matti, Danielsbacka Mirkka & Tepora Tuomas. *Menneisyyden rakentajat: teoriala historiantutkimuksessa*. Gaudeamus, Helsinki 2018.

Honkanen Jussi & Syrjälä Jaana, *Lapsen oikeudet*. Helsinki 2000.

Hyvärinen Matti, Nikander Pirjo & Ruusuvoori Johanna. *Tutkimushaastattelun käsikirja*. Vastapaino, Tampere 2017.

Kallio Kirsi Pauliina, *Lasten poliittisuus ja lapsuuden synty*. 2006.

Karvonen Sakari & Salmi Minna, *Lapsiköyhyys Suomessa 2010-luvulla*. THL, Helsinki 2016.

Kukkamaa Päivikki & Lindström Heidi. *Lapsen oikeudet toiminnallisesti varhaiskasvatuksessa: opas varhaiskasvattajalle lapsen oikeuksien käsittelyyn toiminnallisten menetelmien keinoin*. Sosiaalialan opinnäytetyö. Lahti: Lahden ammattikorkeakoulu, 2013.

Merikukka Marko. *Lapsuuden elinolojen yhteydet aikuisuuden hyvinvointiin: Kansallinen syntymäkohortti 1987-rekisteritutkimus* (väitöskirja). Oulu: Oulun yliopisto, 2020.

Männistö Liisa. *Selvitys lasten oikeuksien toteutumisesta Suomessa*. Helsinki 2019.

Niemi Laura. *Tarvitaanko Suomessa lapsiasiavaltuutettua?*. Sosiaalipolitiikan pro-gradu tutkielma. Helsinki: Helsingin yliopisto, 1995.

Pajulammi, Henna. *Lapsi, oikeus ja osallisuus*. Talentum, Helsinki 2014.

Ristikari, T., Keski-Säntti, M., Sutela, E., Haapakorva, P., Kiilakoski, T., Pekkarinen, E., Kääriälä, A., Aaltonen, M., Huotari, T., Merikukka, M., Salo, J., Juutinen, A., Pesonen Smith, A., & Gissler, M. *Suomi lasten kasvuympäristönä. Kahdeksantoista vuoden seuranta vuonna 1997 syntyneistä*. THL, Raportti 7. Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseura. Helsinki, 2018.

Ristikari, T., Törmäkangas, L., Lappi, A., Haapakorva, P., Kiilakoski, T., Merikukka, M., Pekkarinen, E., Hautakoski, A., & Gissler, M. *Suomi nuorten kasvuympäristönä – 25 vuoden seuranta vuonna 1987 Suomessa syntyneistä nuorista aikuisista*. THL ja Nuorisotutkimusverkosto. Raportti 9. Helsinki, 2016.

Ruusuvuori Johanna, Nikander Pirjo & Hyvärinen Matti, *Haastattelun analyysi*. Vastapaino, Tampere 2011.

Ruusuvuori Johanna & Tiittula Liisa, *Haastattelu – tutkimus, tilanteet ja vuorovaikutus*. Gummerus kirjapaino Oy, Jyväskylä 2009.

Rönkä Anna, Kinnunen Ulla, Sallinen Marjukka: ”Vanhempien työ ja lasten hyvinvointi”. *Onko meillä malttia sijoittaa lapsiin?* toim. Pentti Takala. Kelan tutkimusosasto 2006.

Taskinen Sirpa. *Lapsiin kohdistuvien vaikutusten arvioiminen*. Stakes. Helsinki 2006

Tuomi Jouni & Sarajärvi Anneli, *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Gummerus kirjapaino Oy, Jyväskylä 2009.

IV Muut lähteet

Aaltonen, Anna-Kaisa: *Lapsioikeus ja lapsen oikeus tuomioistuimissa*. Edita, Helsinki 2009.

Aira Tuula, Aula Maria-Kaisa, Harju Kivinen Raija, Hämylä Riikka & Kannas Lasse. *Lasten hyvinvoinnin tila kansallisten indikaattorien kuvaamana*. 2014.

<https://lapsiasia.fi/documents/25250457/38754461/Lasten+hyvinvoinnin+tila+kansallisten+indikaattoreiden+kuvaamana.+Vuosikirjan+2014+taustaraportti.pdf/fa6cf958-46527d7c19888893aaa4c4f6/Lasten+hyvinvoinnin+tila+kansallisten+indikaattoreiden+kuvaamana.+Vuosikirjan+2014+taustaraportti.pdf?t=1601451311620>

Aula Maria-Kaisa. *Raportti YK:n lapsen oikeuksien komitealle. Lisäraportti Suomen hallituksen neljänteen määräraikaisraporttiin*. Jyväskylä. 2011.

Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 74/2003 vp. *Lapsiasiavaltuutetun viran perustaminen*. 2003.

<https://www.eduskunta.fi/FI/Vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiakirjat&docid=PTK+74/2003+skt+puh+82>

Hakalehto-Wainio Suvianna. *Lapsen oikeudet lapsen oikeuksien sopimuksessa*. Artikkelit lehdessä Defensor Legis N:o 4/2011, 510–525.

Hetemäki, Inka (toim.): *Lapsen oikeuksien sopimuksen käsikirja*, UNICEF. Edita Prima Oy, Helsinki 2011.

Hyvärinen Sauli. *Piiskasta jäähypenkkiin – Suomalaisten kasvatusasenteet ja kuritusväkivallan käyttö 2017*. Lastensuojelun Keskusliiton verkkojulkaisu 2/2017

Hänninen Anu. *Lapsinäkökulma ja lapsen oikeudet sosiaaliasiamiestenraporteissa*. Jyväskylä, 2008.

Iivonen Esa & Pollari Kirsi. *Kansallisen lapsistrategian oikeudellinen perusta*. Sosiaali- ja terveysministeriö 20.5.2020.

Junkala Pekka & Tawah Sanna. *Enemmän samanlaisia kuin erilaisia. – Romanilasten ja -nuorten hyvinvointi ja heidän oikeuksiensa toteutuminen Suomessa*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopistopaino. 2009.

Koskinen Pirkko. *Oikeusasiamies*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus, 1997.

Kurki-Suonio Kirsti. ”Oikeusasiamies lapsen oikeuksien valvojana”. *Oikeusasiamies 90 vuotta -juhlakirja*, toim. Eduskunnan oikeusasiamiehen toimisto, 2010, 297–310.

Lapsiasiavaltuutetun toimisto. *Lapsiasiavaltuutetun kertomus eduskunnalle*. Jyväskylä, 2018.

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-678-9>

Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelma. *LAVA: Lapsivaikutusten arviointi: Sosiaali- ja terveysministeriö*, 2018.

Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja. *Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma 2007–2011 – ”Tulevaisuus velvoittaa, tämä päivä ratkaisee”*. 2008.

<https://minedu.fi/documents/1410845/4274093/lanuke-2007-2011.pdf/a0313a5c-904f-42ff-8db1-7bbbc94d867e/lanuke-2007-2011.pdf>

Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä. *Lasten hyvinvoinnin kansalliset indikaattorit – Tavoitteena tietoon perustuva lapsipolitiikan johtaminen*. 2011.

<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75502/tr3.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja. *Lapsi- ja nuorisopoliittinen kehittämisohjelma 2012–2015*. 2012.

<https://minedu.fi/documents/1410845/4274093/lanuke-2012-2015.pdf/cc6a20db-0874-45a9-ae38-3f3bacc5cc25/lanuke-2012-2015.pdf>

Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja. *Valtakunnallinen nuorisotyön ja -politiikan ohjelma 2017–2019*. 2017.

<https://minedu.fi/documents/1410845/4274093/VANUPO+FI+2017+final.pdf/92502e8e-0cd0-40f0-b097-5ef39e1d529f/VANUPO+FI+2017+final.pdf>

Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja. *Valtakunnallinen nuorisotyön ja -politiikan ohjelma 2020–2023: Tavoitteena nuoren merkityksellinen elämä ja osallisuus yhteiskunnassa*. 2020.

https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162007/OKM_2020_2_VAN_UPO_fi_u.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Opetushallitus. *Osaaminen kestäväällä perustalla. Suomen PISA-tulosten kehitys vuosina 2000–2009*. 2014.

Rasmus Minna. *Saamelaislasten hyvinvointi ja heidän oikeuksiensa toteutuminen Suomen saamelaisalueella. ”Saamelaisuus on kuin lahja”*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopistopaino 2008.

Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja. *ÄLÄ LYÖ LASTA! Kansallinen lapsiin kohdistuvan kuritusväkivallan vähentämisen toimintaohjelma 2010–2015*. Helsinki: Yliopistopaino. 2010.

Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja. *Lape-kärkihankkeen arviointi, loppuraportti*. Helsinki, 2019.

Suomen kuntaliitto. *Suomen kuntaliiton lapsipoliittinen ohjelma – Eläköön lapset – lapsipolitiikan suunta*. 2000.

Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja. *Lapsen oikeudet: asiaa ammattilaisille Yhdistyneiden kansakuntien lapsen oikeuksien sopimuksesta*. Helsinki 1997

Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja. *Lapsille sopiva Suomi – YK:n yleiskokouksen lasten erityisistunnon edellyttämä Suomen kansallinen toimintasuunnitelma*. Helsinki, 2005.

<http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201504227305>

Sosiaali- ja terveysvaliokunta. Valiokunnan mietintö StVM 28/2018 vp.

https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Sivut/StVM_28+2018.aspx

Tuononen Päivi. *Asiaa aikuisille! - Lapset ja nuoret kertovat omien oikeuksiensa toteutumisesta Suomessa*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopistopaino. 2008.

Tuukkanen Terhi. *Lapsibarometri 2016: Luottamus 6-vuotiaiden lasten kokemana*. Jyväskylä, 2016.

Tuukkanen Terhi. *Lapsibarometri 2018: Lasten kokemustiedon keräämisen metodologisia kysymyksiä*. Jyväskylä, 2018.

Tuukkanen Terhi. *Lapsibarometri 2020: ”Unta, ruokaa, leikkejä, rakkautta ja karamellia, juomaa” - Hyvä elämä 6-vuotiaiden kokemana*”. Jyväskylä, 2020.

Valtioneuvosto. *Lastensuojelusta kohti lapsipolitiikkaa: valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 11.10.1995*. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia, 1995.

Valtioneuvoston julkaisuja. *Valtioneuvoston selonteko Suomen ihmisoikeuspolitiikasta*, 2009

https://um.fi/julkaisut/-/asset_publisher/TVOLgBmLyZvu/content/valtioneuvoston-selonteko-suomen-ihmisoikeuspolitiikasta-2009-

V Www-dokumentit

<http://enoc.eu/>

Euroopan lapsiasiavaltuutettujen verkoston verkkosivut

<https://lapsiasia.fi/etusivu>

Lapsiasiavaltuutetun verkkosivut

https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1991/19910060/19910060_2

YK:n lapsen oikeuksien sopimus

<https://www.mll.fi/>

Mannerheimin lastensuojeluliiton verkkosivut

<https://tietoanurista.fi/nuorisobarometri/>

Nuorisobarometrin verkkosivut

<https://www.tuni.fi/fi/ajankohtaista/tampereen-yliopiston-tutkimus-poliittinen-johtaminen-vahvistui-ja-valta-keskittyi>

Tampereen yliopiston julkaisu koskien pormestarimallia

<https://thl.fi/fi/>

Terveysten- ja hyvinvoinnin laitoksen verkkosivut

<https://www.unicef.fi/>

Unicefin verkkosivut

https://um.fi/yk-n-voimassa-olevat-ihmisoikeussopimukset/-/asset_publisher/vcCt60yv1Ddt/content/yleissopimus-lapsen-oikeuksista-1989-

Ulkoministeriön verkkosivut lapsen oikeuksia koskien

<https://tietoanuorista.fi/>

Valtion nuorineuvoston verkkosivut