
Muuttuva sosiaalisuus

Toimituskunta
Sakari Hänninen
Toomas Kotkas
Eeva Nykänen
Marja Pajukoski
Maija Sakslin

Tilausosoite
Suomalainen Lakimiesyhdistys
Kasarmikatu 23 A 17
00130 Helsinki
p. 09 6120 300
f. 09 604 668
toimisto@lakimiesyhdistys.fi
www.lakimiesyhdistys.fi

Kannen suunnittelu: Heikki Kalliomaa

© Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat

ISSN 1458-0446
ISSN-L 1458-0446
ISBN 978-951-855-334-5

Hansaprint Oy, Vantaa 2013

Sisällys

Esipuhe.....	VII
Johdanto	1

I

MUUTTUVA SOSIAALIOIKEUDEN SUBJEKTI

Ari Hirvonen

Pahat toimettomat.

Irtolaisuus sosiaalioikeuden ja sosiaalipolitiikan peilinä.....	13
---	----

Eeva Nykänen

Maahanmuuttajat sosiaalisten oikeuksien subjekteina	47
---	----

Paul Van Aerschot

Kotoutumislainsäädäntö

ja sen toimeenpano yksilön oikeuksien näkökulmasta	75
--	----

Laura Kalliomaa-Puha

Homo sociojuridicus – mitä asiakkaalta ja potilaalta odotetaan?	97
---	----

II

SOSIAALISIA OIKEUKSIA KOSKEVAN SÄÄNTELYN VALMISTELU JA TÄYTÄNTÖÖNPANO

Pentti Arajärvi

Eduskunta sosiaalioikeudellisena toimijana	127
--	-----

Raija Huhtanen

Sosiaaliset perusoikeudet perustuslakivaliokunnan käytännössä	161
---	-----

Sakari Hänninen

Oikeustositseikoista sosiaalioikeudessa.....	193
--	-----

Toomas Kotkas

Perustuslain 19 §:n sosiaaliset perusoikeudet

korkeimman hallinto-oikeuden lainkäytössä	217
---	-----

Marja Pajukoski

Turvaako muutoksenhaku sosiaalisten oikeuksien toteutumista?	239
--	-----

III

KANSALLISEN SOSIAALIOIKEUDEN HAASTEET

Sanna Hyttinen

Sosiaaliset ihmisoikeudet ja Suomi – sitomattomista tavoitteista
Euroopan ihmisoikeussopimuksen varjoon273

Suvianna Hakalehto-Wainio

Lasten oikeusturva lapsen oikeuksien sopimuksen näkökulmasta297

Jan-Erik Helenelund

Asuminen ihmisoikeutena Suomessa – oikeuden kohdentuminen331

Elina Palola

Yleishyödyllisyys ja sosiaalipalvelut EU:ssa – kohti markkinoiden
ja julkisten palvelutehtävien välistä tasapainoa?363

Kirjoittajat397

Lasten oikeusturva lapsen oikeuksien sopimuksen näkökulmasta

1 JOHDANTO

Oikeussuojalla ja oikeusturvalla tarkoitetaan synonyymeina yksityisen oikeuksia suojaavaa sääntelyä, jolla pyritään ennakolta estämään virheelliset virkatoimet sekä niitä keinoja, joita suojan kohteena olevalla yksityisellä on käytettävissään virheen korjaamiseksi tai hyvityksen saamiseksi. Tarkoitus on varmistaa oikeuksien asianmukainen toteutuminen.¹ Oikeusturvan merkitystä korostaa sen asema perusoikeutena. Myös lapsilla on perustuslain 21 §:n mukainen oikeus luottaa siihen, että heille lainsäädännössä turvatut oikeudet toteutuvat ja epäillyt oikeudenloukkaukset voidaan saattaa ratkaistavaksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.

Oikeusturvaa ei ole ollut tapana tarkastella lasten oikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Lapsilla on kuitenkin oikeussubjekteina omia oikeuksia muun muassa kansalaisina, huollettavina, potilaina, kuluttajina, sopimuskumppaneina ja työntekijöinä. Heille kuuluvat samat perus- ja ihmisoikeudet kuin aikuisille sekä tämän lisäksi erityisesti lapsille lapsen oikeuksien yleissopimuksessa (SopS 59–60/1991) turvatut oikeudet. Kuten aikuistenkaan oikeudet, myöskään lapsen oikeudet esimerkiksi päivähoitossa, koulussa, lastensuojelussa tai sosiaalietuuksien saajana eivät läheskään aina toteudu asianmukaisesti.

Toisin kuin yleisesti ehkä ajatellaan, lasten hyvinvoinnissa ja oikeusturvassa on runsaasti puutteita myös demokraattisissa ja taloudellisesti vahvoissa valtioissa.² On selvitetty, että vauraissa valtioissa yksi kolmesta lapsesta ei saa riittävää hoivaa huoltajiltaan, yhtä kymmenestä hyväksikäytetään ja laiminlyödään. Lapsena aiheutuneet traumat siirtyvät usein sukupolvelta

¹ Ks. esimerkiksi Tarukannel, Veijo: Hallintolainkäyttö oikeusvaltiossa, s. 29. Teoksessa Aarnio, Aulis – Uusitupa, Timo (toim.): Oikeusvaltio. Kauppakaari 2002, s. 61–105.

² Ks. esimerkiksi Child well-being in rich countries. A comparative overview. Unicef Office of Research 2013. Ks. Gording Stang, Elisabeth: The UN Convention on the Rights of the Child Article 19. Family Law and Practice 2013.

toiselle. Seurauksena on turvattomuutta, väkivaltaa, terveydellisiä ongelmia, hyväksikäyttöä, syrjäytymistä ja rikollisuutta. Lapsen oikeuksien toteuttamisessa voidaanakin nähdä olevan kysymys myös traumaattisten ketjujen katkaisemisesta.³ Oikeudellisen turvallisuuden asianmukaisella järjestämisellä yhteiskunnan kaikilla alueilla on tässä keskeinen tehtävä.

Lapset ovat aikuisia haavoittuvampia, kun kysymys on heidän oikeuksiensa loukkaamisesta. He tarvitsevat oikeuksiensa toteutumiseksi erityistä sääntelyä, koska he kohtaavat ikänsä ja kehitystasonsa seurauksena yhteiskunnassa eritasoista tahatonta ja tahallista poissulkemista ja syrjintää.⁴ Oikeussuojajärjestelmälle on asetettu useita vaatimuksia, kuten oikeusturvan saatavuus, sen tasapuolisuus, riippumattomuus ja tehokkuus sekä käsittelyn joutuisuus. Kun kysymys on lapsista, asianmukaisen oikeusturvan kriteerejä tulee tarkastella lapsinäkökulmasta: oikeusturva tulee järjestää lapsille soveltuvalla tavalla.⁵

Lapsen oikeudet lapsen perheoikeudellista statusta laajemmin nousivat kansainvälisille ja kansallisille agendoille 1900-luvun loppupuolella.⁶ Alun perin tavoitteena oli lapsen hyvinvointi ja suojeleminen, mutta 1970-luvulla tämä näkökulma sai rinnalleen lapsen itsemääräämisoikeutta, osallisuutta ja lapsen oikeuksien laajempaa toteuttamista painottavan lähestymistavan. Lapsen oikeuksia turvaamaan laadittu ihmisoikeussopimus, lapsen oikeuksien yleissopimus (englanninkielinen lyhenne CRC tai UNCRC; jäljempänä LOS), hyväksyttiin Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokouksessa vuonna 1989. Suomessa sopimus tuli voimaan lakina 20.7.1991.

Lapsen oikeuksien sopimus on sisällöltään laaja ihmisoikeussopimus, joka tunnustaa lasten olevan itsenäisiä ihmisyyksilöitä ja oikeussubjekteja eikä esimerkiksi ainoastaan hyvinvointipalvelujen ja -etuuksien kohteita.

³ Ks. Willems, Jan: Children's Rights and Human Development. Maastricht series in human rights: 11. Intersentia 2010, s. 7.

⁴ Ks. Willems 2010, s. 22 ja Langford, Malcolm – Clark, Sevda: A Complaints Procedure for the Convention on the Rights of the Child: Commentary on the Second Draft. 7th February 2011. Norwegian Centre for Human Rights, University of Oslo.

⁵ Ks. yleiskommentti CRC/GC/2003/5. General Comment no. 5 (2003), General measures of implementation for the CRC, kohta 24 ja CRC/GC/2002/2, General Comment no. 2 (2002), The role of independent national human rights institutions in the promotion and protection of the rights of the child. Lapsen oikeuksien komitean antamien yleiskommenttien tarkoituksena on tukea valtioita sopimuskohtien tulkittamisessa ja siten sopimusvelvoitteiden toteuttamisessa. Yleiskommentit muodostavat lapsen oikeuksien sopimuksen keskeisen tulkinta-aineiston ja ovat välttämättömiä sopimuksen sisällön ymmärtämiseksi.

⁶ Ks. lapsen oikeuksien kehityksestä esimerkiksi Heywood, Colin: A History of Childhood. Cambridge 2006 ja Wall, John: Human Rights in Light of Childhood. International Journal of Children's Rights (2008), s. 523–543.

Lasten tarpeita ei enää täytetä vain poliittisesta tahdosta, humanitaarisesta hyväntekeväisyydestä tai jalomielisyydestä, vaan kysymys on juridisesta velvollisuudesta. Lapsen oikeuksien sopimuksen mukaan ei riitä, että lasta suojellaan. Lisäksi on suojeltava ja toteutettava kaikki hänelle lapsen oikeuksien sopimuksessa ja lainsäädännössä turvatut oikeudet, kuten esimerkiksi uskonnonvapaus, oikeus osallisuuteen ja oikeus lepoon ja leikkiin.⁷ Tämä lasten oikeusturvaa korostava lähtökohta on lapsen oikeuksien sopimuksen ja sen perustalle rakentuvan lapsioikeuden keskeinen sanoma.

Lapsen oikeuksien sopimuksen on katsottu aloittaneen lapsen oikeuksien uuden aikakauden: lapsi on itsenäinen oikeuksien haltija niin perhepiirissä kuin sen ulkopuolellakin.⁸ Moderni, suomalaiseen oikeustieteeseen ja oikeudelliseen käytäntöihin muita Pohjoismaita selvästi myöhemmin leviämässä oleva lapsilähtöinen tapa systematisoida lapsioikeutta oikeudenalana perustuukin ajatukseen, jonka mukaan lapsi on paitsi perheensä myös yhteiskunnan jäsen.⁹

Tarkastelen kirjoituksessani lapselle kuuluvaa oikeudellista suojaa, joka koskee lapsia myös kirjan teemaan liittyvien sosiaalisten oikeuksien haltijoina. Lasten sosiaalisiin oikeuksiin voidaan lukea muun muassa oikeus päivähoitoon, oikeus terveydenhuoltopalveluihin, kuten neuvolaan, koulu-terveydenhuoltoon, terveyskeskuspalveluihin, mielenterveyspalveluihin ja sairaanhoitoon, oikeus vammaispalveluihin, lastensuojelu, päihdehuolto ja muu sosiaalityö sekä erilaiset sosiaalityöt. En analysoi yksittäisiä sosiaalityötuksia tai palveluita vaan tarkastelen yleisemmin näiden oikeuksien toteuttamisessa välttämätöntä oikeusturvaa.

Tavoitteena on selvittää, *millaisia velvoitteita lapsen oikeuksien sopimuksen yleisperiaatteet asettavat lasten oikeusturvalle*. Kirjoituksessa lapsella tarkoitetaan lapsen oikeuksien sopimuksen mukaisesti alle 18-vuotiaasta henkilöä. *Lisäksi tarkastelen ennakollisen ja jälkikäteisen oikeusturvan keskeisiä kehittämistarpeita lasten oikeuksien näkökulmasta.*

⁷ Ks. David, Paulo: Implementing the rights of the child. Six reasons why the human rights of children remain a constant challenge, s. 259. 48:3–4 International Review of Education (2002), s. 259–263.

⁸ Ks. esimerkiksi Schiratzki, Johanna: Barnrättens grunder. Narayana Press 2008.

⁹ Norjassa lapsioikeutta ryhdyttiin opettamaan omana perheoikeudesta erillisenä oppiaineena jo 1980-luvulla. Kaikissa muissa Pohjoismaissa paitsi Suomessa lapsioikeutta pidetään perheoikeudesta erillisenä itsenäisenä oikeudenalana ja kaikki oikeustieteen opiskelijat suorittavat siitä pakollisen kurssin. Ks. lähemmin Hakalehto-Wainio, Suvianna: Uusi lapsioikeus, s. 66–68. Teoksessa Husa, Jaakko – Keskitalo, Petri – Linna, Tuula – Tammi-Salminen, Eva: Oikeuden avantgarde. Juhlajulkaisu Juha Karhu 1953 – 6/4 – 2013. Talentum 2013, s. 59–76. (Hakalehto 2013a.)

Kirjoituksessa keskitytään nostamaan esiin lapsen oikeusturvan toteutumiseen liittyviä kriittisiä kohtia. Suomessa lasten oikeusturva on parempi kuin esimerkiksi kehittyvissä maissa. Lapsen oikeuksien toteutumista Suomessa ei kuitenkaan tule verrata näihin voimavaroiltaan Suomea huomattavasti heikompiin valtioihin.

Olen lapsen oikeuksien edistämistyössäni törmännyt yllättävän usein käsityksiin, joiden mukaan lasten oikeuksien toteutumisessa Suomessa ei olisi puutteita. Nämä käsitykset ovat yksi keskeinen syy siihen, ettei lapsen oikeuksien toteutumiseen liittyviä epäkohtia ole aktiivisesti pyritty poistamaan. Suomessa on varsin niukasti tutkimustietoa lasten oikeuksien toteutumisesta, eivätkä monet teemaan liittyvät kysymykset voi edes päätyä esimerkiksi tuomioistuinkäsittelyyn. Perustan omat havaintoni empiirisen tiedon puuttuessa erityisesti lainsäädännön sisältöön ja sen vastaavuuteen lapsen oikeuksien sopimuksen kanssa sekä lapsen oikeuksien komitean Suomelle esittämiin suosituksiin.¹⁰

2 LAPSEN OIKEUKSIEN SOPIMUKSEN KESKEISET PERIAATTEET

Lapsen oikeuksien sopimus sisältää neljä yleisperiaatetta, joiden tulee lapsen oikeuksien komitean mukaan olla sisänrakennettuina kaikkeen lapsia koskevaan lainsäädäntöön, viranomaistoimintaan ja lainkäyttöön. Nämä periaatteet ovat lapsen edun ensisijaisuus, oikeus kehitykseen, oikeus syrjimättömyyteen sekä oikeus saada näkemyksensä huomioon otetuksi. Yleisperiaatteet ovat sekä positiivisia oikeuksia lapsille luovia sopimuskohtia että koko sopimusta koskevia tulkintaperiaatteita.¹¹

¹⁰ En tarkastele kansallisia perusoikeuksia enkä muihin alueellisiin tai kansainvälisiin ihmisoikeuksiin sisältyviä sosiaalisia oikeuksia. Ne vastaavat monin osin lapsen oikeuksien sopimuksessa turvattuja oikeuksia. Ks. lapsen perusoikeuksista Nieminen, Liisa: Lasten sosiaaliset perusoikeudet. Teoksessa Hakalehto-Wainio, Suvianna – Nieminen, Liisa (toim.): Lapsioikeus murroksessa. Lakimiesliiton Kustannus 2013. (Nieminen 2013a) ja Nieminen, Liisa: Perus- ja ihmisoikeudet ja perhe. Talentum 2013. (Nieminen 2013b.)

¹¹ Ks. CRC/GC/2003/5, kohta 12. Ks. artikloista periaatteina ja oikeuksina Smith, Lucy: FNs konvensjon om barnets rettigheter, s. 19 ss. Teoksessa Hostmaenlingen, Njål – Kjørholt, Elin Saga – Sandberg, Kirsten (red.): Barnekonvensjonen. Barns rettigheter i Norge. Universitetsforlaget 2012, s. 17–30. Lapsen oikeuksien sopimuksesta ihmisoikeussopimuksena ks. Hakalehto-Wainio, Suvianna: Lasten oikeudet lapsen oikeuksien sopimuksessa. Defensor Legis 2011, s. 510–525 ja Hakalehto-Wainio, Suvianna: Lapsen oikeuksien sopimus lasten ihmisoikeuksien perustana. Teoksessa Koivurova, Timo – Pirjatanniemi, Elina (toim.): Ih-

Lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan 1-kohdan mukaan *kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu* (”best interests of a child”). Lapsen oikeuksien komitea on korostanut, että lapsen etua määriteltäessä on otettava huomioon lasten näkemykset asiasta. Lapsen etua ei ole yleensä mahdollista saada selville ilman lapsen tai lasten kuulemista.¹²

Lapsen oikeuksien sopimuksen 6 artiklan 2-kohdan mukaan *sopijavaltiot takaavat lapselle henkiinjäämisen ja kehittymisen edellytykset mahdollisimman täysimääräisinä*. Tämä edellyttää muun muassa sitä, että valtio panee täytäntöön sopimukseen sisältyvät taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet. Oikeuden toteuttaminen edellyttää huolehtimista lapsen terveydestä, sairaanhoidosta ja kuntoutuksesta, sosiaaliturvasta sekä koulutuksesta.¹³

Lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan 2-kohdan mukaan *lapsella on oikeus hänen hyvinvoinnilleen välttämättömään suojeluun ja huolenpitoon*. Päävastuu on huoltajilla, mutta valtioiden on varmistettava tavoitteen toteutuminen lainsäädännössä ja hallinnossa. Useat lapsen oikeuksien sopimuksen artiklat sisältävät määräyksiä lapsen suojelemiseksi erilaisilta haittatekijöiltä, kuten huumeilta, väkivallalta, välinpitämättömältä tai huonolta kohtelulta ja hyväksikäytöltä.

Lapsen oikeuksien sopimuksen 2 artiklan mukaan *sopimuksessa tunnustetut oikeudet on taattava lapsille ilman minkäänlaista lapsen tai hänen huoltajiensa ominaisuuksiin perustuvaa erottelua*. Lapsen on saatava nauttia oikeuksistaan vailla syrjintää. Lapsen oikeuksien komitea edellyttää, että sopijavaltiot ryhtyvät lainsäädäntötoimien lisäksi muihin aktiivisiin toimiin syrjinnän ehkäisemiseksi. Keskeinen väline syrjinnän ennalta estämiseen on koulutus, jonka tulisi heijastaa erilaisuuden kunnioittamista.¹⁴ Syrjimättömyyteen velvoittaa myös perustuslain 6 §:n 3 momentti, jonka mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä. Lainkohta korostaa myös lasten asemaa tasa-arvoisina oikeudenhaltijoina suhteessa aikuisväestöön.

misoikeuksien käsikirja. Tietosanoma 2013. (Hakalehto 2013b.)

¹² Ks. CRC/C/GC/12. General Comment no. 12 (2009), The right of the child to be heard, kohdat 71 ja 74.

¹³ Artiklat 19, 24, 27–29, 31–36. Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

¹⁴ Ks. CRC/GC/2003/5, kohta 12 ja CRC/GC/2001/1. General Comment no. 1 (2001), art. 29(1), Aims of Education, kohta 11.

Lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artiklan mukaan *jokaisella lapsella, joka kykenee muodostamaan omat näkemyksensä, on oikeus ilmaista ne vapaasti kaikissa häntä koskevissa asioissa. Näkemykset on otettava huomioon lapsen iän ja kehitystason mukaisesti.*¹⁵ Myös perustuslain 6 §:n 3 momentissa säädetään lapsen oikeudesta vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Perustuslain ja lapsen oikeuksien sopimuksen velvoitteet edellyttävät, että yksittäiselle lapselle on annettava mahdollisuus tulla kuulluksi häntä itseään koskevissa oikeudellisissa ja hallinnollisissa toimissa. Lisäksi lapsella tulee olla lapsiryhmään kuuluvana mahdollisuus kertoa näkemyksistään lapsiin vaikuttavissa asioissa.¹⁶

Lapsen perus- ja ihmisoikeuksiin sisältyy monia sosiaalisten oikeuksien toteutumiseen velvoittavia säännöksiä. Oikeudesta sosiaaliturvaan on säädetty perustuslain 19 §:ssä. Euroopan sosiaalisen peruskirjan 17 artikla sisältää lasten ja nuorten oikeuden sosiaaliseen, oikeudelliseen ja taloudelliseen suojeluun. Lapsen oikeuksien sopimuksen artiklat 18 (tuki huoltajille), 20 (lastensuojelu), 23 (vammaisten lasten erityistarpeet), 24 (terveydenhuolto), 26 (sosiaaliturva) ja 27 (riittävä elintaso) liittyvät erityisesti sosiaalisten oikeuksien toteuttamiseen. LOS 4 artikla velvoittaa valtion ryhtymään kaikkiin tarpeellisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin toimiin sopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi. Sosiaaliset oikeudet tulee toteuttaa mahdollisimman täysimääräisesti käytettävissä olevien voimavarojen mukaan. Kansallisella tasolla tätä velvoitetta korostaa perustuslain 22 §, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien – myös lapsen oikeuksien sopimuksen sisältämien oikeuksien – toteutuminen.

Lapsen oikeuksien komitean tehtävänä on valvoa ja seurata lapsen oikeuksien sopimuksen täytäntöönpanoa. Sopijavaltiot toimittavat lapsen oikeuksien komitealle määräjain raportin sopimuksen kansallisesta täytäntöönpanosta. Komitea antaa raportin tutkittuaan valtiolle suosituksensa ja huomautuksensa, joiden on tarkoitus edistää lapsen oikeuksien toteutumista.

¹⁵ Artiklaa 12 on pidetty sopimuksen radikaaleimpana kohtana. Ks. esim. Kilkelly, Ursula: *The Best of Both Worlds for Children's Rights? Interpreting the European Convention on Human Rights in the Light of the UN Convention on the Rights of the Child*. Human Rights Quarterly 2001, s. 308–326; Archard, David: Preface. Teoksessa Angs, Fiona – Berghmans, Eva – Cattrijsse, Lieve et al: *Participation Rights of Children*. Intersentia 2006, s. v–vii ja Smith 2012. Helinin mukaan kyseinen artikla oli Suomen näkökulmasta keskeisin muutos aiempaan oikeustilaan. Ks. Helin, Markku: *Perheoikeus – nykynäkymiä ja tulevaisuudenkuvia*, s. 991. LM 1996, s. 983–1002.

¹⁶ Ks. CRC/C/GC/12 (2009), jossa tarkastellaan lähemmin LOS 12 artiklan sisältöä. Artiklan sisältöä on kuvattu ilmaisulla ”the right to be listened to and be taken seriously”. Ks. Kilkelly 2000, s. 87.

Käytännössä sopimuksen noudattaminen riippuu lähinnä valtion halukkuudesta ja valmiuksista panna sopimus täytäntöön.¹⁷

Suomen ensimmäisessä määräaikaissäraportissa lapsen oikeuksien komitealle todetaan, ettei sopimuksesta syntynyt keskustelua Suomen liittyessä siihen. Sopimusta ratifioitaessa ei myöskään kiinnitetty huomiota sen lainsäädännölle, hallintotoiminnalle ja lainkäytölle asettamiin vaatimuksiin.¹⁸ Tämä tausta selittää osin sopimuksen vähäistä näkymistä lainvalmistelussa, tuomioistuimissa ja hallintoviranomaisissa, mihin lapsen oikeuksien komitea on kiinnittänyt huomiota viimeksi vuonna 2011, jolloin se antoi loppupäätelmänsä Suomen määräaikaissäraportista.¹⁹

Lapsen oikeuksien sopimus on paitsi Suomea sitova kansainvälisöikeudellinen instrumentti myös osa kansallista oikeutta. Sitä voidaan pitää tuomioistuimessa painoarvoltaan merkityksellisenä oikeuslähteenä kaikissa tilanteissa, joissa on kyse lapsen oikeudellisesta asemasta.²⁰ Sen lisäksi, että sopimus tulee ottaa huomioon osana kansallista oikeutta, velvollisuus tulkita kaikkea lainsäädäntöä ihmisoikeusmyönteisesti edellyttää tulkintojen olevan sopusoinnussa lapsen oikeuksien sopimuksen kanssa. Lapsen oikeuksien komitea katsoo, että ristiriitatilanteissa etusija on aina annettava lapsen oikeuksien sopimukselle valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin sopimuksen 27 artiklan perusteella. Kyseisen sopimusmääräyksen mukaan sopimuksen osapuoli ei voi vedota sisäisen oikeutensa määräyksiin perusteena valtiosopimuksen täyttämättä jättämiselle. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan lapsen oikeuksien sopimuksesta ilmenevät lapsen ihmisoikeudet sekä ne standardit, joita kaikkien valtioiden on noudatettava pannessaan Euroopan ihmisoikeussopimusta täytäntöön (Sahin v. Germany).²¹

Lapsen oikeuksien komitea on korostanut sopimuskohtien suoraa sovellettavuutta. Paitsi että sopimus tulee implementoida kansalliseen lainsäädäntöön, sitä on voitava käyttää itsenäisenä oikeuslähteenä tuomioistuimissa ja viranomaisissa. Tämä on ainoa vaihtoehto toimia, mikäli kyseessä olevaa toi-

¹⁷ Ks. sopimuksen täytäntöönpanosta tarkemmin Hakalehto-Wainio 2013b.

¹⁸ Ks. Lapsen oikeuksien sopimus. Suomen ensimmäinen raportti. Ulkoasiainministeriön julkaisuja. Helsinki 1994.

¹⁹ Ks. CRC/C/FIN/CO/4. Concluding observations of the Committee on the Rights of the Child: Finland. 20.6.2011, kohta 27.

²⁰ Ks. lapsen oikeuksien sopimuksesta oikeuslähteenä Sovig, Karl Harald: Incorporating a living instrument – CRC in Norwegian law. Family Law and Practice 2013; Smith 2012 ja Hakalehto-Wainio 2013b.

²¹ Ks. lähemmin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimesta lapsen oikeuksien turvaajana Van Bueren, Geraldine: Child rights in Europe. Council of Europe 2007 ja Stalford, Helen: Children and the European Union. Rights, Welfare and Accountability. Hart Publishing 2012.

mintaa koskeva lainsäädäntö on ristiriidassa lapsen oikeuksien sopimuksen kanssa. Perustuslain 2 §:n 3 momentin velvollisuus noudattaa tarkoin lakia koskee myös ihmisoikeussopimusten määräyksiä.²² Lisäksi on huomattava hallintoviranomaisten ja lainkäyttäjän velvollisuus tulkita lainsäädäntöä ihmisoikeusmyönteisellä tavalla.²³

Lapsen oikeuksien komitea korostaa viranomaisten kouluttamista ja sopimuksen tunnetuksi tekemistä kaikkien keskuudessa, valtion velvollisuutta säännöllisesti kerätä ja hyödyntää lasten hyvinvointia ja heidän oikeuksiensa toteutumista koskevaa tietoa, lapsiystävällisten rakenteiden ja viranomaisten luomista sekä oikeuksien toteutumisen valvontaa.

3 LAPSI OIKEUSSUBJEKTINA

Lapset käsitettiin perheoikeudessa pitkään lähinnä toiminnan kohteiksi.²⁴ Lapsista puhutaan yhä melko usein paternalistisesti ja heidän riippuvuuttaan aikuisten toiminnasta korostetaan. Riippuvuus ei kuitenkaan voi olla perusta sille, että lapselta evättäisiin toimijuus, valinnanmahdollisuus ja kunnioitus. Tästä seuraa velvoitteita kohdella lasta oikeuksien haltijana ja esimerkiksi oikeusturvakeinojen käyttäjänä.²⁵

Lapset ovat oikeuskelpoisia eli heillä voi olla oikeuksia ja velvollisuuksia. Lapselle kuuluvat lähtökohtaisesti samat oikeudet kuin aikuisille. Lapsilla on aikuisten tavoin velvollisuus kunnioittaa muiden ihmisten oikeuksia. Lapsella alaikäisenä ei tosin ole esimerkiksi rikosoikeudellista vastuuta velvoitteiden rikkomisesta ennen kuin hän täyttää 15 vuotta. Lapsen vahingonkorvausvastuulle ei ole säädetty alaikäraja.²⁶

²² Ks. Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin: Kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja Suomen perusoikeusjärjestelmä, s. 182. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Perusoikeudet. WSLT 2011, s. 171–196.

²³ Ks. PeVM 25/1994 vp, s. 4 ja PeVL 2/1990 vp, s. 3.

²⁴ Ks. O'Donovan, Katherine: Family Law Matters. Pluto Press 1993, s. 90–92.

²⁵ ”Important contribution of feminist moral theory has been to question the firmly embedded assumption that moral agency and citizenship rights require as a precondition that a person be independent, totally autonomous.” Ks. Freeman, Michael: The Value and Values of Children's Rights. Teoksessa Invernizzi, A. – Williams, J. (eds.): The Human Rights of Children. Ashgate 2011, s. 35.

²⁶ Ks. Mahkonen, Sami: Lapsen korvausvastuu. Edita 2010.

Lapsen oikeuksien sopimus tunnustaa lasten olevan ihmisoikeuksien haltijoita: lapset eivät ole vanhempiensa tai valtion omaisuutta eivätkä ai-noastaan huolehtimisen ja suojelun kohteita vaan toimivia ihmisiä, joilla on omia oikeuksia.²⁷ On tärkeää, että lapsella tunnustetaan olevan oikeuksia, sillä vain oikeuksien haltija voi käyttää oikeuksia, vaikuttaa elämäänsä ja muun muassa vaatia oikeuksiensa toteutumista.²⁸

Oikeusjärjestyksen näkökulmasta lapsi ei ole ideaali, rationaalinen oikeussubjekti eikä hänellä katsota olevan valmiuksia toteuttaa oikeuksiaan.²⁹ Lasten oikeustoimikelpoisuus eli kyky ryhtyä itsenäisesti oikeudellisesti merkityksellisiin toimiin onkin rajoitettu. Lapsilta puuttuu täysi kompetenssi oikeussubjekteina. Puuttuva kompetenssi on osin ristiriidassa yhdenvertaisuuden ideaalin kanssa. Lapsilla ei ole käytännössä mahdollisuuksia olla lain edessä aikuisten kanssa tasaveroisia. Lasten toimintaa viranomaisissa ja lainkäytössä rajaavia säännöksiä tarkastelemalla voidaan päätellä, ettei oikeusjärjestys edes näytä pitävän yhdenvertaisuutta kovin suotavana.

Lasten heikko asema oikeussubjektina johtuu useasta syystä. Lasten oikeudet miellettiin pitkään heidän huoltajiensa oikeuksiksi ja huoltajien katsottiin olevan yksin oikeutettuja näitä oikeuksia käyttämään. Tämä on yhä nähtävissä osassa lainsäädäntöä ja hallinnollisia käytäntöjä.³⁰

Lapsen oikeuksien sopimuksessa vanhempien oikeudet suhteessa lapsiin muutetaan vanhempien vastuiksi toimia lapsensa parhaaksi.³¹ Vanhempien oikeuden ja velvollisuuden lapsen hoitoon ja kasvatukseen on tarkoitus auttaa lasta saavuttamaan kyky määrätä itsenäisesti omista asioistaan. Vanhemmilla on oikeus määrätä lasten puolesta näiden oikeuksista ainoastaan, kun se on lapsen edun mukaista.³² LOS 18 artiklan mukaan lapsen edun

²⁷ Ks. CRC/C/GC/7 (General Comment No. 7 on implementing child rights in early childhood), kohdat 5 ja 18. Ks. myös Newell, P.: *Taking Children Seriously: A Proposal for a Children's Rights Commissioner*. Calouste Gulbenkian Foundation 2000, s. 18.

²⁸ Ks. Freeman, Michael: *Why It Remains Important to Take Children's Rights Seriously*, s. 8. *International Journal of Children's Rights* 15 (2007), s. 5–23.

²⁹ Tosin on huomattava, että monet aikuisetkin eroavat ”ideaalioikeussubjektista” valmiuksiensa perusteella.

³⁰ Opetustointa on pidetty tältä osin kaikkein räikeimpänä esimerkkinä hallinnonalasta, jolla lasten oikeuksia käyttävät monissa tilanteissa yksin heidän vanhempansa. Ks. Fortin, Jane: *Children's Rights and the Developing Law*. 3rd ed. Cambridge University Press 2009, s. 740.

³¹ Ks. *Lapsen oikeuksien sopimuksen käsikirja*. Unicef Suomi 2011, s. 180.

³² Ks. Nieminen, Liisa: *Lasten perusoikeudet*. Jyväskylä 1990, s. 47. Vanhempien toiminnan tulee edistää lapsen hyvinvointia ja oikeuksien toteutumista. ”The twentieth-century shift that defines parental powers not as rights in and of themselves, but as a means to advancing children's welfare, is consistent with the human rights revolution generally, and with the

tulee määrätä huoltajien toimintaa heidän huolehtiessaan lapsesta. LOS 5 artiklan mukaan vanhempien tulee antaa lapsille ohjausta ja neuvoa lasta yleissopimukseen sisältyvien oikeuksien käyttämisessä.³³ PL 6.3 § ei olekaan tulkittavissa siten, että siitä voitaisiin johtaa suoraan vanhemmille ja muille lapsesta vastuussa oleville oikeus tehdä päätöksiä lapsen oikeuksista hänen puolestaan. Lainsäätäjä on korostanut säännöksellä lapsen oikeutta osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon.³⁴ Huoltajan oikeus ja velvollisuus huolehtia lapsesta ei tarkoita hänen lähtökohtaista oikeutta käyttää lapsen oikeuksia lapsen puolesta vaan sen ja velvollisuutta huolehtia lapsen oikeuksien parhaasta mahdollisesta toteutumisesta.

Puutteellisen oikeustoimikelpoisuutensa vuoksi lapset eivät voi läheskään aina itsenäisesti ryhtyä oikeuksiaan koskeviin toimiin. Lasten oikeuksien toteuttaminen on jätetty käytännössä lähes kokonaan huoltajien ja viranomaisten aloitteellisuuden varaan. Kuitenkin myös näiden valmiuksissa voi olla puutteita: lapsiin kohdistuvia oikeudenloukkauksia ei välttämättä tunnisteta, huoltajat eivät aina tiedä, mistä saisivat apua kohdatessaan lapsiin liittyviä oikeudellisia ongelmia, virkamiesten koulutus ei sisällä riittävästi tietoa lasten oikeuksista. Lapset eivät myöskään aina luota aikuisten tahtoon ja kykyyn huolehtia lasten asioista.³⁵ Jos lapsen oikeuksien käyttäminen samastetaan huoltajien oikeuteen käyttää lapsen oikeuksia, luotetaan täysin huoltajien ja viranomaisten valmiuksiin, halukkuuteen ja kykyyn huolehtia lapsen hyvinvoinnista.

Lapsen oikeudellista asemaa käsittelevän intressiteorian mukaan lapsilla on oltava mahdollisuus vedota oikeuksiinsa, mikäli yhteiskunnassa yleisesti tunnustetaan lapsen tarve hoivaan ja suojeluun. Lapsilta ei voida kieltää oikeuksia ja pääsyä oikeuksiin esimerkiksi sillä perusteella, että jotkut lapset, kuten vastasyntyneet ja vakavasti vammaiset, eivät kykene riittävän kypsästi tekemään valintoja oikeuksien käyttämisestä.³⁶ Lapsen perus- ja

children's rights revolution taking place around the globe." Ks. Bennett Woodhouse, Barbara: *The Status of Children: A Story of Emerging Rights*, s. 439. Teoksessa Katz, N. – Eekelaar, John – Maclean, Mavis (eds.): *Cross Currents. Family Law and Policy in the United States and England*. Oxford University Press 2000, s. 423–439.

³³ ”Perhepiiriin jäsenten tulee tunnustaa nuoret aktiivisiksi oikeuksien haltijoiksi, jotka ovat kykeneviä asianmukaisesti ohjattuna ja neuvottuna kasvamaan täysivaltaisiksi ja vastuuntuntoisiksi kansalaisiksi. CRC/GC/2003/4, kohta 7.

³⁴ Ks. Nieminen, Liisa: *Nuoren perus- ja ihmisoikeudet*. Teoksessa Litmala, Marjukka – Lohiniva-Kerkelä, Mirva (toim.): *Nuoren oikeudet 2005*. Edita 2005, s. 9–68.

³⁵ Ks. Mannerheimin Lastensuojeluliiton lasten ja nuorten puhelimen ja netin vuosiraportti 2011.

³⁶ Ks. Buck, Trevor: *International Child Law*. Cavendish Publishing 2004, s. 25–26.

ihmisoikeussuojan näkökulmasta on välttämätöntä, että lapsilla on lähtökohtaisesti pääsy samoihin oikeuksiin kuin aikuisilla.³⁷

Lasten oikeustoimikelpoisuuden rajoituksia on tarkasteltava lapsen oikeuksien sopimuksessa turvattujen oikeuksien näkökulmasta. Lapsen asettaminen oikeusturvan osalta eri asemaan aikuisten kanssa on mahdollista ainoastaan, mikäli rajoitukset ovat perusteltuja lapsen oikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Lapsen oikeuksien sopimuksen lähtökohta toki on, että aikuiset ovat vastuussa lapsen oikeuksien toteutumisesta, sillä lapset ovat oikeuksien toteutumisen osalta erityisen huolenpidon ja suojelun tarpeessa.³⁸ Lapsen huoltajilla ja viime kädessä viranomaisilla on velvollisuus ryhtyä toimiin lapsen oikeuksien toteuttamiseksi. Tämä koskee niin lapsen oikeutta esimerkiksi sosiaalietuuksiin ja palveluihin kuin lapsen suojaamista laittomalta puuttumiselta hänen oikeusasemaansa. Lapsen oikeuksien sopimuksen mukaan lasten osallisuus heitä koskevissa asioissa on lapsen oikeuksien toteuttamisen lähtökohta, jonka tulee heijastua kaikkeen lasten oikeusturvaa koskevaan sääntelyyn ja sen toteuttamiseen.

4 LAPSEN EDUN ENSISIJAISUUS OIKEUSTURVAN OSATEKIJÄNÄ

Lapsen etu on kaikkia lasten hyvinvointia koskevia päätöksiä ohjaava universaali periaate. Se on kuulunut perheoikeuteen ympäri maailmaa jo 1900-luvun alkupuolella ja liittynyt alun perin lapsen huoltoon ja elatukseen sekä adoptioon.³⁹ Varhaisissa näkemyksissä lapsen edusta ei ollut kysymys yksittäisen lapsen parhaasta vaan lapsuuteen liittyvistä intresseistä, joiden katsottiin palvelevan yhteiskunnan yleisiä intressejä. Näiden intressien suojeleminen edellytti muun muassa kodittomien lasten hyvinvoinnista, alaikäisten työntekijöiden oikeudellisesta asemasta ja oppivelvollisuudesta

³⁷ Samoin Fortin 2009, s. 25.

³⁸ Huoltajien vastuuta lapsen kasvatuksesta ja hoivasta korostetaan artikloissa 3, 5, 14 ja 18.

³⁹ Ks. Breen, Claire: *The Standard of the Best Interest of the Child. A Western Tradition in International and Comparative Law*. Kluwer 2002. Suomessa lapsen edusta on kirjoittanut mm. Melander jo 1939 (Melander, Ilmari: *Lapsen huollosta. Yksityisoikeudellinen tutkimus I. Suomalaisen Lakimiesten Yhdistyksen julkaisuja No. 20*. Vammala 1939). Lapsen etu mainitaan vuoden 1925 laissa ottolapsista (208/1925). Lain 11 §:n mukaan oikeus voi purkaa ottolapsisuhteen, jos se on lapsen edun kannalta tähdellistä.

säättämistä.⁴⁰ Suomessa lapsen etu mainitaan lastensuojelulaissa (LSL) sekä laissa lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta. Lisäksi se sisältyy muun muassa lakiin sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000).⁴¹

Lapsen oikeuksien komitea on toistuvasti esittänyt huolensa siitä, ettei Suomessa ole ymmärretty lapsen edun ensisijaisuuden merkitystä eikä periaatetta ole sovellettu säännönmukaisesti lainsäädäntötyössä ja lainkäytössä.⁴² Lapsen oikeuksien sopimuksessa lapsen edulla on huomattavasti laajempi sisältö kuin suomalaisen perheoikeuteen ja lastensuojeluun vakiintuneella lapsen edun käsitteellä. Kansainvälisessä kirjallisuudessa on käsitelty runsaasti lapsen oikeuksien sopimuksen näkemystä lapsen edusta.⁴³

*Lapsen oikeuksien komitean mukaan lapsen etu toteutuu, kun hänelle lapsen oikeuksien sopimuksessa turvatut oikeudet toteutuvat mahdollisimman täysimääräisesti.*⁴⁴ Lapsen edun ensisijaisuuden toteuttamisen lähtökohta on ymmärrys lapsen oikeuksien sopimuksen määräyksistä sekä valmiudet soveltaa sopimusta.⁴⁵

⁴⁰ Ks. Rubellin-Devichi, Jacqueline: The best interests principle in French law and practice. *International Journal of Law, Policy and The Family* 1994, s. 259–280.

⁴¹ Lain 10 §:n mukaan alaikäisen asiakkaan toivomukset ja mielipide on selvitettävä ja ne on otettava huomioon hänen ikänsä ja kehitystasonsa edellyttämällä tavalla. ”Kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon toiminnaissa, jotka koskevat alaikäistä, on ensisijaisesti otettava huomioon alaikäisen etu”. Suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa lapsen edusta huoltoratkaisuissa on kirjoittanut Kurki-Suonio 1999 (Kurki-Suonio, Kirsti: Äidin hoivasta yhteishuoltoon – lapsen edun muuttuvat oikeudelliset tulkinnot. Oikeusvertaileva tutkimus. Vammala 1999).

⁴² Ks. esimerkiksi Suomelle annetut ensimmäiset suositukset CRC/C/15/Add. 53. Concluding observations of the Committee on the Rights of the Child: Finland. 13.2.1996, sekä viimeisimmät suositukset CRC/C/FIN/CO/4 (2011).

⁴³ Ks. esimerkiksi Detrick, Sharon: A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child. Martinus Nijhoff Publishers 1999; Hammarberg, Thomas – Hombér, Barbro: Best Interests of the Child – the Principle and the Process. Teoksessa *Children’s rights. Turning principles into practice* Save the Children Sweden. Stockholm 2000, s. 31–41; Haugli, Trude: Hensynet till barnets beste. Teoksessa Hostmaenlingen, Njål – Kjørholt, Elin Saga – Sandberg, Kirsten (red.): *Barnekonvensjonen. Barns rettigheter i Norge*. Universitetsforlaget 2012, s. 51–72; Breen 2002 ja Fortin 2009. Lapsen etua koskevan artiklan valmisteluhistoriasta Alston, Philip: The best interest principle: towards a reconciliation of culture and human rights. *International Journal of Law, Policy and The Family* (1994), s. 1–25.

⁴⁴ Ks. CRC/C/GC/8 (General Comment No. 8. The right of the child to protection from corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment), kohta 26.

⁴⁵ Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentissa nro 14 avataan lapsen edun käsitettä. Ks. CRC/C/GC/14, General Comment No. 14 on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration. Hammarberg on todennut lapsen oikeuksien sopimuksen lähestymistavan lapsen edun ensisijaisuuteen olevan valtava poikkeus lähes kaikkien valtioiden vakiintuneista tavoista tarkastella lapsia. Tähän asti asioita on tarkasteltu ainoastaan perheoikeuteen, lastensuojeluun ja nuorten rikosentekijöiden kohteluun vakiintuneen, rajoittuneemman lapsen edun ensisijaisuuden näkökulmasta. Ks. Lecture by Thomas

Lapsen edun ensisijaisuuden toteuttaminen edellyttää lapsen oikeuksien komitean mukaan kaikkien lapsiin suorasti tai epäsuorasti liittyvien toimien ja päätösten lapsivaikutusten arviointia.⁴⁶ Tällä tarkoitetaan toiminnan ja ratkaisujen tarkastelua lapsen oikeuksien sopimuksessa turvattujen oikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Kysymys on sekä jatkuvasta toimien ja päätösten lapsivaikutusten arvioinnista yleisellä tasolla että lapsen edun ensisijalle asettamisesta kaikissa yksittäisiä lapsia koskevissa ratkaisuissa. Jos päätös rajoittaa lapselle kuuluvia oikeuksia, rajoitusten on oltava välttämättömiä lapsen edun toteutumiseksi kyseisessä tilanteessa.⁴⁷

Lapsen oikeuksien näkökulman todellinen huomioon ottaminen edellyttää, että suomalaisessa lainsäädäntötyössä arvioidaisiin säännönmukaisesti päätösten, linjausten ja muiden toimenpiteiden lapsiväestöön kohdistuvat vaikutukset. Toistaiseksi näin ei tapahdu huolimatta muun muassa oikeusministeriön ohjeesta, jossa viitataan lapsivaikutusten arviointiin.⁴⁸ Kataisen hallitusohjelman mukaan lapsivaikutusten arviointia lisätään kaikessa päätöksenteossa.⁴⁹ Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen selvityksen mukaan lapsivaikutuksiin viitattiin 3 %:ssa valmisteilla olleista lakiesityksistä vuonna 2012. Lapsivaikutuksia ei kuitenkaan arvioitu.⁵⁰ Ruotsin parlamentti on hyväksynyt lapsen oikeuksien sopimuksen täytäntöönpano-ohjelman, johon kuuluu muun muassa lapsivaikutusten arviointi. Kaikkeen lapsiin liittyvään päätöksentekoon on sisällytettävä ja dokumentoitava toimenpiteiden

Hammarberg, Commissioner for Human Rights, Council of Europe, Varsova 30.5.2008. Crinmail 995 – 1.7.2008.

⁴⁶ Ks. CRC/GC/2003/5, kohdat 45–47.

⁴⁷ Lapsivaikutusten arvioinnista on Suomessakin julkaistu jo muutama opas ja selvitys, mutta arviointia ei ole ryhdytty toteuttamaan. Ks. Taskinen, Sirpa: Lapsivaikutusten arviointi. Stakes 2006 ja Alila, Kirsti: Lapsivaikutusten arviointi – kansallisia ja kansainvälisiä näkökulmia. Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisuja 2011:7.

⁴⁸ Ks. Säädösehdotusten vaikutusten arviointi. Ohjeet. Oikeusministeriön julkaisuja 2007:6 (60 s.), jossa lapsivaikutusten arviointia selostetaan puolen sivun verran.

⁴⁹ Ks. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011, s. 63.

⁵⁰ Ks. Saarinen, Outi – Rantala, Kati – Ervasti, Kaijus: Vaikutusarviot vuoden 2012 hallituksen lakiesityksissä ja vertailua aiempiin vuosiin. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen verkkokatsauksia 30/2013, s. 14. Selvityksen mukaan vaikutusten arviointi on ylipäänsä varsin niukkaa. Esityksistä 40 %:ssa erilaisten vaikutusten arviointiin oli käytetty enintään puoli sivua. Lapsiin liittyvissä lakiesityksissä vuosina 2012 ja 2013 ei ole toteutettu lapsivaikutusten arviointia (ks. näiltä vuosilta lakiesitykset perusopetuslain, varhaiskasvatuslain, sosiaalihuoltolain, ulkomaalaislain, päihdehuoltolain ja alkoholilain muuttamisesta; raiskausr rikoksia koskevien säännösten ja sijaissynnytykseen liittyvien järjestelyjen muuttaminen sekä huoltoriitojen sovittelun laajentaminen).

vaikutukset lapsiin.⁵¹ Lapsivaikutusten arviointi on väline varmistaa lasten oikeusturvan asianmukainen toteutuminen.

Lapsen edun ensisijaisuuden tulee näkyä selkeästi myös tuomioistuin-käytännössä. Korkeimman oikeuden ratkaisuihin viimeisen kymmenen vuoden ajalta mainitaan lapsen etu suurimmassa osassa lapsia koskevia ratkaisuja, mutta sen sisältöä ei yleensä avata. Lapsen oikeuksien komitea on korostanut, että käytettäessä lapsen etua ratkaisuperusteena on tuotava esiin, millä tavoin ratkaisu toteuttaa lapsen etua paremmin kuin muut ratkaisuvaihtoehdot. Pelkkä viittaaminen lapsen etuun ei ole riittävä osoitus siitä, että tapauksessa olisi pohdittu lapsen edun sisältöä sopimuksessa tarkoitettulla tavalla.

Korkein oikeus näyttää arvioivan lapsen etua sellaisena kuin siitä säädetään laissa lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta. Sen sijaan lapsen edun ensisijaisuuden arviointi lapsen oikeuksien sopimuksen näkökulmasta on korkeimmassa oikeudessa poikkeuksellista. Ratkaisussa KKO 1996:151 korkein oikeus viittasi nimenomaisesti lapsen oikeuksien sopimukseen sovellettavana oikeutena. Se totesi, ettei lasten palauttaminen Ranskaan vanhempien yhteishuoltoon ollut ”lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 3 artiklan tarkoittamalla tavalla vastoin lasten etua”. Laajimmin lapsen oikeuksien sopimukseen on viitattu ratkaisussa KKO 2008:93, jossa oli kysymys poikalapsen ympärileikkauksesta.⁵² Korkein oikeus ei pitänyt lapselle suoritetun ympärileikkauksen järjestämistä oikeudenvastaisena eikä siten rangaistavana. Korkeimman oikeuden ratkaisusta käy kuitenkin ilmi Suomen sitoutuminen lasten suojelemiseen kaikenlaiselta vahingoittamiselta, joksi myös ympärileikkaus voidaan katsoa.

Ratkaisussa KKO 2012:95 korkein oikeus totesi, ettei lapsen oikeuksien sopimuksesta johdu, että lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan lain 14 §:ää tulisi tulkita kantajan esittämän tavoin. Tapauksessa 16-vuotias lapsi vaati hänen huoltonsa siirtämistä hänen isältä hänen äidilleen.

⁵¹ Ks. Strategy to strengthen the rights of the child in Sweden. Government bill 2009/10:232, s. 4.

⁵² ”Edellä esitetyt perus- ja ihmisoikeuksiin pohjautuvat lähtökohdat ilmenevät osaltaan myös Suomessa lailla 1129/1991 hyväksytyn, New Yorkissa 20.11.1989 tehdyn lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen määräyksistä –. Toisaalta yleissopimuksen 19 artiklan mukaan sopimusvaltiot ovat sitoutuneet ryhtyvänsä kaikkiin asianmukaisiin toimiin suojellakseen lasta kaikenlaiselta väkivallalta, vahingoittamiselta ja pahoinpitelyltä silloin, kun hän on vanhempansa tai huoltajansa hoidossa, ja 24 artiklan 1 kohdan mukaan sopimusvaltiot ovat tunnustaneet lapsen oikeuden nauttia parhaasta mahdollisesta terveydentilasta. Yleissopimuksen 24 artiklan 3 kohdassa sopimusvaltiot ovat sitoutuneet ryhtyvänsä tehokkaisiin ja tarkoituksenmukaisiin toimiin poistaakseen lasten terveydelle vahingollisia perinteisiä tapoja.”

Korkein hallinto-oikeus on viitannut lapsen oikeuksien sopimukseen ratkaisuisaan 2009:85, 2009:86 (oleskelulupa) sekä 2011:77 ja 2011:78 (lapsen kansalaisuusasema).

Lapsen oikeuksien komitea on esittänyt huolensa siitä, ettei Suomessa ole ymmärretty lapsen edun ensisijaisuuden merkitystä eikä periaatetta ole sovellettu säännönmukaisesti. Komitea on kehottanut Suomea tehostamaan pyrkimyksiään varmistaa, että lapsen edun periaate otetaan asianmukaisesti huomioon ja sitä sovelletaan johdonmukaisesti kaikissa lainsäädäntö-, hallinto- ja oikeudenkäyntimenettelyissä sekä kaikissa lapsia koskevissa ja lapsiin vaikuttavissa toimintapolitiikoissa, ohjelmissa ja hankkeissa. Kaikkien tuomioistuinten ja hallintoviranomaisten tulisi perustaa tuomionsensa ja päätöksensä oikeudelliset perustelut tähän periaatteeseen.⁵³

5 SYRJIMÄTTÖMYYS OIKEUSTURVAN OSATEKIJÄNÄ

Syrjimättömyys liittyy mahdollisuuteen toteuttaa oikeutensa. Vaikka yhdenvertaisuus on keskeinen perustuslakiin ja lapsen oikeuksien sopimukseen kirjattu lähtökohta, lapset eivät käytännössä ole aikuisten kanssa läheskään tasavertaisessa asemassa oikeuksiensa toteutumisen suhteen. He eivät useinkaan ole tietoisia oikeuksistaan ja niiden merkityksestä, heidän kykynsä tunnistaa oikeudenloukkauksia on heikompi kuin aikuisten eikä heillä myöskään ole samanlaisia valmiuksia reagoida loukkauksiin. Tästä seuraa, että lainsäädännössä ja viranomaistoiminnassa on pyrittävä aktiivisesti vahvistamaan lasten asemaa, jotta he voisivat nauttia oikeuksistaan tasa-arvoisina aikuisten kanssa. Syrjimättömyyden toteutuminen edellyttää, että niin huoltajat kuin lasten kanssa toimivat viranomaisetkin ovat selvillä syrjimättömyyden velvoitteesta ja sen sisällöstä.⁵⁴

Lapsiasiavaltuutettu on huomauttanut, ettei lapsiin kohdistuvaa ikäsyrjintää vielä riittävästi tiedosteta.⁵⁵ Syrjimättömyyden vaatimus tulisi ottaa

⁵³ Ks. CRC/C/FIN/CO/4 (General Comment No. 4 Adolescent health and development in the context of the CRC).

⁵⁴ Ks. syrjimättömyydestä lapsen oikeuksien sopimuksessa tarkemmin Besson, Samantha: The Principle of Non-Discrimination in the Convention on the Rights of the Child. The International Journal of Children's Rights (2005), s. 433–461.

⁵⁵ Ks. Lapsiasiavaltuutetun ja vähemmistövaltuutetun suositukset lasten ja nuorten kokeman syrjinnän ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. Lapsiasiavaltuutetun toimisto 15.3.2011.

kattavasti huomioon niin lainvalmistelussa kuin kaikissa lapsia koskevissa hallinnollisissa menettelyissä esimerkiksi terveydenhuollossa, opetustoimessa ja lastensuojelussa. Alaikäisten yhdenvertaisesta kohtelusta viranomaisissa voidaan poiketa ainoastaan perustellusta syystä, kun se on välttämätöntä lapsen oikeuksien suojelemiseksi.

Syrjimättömyys pitää sisällään myös vaateen, että lapsia tulee kohdella keskenään samalla tavalla. Lapsen oikeuksien komitea on useaan kertaan tuonut Suomea koskevissa suosituksissaan esiin lasten epäyhdenvertaiset mahdollisuudet saada erilaisia julkisia palveluita eri puolilla maata. Kuntien valmiudet järjestää muun muassa lastensuojelu vaihtelevat niin paljon, ettei yhdenvertaisen kohtelun vaatimus toteudu.⁵⁶ Oikeuskansleri on esittänyt huolensa oppilashuollon epäyhtenäisestä laadusta ja saatavuudesta eri puolilla Suomea.⁵⁷

Lapsen oikeuksien komitea on tulkinnut syrjinnän kieltoa dynaamisesti ja edellyttänyt, että sopijavaltiot ryhtyvät lainsäädäntötoimien lisäksi muihinkin aktiivisiin toimenpiteisiin syrjinnän ehkäisemiseksi.⁵⁸ Syrjimättömyys voi toteutua käytännössä vain silloin, kun lasten kanssa toimivilla on riittävät valmiudet tunnistaa syrjintä ja keinot puuttua siihen tehokkaasti. Lapsiin kohdistuvaa syrjintää on aktiivisesti ennalta estettävä ja hallinnossa on oltava valmiudet tunnistaa syrjintää, minkä lisäksi syrjintää tulee pyrkiä aktiivisesti poistamaan.

Syrjimättömyys velvoittaa järjestämään viranomaisten toiminnan siten, etteivät lapset joudu kärsimään alaikäisyydestään hallinnon asiakkaina. Tämä teettää julkishallinnolle töitä: lapsi tulee toisaalta kohdata ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti, toisaalta hänen oikeuksiensa toteuttamisesta tulee huolehtia yhtä vakavasti kuin aikuisten kohdalla, jopa korostuneemmin, koska lasten valmiudet asioida viranomaisissa ovat aikuisia puutteellisemmat.

Tietyt lapsiryhmät, jotka jonkin ominaisuutensa vuoksi poikkeavat muista lapsista, ovat erityisen alttiita syrjinnälle. Nämä lapset ovat ikään kuin kaksinkertaisessa marginaalissa, kun sekä ikä että erityisryhmään kuuluminen altistavat syrjinnälle. Lapsen oikeuksien komitean mukaan Suomessa tulisi kiinnittää erityistä huomiota etnisiin vähemmistöihin kuuluvien lasten,

⁵⁶ Lapsen oikeuksien komitea on antanut kaksi terveyttä koskevaa yleiskommenttia: CRC/GC/2003/4 ja CRC/GC/15. General Comment No. 15 on the right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health.

⁵⁷ OKV/6/50/2011. Oppilashuollon ongelmista tarkemmin Hakalehto-Wainio, Suvianna: Oppilaan oikeudet opetustoimessa. Lakimiesliiton Kustannus 2012, s. 244–257.

⁵⁸ Ks. CRC/GC/2003/5, kohta 12. Lähemmin aktiivisista toimista syrjinnän estämiseksi ks. Besson 2005.

kuten saamelaisten ja romanien samoin kuin vammaisten lasten oikeuksien asianmukaiseen toteutumiseen. Komitea kehottaa tehostamaan pyrkimyksiä torjua syrjintää ja muun muassa huolehtia romanilasten riittävästä elintasosta sekä romanin- ja saamenkielisten oikeudesta saada koulutus- ja terveystalveta omalla kielellään riippumatta asuinpaikasta.⁵⁹ Keskeisiä ongelmia ovat myös kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten ja turvapaikkaa hakevien lasten oikeus saada opetussuunnitelman mukaista ja pätevää opetusta sekä lastensuojelun asiakkaana olevien lasten oikeus mielenterveystalvetauihin sekä tukeen perheiden jälleenyhdistämisessä.⁶⁰ Sosiaalihuollossa tulisi kiinnittää nykyistä enemmän huomiota erityistä tukea tarvitsevien ja vammaisten lasten oikeuksien toteutumiseen sekä päivähoidossa että muissa talvetauiissa.

6 LASTEN NÄKEMYSTEN HUOMIOON OTTAMINEN OIKEUSTURVAN OSATEKIJÄNÄ

6.1 Osallisuus ja oikeusturva

Lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artiklan ja perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan lasten tulee saada kertoa näkemyksensä kaikissa heitä koskevissa asioissa ja saada näkemyksensä huomioon otetuksi. Lasta koskeva asia voidaan ratkaista vasta kun kyseessä olevaa lasta on kuultu ja hänen näkemystään on pohdittu osana päätöksentekoa. Lasten näkemysten vakavasti ottaminen edellyttää suuria asenteellisia muutoksia muun muassa sen vuoksi, että osallistuminen on ikään kuin ristiriidassa lapsena olemisen perinteisen statuksen kanssa. Vain jos lapsen etu vaatii osallisuusoikeyden rajoittamista, näin voidaan toimia.⁶¹

Suomessa lasten osallistumisoikeus on vasta viime vuosina ymmärretty laajemmin kuin lapsen kuulemisena häntä koskevissa oikeudellisissa ja hallinnollisissa toimissa. Vaatimus ottaa lasten näkemykset huomioon koskee kuitenkin myös esimerkiksi lapsiin liittyvien säädösten, ohjelmien ja toimintapolitiikoiden valmistelua, lapsia koskevien hallintokäytäntöjen

⁵⁹ Ks. CRC/C/FIN/CO/4, kohta 25 sekä kohdat 62 ja 63.

⁶⁰ Ibid., kohdat 32 ja 33.

⁶¹ ”All of this requires nothing less than a massive change in our social and political culture.” Ks. Archard 2006, s. v–vii. Ks. lapsen edun ja lapsen näkemysten välisestä suhteesta Eekelaar, John: The interests of the child and the child’s wishes: the role of dynamic self-determinism. *International Journal of Law, Policy and The Family* (1994), s. 42–61.

ja oikeusturvakeinojen luomista sekä palautteen keräämistä lapsista viranomaisten asiakkaina.⁶²

Lasten ja nuorten osallistumismahdollisuudet hallintotoiminnassa ovat rajoitetut useista syistä. Sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatiot ovat luonteeltaan vaikeaselkoisia ja virkavaltaisia, mikä tekee yhteydenoton vaikeaksi lapsille ja nuorille, usein aikuisillekin. Oikeusturvajärjestelmät on luotu aikuisia varten, eivätkä ne ole tarpeeksi lapsiystävällisiä täyttääkseen lasten ja nuorten tarpeet esimerkiksi muistutuksen ja kanteluiden tekijöinä. Lapsen oikeuksien komitean mukaan lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artikla velvoittaa valtion järjestämään lapsille asianmukaiset, tehokkaat ja riippumattomat valituskeinot heitä koskevissa asioissa sekä mahdollisuuden neuvonta- ja asianajoapuun. Lapsiasiavaltuutettu on kiinnittänyt erityistä huomiota viranomaisten velvollisuuteen kehittää palveluitaan lapsiystävällisiksi ja kartoittaa lasten näkemyksiä kehittämistyössä.⁶³

Lasten tulee olla tietoisia heille kuuluvasta oikeudesta osallistua. Lapselle tulee tarjota riittävästi tietoa, jonka pohjalta hän voi muodostaa näkemyksensä ja hänelle on aktiivisesti annettava mahdollisuus näkemyksensä ilmaisemiseen. Tarvitaan mekanismit, joiden kautta lasten ääni tulee kuuluviin ja aikuiset, jotka on koulutettu kuulemaan ja arvostamaan lasten näkemyksiä.⁶⁴

Suomessa lasten osallisuus itseään koskevissa asioissa on lainsäädännössä useimmiten sidottu ehdottomiin ikärajoihin, mikä on selkeästi ristiriidassa lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artiklan samoin kuin perustuslain 6 §:n 3 momentin kanssa. Järjestely ei myöskään toteuta lapsen oikeuksien sopimuksen 2 artiklan mukaista oikeutta syrjimättömyyteen.

Lainsäädäntömme heijastaa potilaslakia lukuun ottamatta näkemystä, jonka mukaan on lähtökohtaisesti lapsen edun mukaista jättää hänet – erityisesti kun hän on alle 12-vuotias – itseään koskevien hallinnollisten menettelyiden ja oikeusprosessien ulkopuolelle. Näkemys on kuitenkin perusteltu ainoastaan tilanteissa, joissa lapsen suojeleminen vaatii osallistumisen rajoittamista. Poissulkeminen ei voi olla lähtökohta, koska kysymys

⁶² Ks. lapsen osallisuudesta lapsioikeudellisena periaatteena Pajulammi, Henna: Lapsen oikeus osallistua. Teoksessa Hakalehto-Wainio, Suvianna – Nieminen, Liisa (toim.): Lapsioikeus murroksessa. Lakimiesliiton Kustannus 2013. Lapsen oikeuksien komitea on antanut 12 artiklaa koskevan yleiskommentin: CRC/C/GC/12. General Comment No. 12 (2009). The right of the child to be heard. Kommentti on toinen suomeksi käännettyistä komitean yleiskommenteista.

⁶³ Ks. Lapsiasiavaltuutetun toimintakertomus 2011. Ks. myös CRC/C/GC/12, kohdat 132–134, joissa tarkastellaan osallisuus-oikeuden toteuttamisen perusedellytyksiä.

⁶⁴ CRC/C/GC/12, kohta 49. Ks. myös Stern, Rebecca: The Child's Right to Participation – Reality of Rhetoric? Uppsala 2006.

on lapsen perus- ja ihmisoikeudesta saada näkemyksensä otetuksi huomioon. Lainsäätäjän tai viranomaisen on voitava osoittaa, että asian käsittelyyn osallistuminen olisi haitallista lapsen turvalliselle kasvulle ja kehitykselle. Lapsen edun mukainen pääsääntö on lapsen oikeus halutessaan osallistua asian käsittelyyn, jos siitä ei ole hänelle ikä ja kehitystaso huomioon ottaen kyseisessä asiassa ilmeistä haittaa.

6.2 Lapsen näkemysten huomioon ottaminen eräissä lapsia koskevissa säädöksissä

Lapsen oikeuksien sopimuksen velvoite antaa lapsen osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon on otettu huomioon potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (785/1992) 7 §:ssä, jossa säädetään alaikäisen itsemääräämisoikeudesta.⁶⁵ Potilaslain 7 §:n mukaan alaikäistä on hoidettava yhteisymmärryksessä hänen kanssaan, jos hän ikänsä ja kehitystasonsa perusteella kykenee päättämään hoidostaan. Alaikäisen potilaan mielipide hoitotoimenpiteeseen on aina selvitettävä silloin, kun se on hänen ikänsä ja kehitystasoonsa nähden mahdollista. Potilaslain 9 § 2 momentin mukaan alaikäisellä on myös oikeus kieltää terveydentilaansa ja hoitoansa koskevien tietojen antaminen huoltajalleen tai muulle lailliselle edustajalleen, jos häntä pidetään kypsänä päättämään asiasta.⁶⁶

Erikoisena lainsäädäntöratkaisuna voidaan pitää, että vasta 15 vuotta täyttänyt voi tehdä itsenäisesti muistutuksen kohtelustaan terveydenhuollossa. Alle 15-vuotias alaikäinen voi kuitenkin edellä mainituin tavoin olla hoidostaan itsemääräävä potilaslain 7 §:n mukaan. Kuitenkin alle 15-vuotias voi kannella samasta asiasta laillisuusvalvojalle eli tässä menettelyjä ikärajoja ei ole asetettu.⁶⁷

Hallintolain 14 §:n 3 momentin mukaan vasta 15 vuotta täyttäneellä alaikäisellä ja hänen huoltajallaan tai muulla laillisella edustajallaan on oikeus käyttää erikseen puhevaltaa asiassa, joka koskee alaikäisen henkilöä

⁶⁵ Ks. tarkemmin Lohiniva-Kerkelä, Mirva – Pollari, Kirsi: Lapsen itsemääräämisoikeudesta terveydenhuollossa. Teoksessa Hakalehto-Wainio, Suvianna – Nieminen, Liisa (toim.): Lapsioikeus murroksessa. Lakimiesliiton Kustannus 2013, s. 269–302.

⁶⁶ Ks. Lohiniva-Kerkelä – Pollari 2013.

⁶⁷ Voidaankin katsoa, että esimerkiksi 12-vuotiaalla, joka on todettu ikänsä ja kehitystasonsa perusteella hoitonsa suhteen itsemäärääväksi, tulisi olla oikeus itsenäisesti tehdä muistutus liittyen kohteluunsa terveyden- tai sairaanhoidossa. Ks. lapsen osallisuudesta terveydenhuollossa Lohiniva-Kerkelä – Pollari 2013.

tai henkilökohtaista etua tai oikeutta. Hallintolain 35 §:ssä säädetään, että huoltajan käyttäessä puhevaltaa alaikäistä on kuultava, jos kuuleminen on tarpeen päämiehen edun vuoksi tai asian selvittämiseksi. Pääsääntöisesti kuulemista ei siis tarvitsisi tehdä. On huomattava, että tuomioistuimella on kuitenkin lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artiklan ja perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan velvollisuus selvittää alaikäisen näkemys asiassa ja otettava se ratkaisua tehdessään huomioon.

Hallituksen esityksessä Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallinto-käyttölain muuttamisesta ehdotettiin rinnakkaisen puhevallan käyttämisen ikärajaa alennettavaksi 15 vuodesta 12 vuoteen. Esityksessä ehdotusta perusteltiin sillä, että 12 vuoden ikäraja olisi yhteneväisempi lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artiklan kanssa samoin kuin useiden kansallisten lapsen henkilöä koskevien lakien kanssa. Hallintovaliokunta päätyi säilyttämään 15 vuoden ikärajan. Valiokunta viittasi erityislainsäädäntöön, joka sisältää varsin paljon lapsen puhevaltaa ja kuulemista koskevia säännöksiä. Valiokunnan kantaa voidaan kritisoida, sillä lainsäädäntöön ennestään sisältyvillä kansainvälisten velvoitteiden vastaisilla ikärajoilla ei voi perustella valittua ratkaisua.

Vaikka lastensuojelulakia valmisteltaessa otettiin huomioon lapsen oikeuksien sopimus, lain 5 § ei ole täysin onnistunut lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artiklan näkökulmasta. Säännöksen mukaan lapselle on hänen ikäänsä ja kehitystasoaan vastaavalla tavalla turvattava oikeus saada tietoa häntä koskevassa lastensuojeluasiassa ja mahdollisuus esittää siinä mielipiteensä. Lisäksi säännöksessä korostetaan lapsen mielipiteen ja toivomusten merkitystä, kun arvioidaan lastensuojelun tarvetta, tehdään lasta koskevaa päätöstä ja toteutetaan lastensuojelua. Lapsen oikeuksien komitea kuitenkin korostaa, että ikä ja kehitystaso vaikuttavat lapsen näkemykselle annettavaan painoarvoon, ei sen sijaan siihen, minkä ikäinen lapsi voi esittää asiassa mielipiteensä.

Lastensuojelulain 20 § vastaa paremmin lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artiklan tavoitetta. LSL 20 § velvoittaa lastensuojelussa selvittämään lapsen toivomukset ja mielipiteet, jotka on myös otettava huomioon lapsen iän ja kehitystason edellyttämällä tavalla. LSL 20 §:n mukaan kaksitoista vuotta täyttäneelle lapselle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi hallintolain 34 §:n mukaisesti häntä itseään koskevassa lastensuojeluasiassa. Lapsen mielipide voidaan jättää selvittämättä vain, jos selvittäminen vaarantaisi lapsen terveyttä tai kehitystä tai jos se on muutoin ilmeisen tarpeetonta.⁶⁸

⁶⁸ Ks. tarkemmin Räty, Tapio: Lastensuojelulaki. Käytäntö ja soveltaminen. Edita 2012.

Ikäspesifit lainsäädännölliset rajat lapsen itsenäiseen päätöksentekoon ja itsemääräämiseen liittyen ovat ongelmallisia, sillä ne eivät ota tarpeeksi huomioon lapsen yksilöllistä fyysistä, psyykkistä, sosiaalista ja kulttuurista kehitystä. Myös perustuslakivaliokunta on huomauttanut kaavamaisen ikärajojen sopivan huonosti perustuslain ja lapsen oikeuksien sopimuksen lähtökohtiin. Perustuslakivaliokunta kritisoi lastensuojelulain säätämisen yhteydessä lakiehdotuksen sisältämää⁶⁹ lapsen kuulemista koskevaa 15 vuoden ikärajaa ja edellytti sen laskemista 12 vuoteen.⁷⁰ Lakivaliokunta samoin kuin sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta olivat samalla kannalla. Jälkimmäinen korosti lisäksi velvollisuutta selvittää lapsen mielipiteet ja toivomukset kaikissa lastensuojelutoimenpiteissä lapsen iästä riippumatta.⁷¹

6.3 Lapsen oikeus edustajaan ja avustajaan

Lastensuojelulain 21 §:ssä säädetään 12 vuotta täyttäneen lapsen oikeudesta käyttää huoltajan tai muun laillisen edustajan ohella erikseen puhevaltaa itseään koskevassa lastensuojeluasiassa. Lastensuojelulain 22 §:n mukaan lapselle tulee määrätä edunvalvoja käyttämään hänen puhevaltaansa, jos on perusteltu syy odottaa, ettei huoltaja voi puolueettomasti valvoa lapsen etua asiassa.⁷² Tällainen tilanne on käsillä esimerkiksi, jos huoltajaa tai

⁶⁹ Lastensuojelulain kokonaisuudistustyöryhmä ehdotti lapsen hallintolain 34 §:n mukaisen kuulemisen ikärajan nostamista 15 vuoteen lukuun ottamatta huostaanottoa ja siihen liittyvää sijaishuoltoon sijoittamista sekä yhteydenpitoa sijaishuollon aikana, joissa olisi kuultava hallintolain mukaisesti jo 12 vuotta täyttäneitä lasta.

⁷⁰ ”Ehdotus 15 vuoden ikärajaan perustuvasta kuulemissääntelystä ei parhaalla mahdollisella tavalla toteuta lapsen oikeutta vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Lisäksi ikäraja on valiokunnan mielestä verraten korkea tällaisessa yhteydessä, jossa ikärajasääntely sopii kaavamaisuudessaan kaiken kaikkiaan huonosti yhteen perustuslain ja lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen lähtökohtien kanssa. Myös yleissopimuksen toimeenpanoa valvova lapsen oikeuksien komitea on arvostellut kaavailua vain 15 vuotta täyttäneelle lapselle taattavasta oikeudesta tulla tuomioistuimessa kuulluksi. Komitea onkin kehottanut Suomea ryhtymään lainsäädännöllisiin ja muihin toimenpiteisiin varmistaakseen yleissopimuksen 12 artiklan määräysten täysimääräisen toteutumisen erityisesti niin, että lapsella on häntä koskevia päätöksiä tehtäessä oikeus esittää käsityksensä suoraan tuomioistuimelle.” Ks. PeVL 58/2006 vp. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että alaikäinen voi ilmaista mielipiteensä elintensä, kudostensa ja solujensa luovuttamisesta, jos hän on tähän kykenevä ikänsä ja kehitystasonsa perusteella. Ks. PeVL 24/2010 vp.

⁷¹ Ks. LaVL 22/2006 vp ja StVM 59/2006 vp.

⁷² Edunvalvoja määrätään huoltajan sijaan käyttämään lapsen puhevaltaa eikä esimerkiksi sosiaalityöntekijän tilalle. Sosiaalityöntekijällä säilyi velvoite valvoa lapsen etua ja muun muassa tavata ja kuulla lasta ja selvittää hänen mielipiteensä.

hänelle läheistä henkilöä epäillään lapsen pahoinpitelystä tai seksuaalisesta hyväksikäytöstä tai huoltaja ei kykene erottamaan riittävästi toisistaan omia ja lapsen tarpeita.⁷³ Saman säännöksen mukaan edunvalvoja tulee määrätä myös silloin, kun se on tarpeen asian selvittämiseksi tai muutoin lapsen edun turvaamiseksi. Edunvalvojan tehtävänä on arvioida tehtäviä päätöksiä lapsen edun näkökulmasta. Usein edunvalvoja sekoitetaan lapsen asioista vastaavaan sosiaalityöntekijään. Sosiaalityöntekijä on viranomainen, joka ei voi käyttää lapsen puhevaltaa huoltajan tapaan.⁷⁴

Lapsi ei ole asianosainen huoltoa, asumista ja tapaamisoikeutta koskevassa asiassa, eikä hänelle siten ole nykyisin mahdollista määrätä edunvalvojaa näissä asioissa. Poikkeuksena ovat tilanteet, joissa lapsi on lastensuojelun asiakas, mutta näin ei tietenkään yleisesti ole kyseessä olevissa perheoikeudellisissa asioissa.

Hallinto-oikeus voi määrätä lapselle avustajan lastensuojeluasian tuomioistuinkäsittelyyn. Lastensuojelulain esitöissä tätä pidettiin tärkeänä lapsen oikeusturvan kannalta ja perusteltuna erityisesti silloin, kun lapsen ja vanhempien edut ovat keskenään ristiriidassa.⁷⁵ Oikeus käyttää asiamiestä voidaan lukea hyvän hallinnon takeisiin. Lainsäädännöstä huolimatta lapsilla on edelleen vain harvoin oma avustaja tai edunvalvoja. Kysymyksessä on tällöin yleensä tilanne, jossa vanhempaa epäillään lapsen kohdistuvasta rikoksesta.⁷⁶ Nykyistä käytäntöä voidaan kritisoida sekä lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artiklan että perustuslain 6 §:n 3 momentin näkökulmasta.

Jos lapsilla ei ole prosessissa avustajaa tai edunvalvojaa, erityisesti nuoremmat lapset voivat jäädä hyvinkin ”näkymättömiksi”. Määräys olisi mielekäs lapsen aseman vahvistamisen kannalta. Nykyisin lapsen muodollisen oikeusturvan toteutumisesta huolimatta voi jäädä epäily siitä, tuleeko lapsi aidosti kuulluksi. Godzinskyn mukaan esimerkiksi huostaanotto-prosessista

⁷³ Ks. KKO 2004:4.

⁷⁴ Ks. Laakso, Milja – Marjomaa, Paula – Peltoniemi, Kaisa (toim.): Edunvalvoja – se on minua varten. Lasten ja edunvalvojen kokemuksia edunvalvonnasta lastensuojelussa ja rikosprosessissa. Pelastakaa Lapset ry:n julkaisusarja 19. 2012, s. 38 ja s. 43.

⁷⁵ Ks. HE 225/2004 vp.

⁷⁶ Ks. de Godzinsky, Virve-Maria: Huostaanottoasiat hallinto-oikeuksissa. Tutkimus tahdonvastaisten huostaanottojen päätöksentekomenettelystä. Optulan tutkimuksia 260. Helsinki 2012, s. 139. Tutkimusten mukaan lapsen tarvetta edunvalvojaan ei tosin läheskään aina tunnisteta tilanteissa, joissa lapsi on rikoksen uhri ja hänen ja huoltajan välillä on intressiristiriita ja edunvalvoja tulisi määrätä. Ks. lähemmin Laakso – Marjomaa – Peltoniemi 2012. Hirvelän tapausaineistossa edunvalvojan määräyksiä oli vain 4 %:ssa tapauksia, vaikka tapauksista 36 %:ssa oli ollut kyseessä lähipiirissä tapahtunut hyväksikäyttö. Ks. Hirvelä, Päivi: Rikosprosessi lapsiin kohdistuvissa seksuaalirikoksissa. WSOYpro 2006, s. 333.

puuttuu taho, joka aidosti keskittyisi lapseen.⁷⁷ Olisi lapsen edun mukaista kehittää lapsen edunvalvontajärjestelmää lapsen edun ja mielipiteen varmistamiseksi hallinnossa ja tuomioistuimissa. Tämän keskeisen oikeuden toteutumisen vahvistamiseksi tarvittaisiinkin suosituksia ja ohjeita, jotka tukisivat viranomaisten toimintaa.⁷⁸

Lansdown on tutkimuksissaan huomannut, että lasten mielipiteiden huomioon ottaminen esimerkiksi tuomioistuimessa voi estyä sen vuoksi, ettei lasten uskota olevan kompetentteja ilmaisemaan mielipiteitään. Lisäksi lasten mielipiteiden selvittämisen voidaan arvela liiaksi rasittavan lasta tai lasten ei uskota ymmärtävän omaa parastaan. Lasten mielipiteille saatetaan antaa arvoa vain, jos ne vastaavat sisällöllisesti viranomaisten ja ammattilaisten mielipiteitä ja lasten eriävät mielipiteet jäävät herkemmin huomiotta.⁷⁹

7 LAPSEN OIKEUKSIEN SOPIMUS LAINSÄÄDÄNNÖSSÄ JA HALLINNOSSA

Lainsäädäntö on valtion keskeisin väline varmistaa lapsen oikeuksien toteutuminen heitä koskevissa päätöksissä ja toiminnassa. Lasten oikeuksien toteutuminen edellyttää, että kaikki lapsiin vaikuttava lainsäädäntö sekä viranomaiskäytännöt ovat systemaattisesti ja suunnitelmallisesti sopusoinnussa lapsen oikeuksien sopimuksen kanssa ja heijastavat kaikilta osin lapsen oikeuksien keskeisiä periaatteita.⁸⁰ Lainsäätäjän tulisi joko kirjata ihmisoikeussopimuksen sisältämät ihmisoikeusperiaatteet kansalliseen lakiin tai poistaa kansallisesta laista ristiriitaa aiheuttavat elementit ja näin ennalta estää uusiin ihmisoikeusloukkauksiin johtavat tilanteet.⁸¹

⁷⁷ Ks. de Godzinsky 2012.

⁷⁸ Ks. de Godzinsky, Virve-Maria: Lapsen etu ja osallisuus tahdonvastaisissa huostaanotoissa. Teoksessa Hakalehto-Wainio, Suvianna – Nieminen, Liisa (toim.): Lapsioikeus murroksessa. Lakimiesliiton Kustannus 2013, s. 155–182.

⁷⁹ Ks. Lansdown, Gerison: Promoting children's participation in democratic decision-making. Unicef Innocenti Research Centre 2001, s. 178–179.

⁸⁰ Ruotsin lapsen oikeuksien vahvistamisen ohjelmassa korostetaan kysymyksen olevan lapsen oikeuksien näkökulmasta, ei ainoastaan lapsinäkökulmasta. Strategy to strengthen the rights of the child in Sweden, s. 4.

⁸¹ Ks. Linna, Tuula: Ihmisoikeudet – valtaaja kansallisilla kentillä, s. 149–150. Teoksessa Husa, Jaakko – Keskitalo, Petri – Linna, Tuula – Tammi-Salminen, Eva: Oikeuden avantgarde. Juhlajulkaisu Juha Karhu 1953 – 6/4 – 2013. Talentum 2013, s. 137–157. Ihmisoikeuksien merkityksestä ja kehitymisestä suomalaisessa oikeustieteessä ks. Pirjatanniemi, Elina:

Lasten oikeuksien osalta ennakkollisen oikeusturvan toteutuminen edellyttää erityisesti, että lapsen oikeuksien sopimus on implementoitu sisällyttämällä sen keskeinen sisältö lapsia koskevaan lainsäädäntöön. Lapsen oikeuksien komitea on korostanut tämän olevan keskeinen tapa saattaa lapsen oikeudet osaksi kansallista oikeusjärjestystä. Suomessa ei ole tehty yhtään selvitystä, jossa olisi tarkasteltu, miten lainsäädäntömme toteuttaa lapsen oikeuksien sopimusta. Myös viranomaistoiminnan asianmukaisuutta on vain niukasti selvitetty tästä näkökulmasta.⁸²

Ennakkollisen oikeusturvajärjestelmän toimivuus edellyttää selkeitä säännöksiä, soveltuvat menettelytavat ja riittävästi voimavaroja. Lisäksi tarvitaan valvontaa, legitimitettiä ja läpinäkyvyyttä.⁸³ Oikeusturvaan on sisäänrakennettu oletus lakien asianmukaisesta ja yhdenvertaisesta soveltamisesta sekä ajatus siitä, että lakeja ylipäänsä sovelletaan ja hallintotoimiin ryhdytään, kun se on tarpeen. Suomalaisessa lainvalmistelussa ei ole otettu systemaattisesti huomioon lapsen oikeuksien sopimuksen velvoitteita. Lapsen oikeuksien sopimus on lakina voimassa, kuten muutkin Suomea velvoittavat ihmisoikeussopimukset. Ihmisoikeussopimusten oikeuslähdearvon määrittely ja velvollisuus soveltaa niitä ilman lain tukea on kuitenkin osoittautunut käytännössä haastavaksi.⁸⁴

Ilman lapsen oikeuksien sopimuksen riittävää tuntemusta ei voida odottaa sopimuksessa turvattujen oikeuksien toteutuvan. Sopimuksen 42 artikla velvoittaa valtion huolehtimaan viranomaisten koulutuksesta samoin kuin sopimuksen tunnetuksi tekemisestä niin lasten kuin aikuistenkin keskuudessa. Tietoisuus omista oikeuksista ikään ja kehitystasoon soveltuvalla tavalla on ennalta estävän oikeusturvan keskeinen elementti. Kun huoltajilla on päävastuu lapsen hyvinvoinnista huolehtimisesta, heillä tulisi olla riittävät

Ihmisoikeudet tulivat – olitko valmis? Teoksessa Husa, Jaakko – Keskitalo, Petri – Linna, Tuula – Tammi-Salminen, Eva: Oikeuden avantgarde. Juhlajulkaisu Juha Karhu 1953 – 6/4 – 2013. Talentum 2013, s. 303–318.

⁸² Lapsiasiavaltuutetun julkaisuista ks. Hänninen 2008, jossa selvitettiin lapsen oikeuksien näkemistä sosiaaliasiamiesten raporteissa ja Pollari 2011, jossa tarkasteltiin erityisesti lapsen oikeutta osallistua ja tulla kuulluksi potilasasiamiehen työssä. Parsons on selvittänyt lapsen edun toteutumista turvapaikanhakija- ja pakolaislapsia koskevista päätöksistä (Parsons, Annika: Selvitys lapsen edun toteutumisesta turvapaikanhakija- ja pakolaislapsia koskevista päätöksistä. Vähemmistövaltuutettu. Helsinki 2010).

⁸³ Ks. Van Aerschoot, Paul: Oikeusturvasta sosiaalihuollossa. LM 2003, s. 619–637.

⁸⁴ Itse asiassa teemasta on vaikea löytää edes oikeustieteellistä kirjallisuutta. Ks. kriittisestä suhtautumisesta Linna 2013, joka tarkastelee Euroopan ihmisoikeussopimuksen ”ylilegalisoitumista” Suomessa, ja Helin, Markku: Perusoikeuksilla argumentoinnista. Teoksessa Varallisuus, vakuudet ja velkojat. Juhlajulkaisu Jarmo Tuomisto 1952 – 9/6 – 2012. Porvoo 2012, s. 11–30.

valmiudet reagoida mahdollisiin epäkohtiin. Lapsen oikeuksien komitea on kaikissa Suomelle antamissaan suosituksissa kehottanut Suomen valtiota levittämään nykyistä paremmin tietoa sopimuksesta, sen merkityksestä ja sen asettamista velvoitteista lapsille, huoltajille ja lasten kanssa työskenteleville.

Ennakollinen oikeusturva ei toteudu, jos sääntely ei ole sopusoinnussa lapsen oikeuksien sopimuksen kanssa, jos säännöksiä ei tunneta tai niitä ei osata soveltaa asianmukaisesti. Ennakollisen oikeusturvan tulisi olla sosiaalisten oikeuksien toteuttamisessa erityisen tehokas, sillä jälkikäteinen oikeusturvamekanismi on Suomessa varsin tehoton. Tämä korostaa velvollisuutta järjestää viranomaistoiminta siten, että oikeuksien toteutuminen on rakennettu vahvasti säännöksiin sisään.

PL 21 §:n 2 momentissa turvataan oikeus hyvään hallintoon, jota konkretisoidaan erityisesti hallintolaissa. Myös lapsilla on oikeus odottaa hyvän hallinnon mukaista asioiden huolellista ja ripeää käsittelyä, tiedusteluihin vastaamista, neuvontaa, virkamiesten asiallista kielenkäyttöä ja asiallista suhtautumista asiakkaaseen sekä tasapuolista kohtelua.⁸⁵ Lasten ennakollisen oikeusturvan toteutumisen kannalta on olennaista, että viranomaistoiminnan laatua ja toimivuutta tarkastellaan viranomaisen kanssa asioivan lapsen näkökulmasta. Jotta hyvän hallinnon perusteet lapsen ja nuoren kohdalla täyttyisivät, viranomaisten on tunnettava lapsen oikeudet ja kehitysvaiheet. Lisäksi heillä on oltava halua kohdata lapsen ja nuoren erityiset tarpeet.⁸⁶

Lapsiasiavaltuutettu on sille tulleiden kansalaisyhteydenottojen perusteella suosittanut, että lasten ja perheiden asioissa tulee kehittää oikeusturvaneuvontaa muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista. Toistaiseksi oikeudellista neuvontaa antavat asiamiehet eivät tavoita lapsia ja nuoria.⁸⁷ Esimerkiksi potilasasiamiehet, joiden tulee vastaanottaa palautetta myös

⁸⁵ Ks. hyvästä hallinnosta Mäenpää, Olli: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Edita 2012.

⁸⁶ Ks. Pollari, Kirsi: Lasten asema potilasasiamiesten työssä. Lapsen oikeus osallistua ja tulla kuulluksi. Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisuja 2011:9.

⁸⁷ Lasten ja nuorten kunta luo hyvinvointia. Opas kuntapäätäjille sekä lasten ja nuorten palveluiden kehittäjille. Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2012, s. 50–51. Sosiaaliasiamiesten toimintaa koskevan tutkimuksen mukaan 85 % sosiaaliasiamiesten raporteista ei sisältänyt minkäänlaista lapsen oikeuksien näkökulmaa, vaikka sosiaaliasiamiesten tehtävä on tukea myös lapsiasiakkaan oikeuksien toteutumista sosiaalihuollossa. 48 % raporteista ei sisältänyt mitään lapsiin liittyvää, 11 % raporteista sisälsi pintapuolisesti lasten oikeuksia koskevaa asiaa, 4 %:ssa tarkastelu oli perusteellisempaa. Maininnat lapsista liittyivät yleisimmin lastensuojeluun. Ks. Hänninen, Anu: Lapsinäkökulma ja lapsen oikeudet sosiaaliasiamiesten raporteissa. Lapsiasiavaltuutetun toimiston selvityksiä 2:2008.

lasten hoidosta ja kohtelusta sekä avustaa heitä muistutuksen tai kantelun tekemisessä, eivät saa yhteydenottoja alle 18-vuotiailta ja pitävät niitä jopa ei-toivottavina. Potilasasiamiehen tulisi olla lapsen helposti saavutettavissa ja myös henkilökohtaisesti tavoitettavissa.⁸⁸

Lasten mahdollisuus saada oikeusapua ja käyttää oikeusavustajaa voi olla erityisen tärkeää, sillä heillä ei ole yleensä valmiuksia hoitaa oikeudellisia asioitaan. Lisäksi lapset saattavat olla epävarmoja, pelokkaita tai voimattomia kohtaamiensa ongelmien esiin tuomisessa. Lasten ja heidän huoltajiensa tulee saada heille soveltuvalla tavalla riittävästi laadukasta neuvontaa saat- taakseen hallintoasian vireille, ymmärtääkseen mistä on kysymys ja miten asia etenee samoin kuin saadakseen tietoa oikeusturvakeinoista. Lapsi ei välttämättä saa oikeudellista apua huoltajiltaan tai esimerkiksi laitoksessa ol- lessaan laitoksen henkilökunnalta eikä hän välttämättä tahdo kääntyä heidän puoleensa kaikissa ongelmissaan.⁸⁹ Oikeusasiamiehen tarkastuskäynneillä on tullut esiin varsin vakavia lainvastaisuuksia lastensuojelulaitoksissa.⁹⁰ Lapsen oikeuksien komitea on suosituksissaan Suomelle kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten asemaa tarkastellessaan huomauttanut, että Suomesta puuttuvat lapsille suunnatut tehokkaat, riippumattomat ja yleisesti tunnetut valitusjärjestelyt ja suosittanut niiden luomista.⁹¹ Myös lapsella tulee olla oikeus valintansa mukaan kääntyä muiden kuin huoltajan tai asian ratkais- seen viranomaisen puoleen asian oikeudelliseksi selvittämiseksi.

Lapsen oikeuksien komitea on todennut LOS 12 artiklaan liittyen, että lapsilla on oikeus saada luottamuksellista lääketieteellistä neuvontaa iäs- tään riippumatta, mikäli lapsen turvallisuus ja hyvinvointi sitä edellyttävät. Tällaiset tilanteet voivat aktualisoitua esimerkiksi silloin, kun lapsi joutuu kotonaan väkivallan tai hyväksikäytön kohteeksi. Alaikäiset saattavat tar- vita myös esimerkiksi neuvontaa ja palveluita liittyen mielenterveyteen tai seksuaalisuuteen.⁹²

Lapsia koskevassa palvelussa on noudatettava erityistä hienovaraisuut- ta.⁹³ Vuorovaikutuksen ja kohtaamisen tulee perustua tutkittuun tietoon – kuka tahansa ei voi hallinnossa hoitaa lasten ja nuorten asioita. Lasten ja nuorten näkökulmasta on tärkeää, että he voivat luottaa viranomaiseen.

⁸⁸ Ks. Pollari 2011.

⁸⁹ Ks. Brady, Lynn: Where is my advocate? A scoping report on advocacy services for children and young people in England. Children's commissioner. July 2011.

⁹⁰ Ks. apulaisoikeusasiamiehen ratkaisut 4547/2010 ja 1901/2012.

⁹¹ Ks. CRC/C/FIN/CO/4, kohta 33.

⁹² Ks. Pollari 2011, s. 54–55. Ks. myös CRC/C/GC/12.

⁹³ Ks. lastensuojelulaki 4 §.

Tämän vuoksi palvelut tulee pyrkiä järjestämään siten, että sama henkilö esimerkiksi lastensuojelussa ja terveydenhuollossa hoitaa tiettyä lasta koskevaa asiaa.⁹⁴

Lasta koskevissa asioissa käsittelyn joutuisuuden merkitys korostuu. Lapsen aikakäsitys ei ole sama kuin aikuisten. Lapsen maailmassa asioilla voi olla erilaiset mittasuhteet ja tärkeysjärjestys kuin aikuisilla. Jos asian käsittelyyn liittyy useampia viranomaisia, niiden on tehtävä keskenään yhteistyötä lapsen oikeuksia edistävällä tavalla.

Hyvään hallintoon kuuluu selkeä ja ymmärrettävä kielenkäyttö. Tämä korostuu alaikäisten asiakkaiden kanssa toimittaessa ja koskee sekä vuorovaikutusta että päätöksentekoa. Hyvään hallintoon kuuluva oikeus saada perusteltu ratkaisu ei koske ainoastaan päätöksiä vaan myös muuta henkilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvää toimintaa. Viranomaisen tulisi varmistua siitä, että lapsi ymmärtää, mistä asiassa on kysymys ja miksi se on ratkaistu tietyllä tavalla.

Lainsäädäntö ja hallintokäytännöt toteuttavat lapsen edun ensisijaisuutta, kun niissä on otettu asianmukaisesti huomioon *kaikki* lapsen oikeuksien sopimuksessa turvatut oikeudet. Sopimuksen kanssa sopusoinnussa olevat sääntely ja menettelyt eivät syrji lapsia suhteessa aikuisiin tai tiettyjä lapsiryhmiä. Niissä varmistetaan, että lapset saavat ilmaista vapaasti näkemyksensä ja näkemykset otetaan vakavasti huomioon. Menettelyt ovat lapsiystävällisiä eli rakennettu lasten toiveet, valmiudet ja kehitysvaiheet sekä oikeuksien toteutuminen huomioon ottaen. Sääntely ja menettelyt suojaavat lapsia tehokkaasti kaikenlaiselta huonolta kohtelulta. Niissä on varmistettu lasten saavan riittävästi informaatiota ja neuvontaa oikeuksistaan ja viranomaistoiminnasta. Sääntelyllä on varmistettu, että lasten kanssa työskentelevillä on riittävät valmiudet kohdata lapsia ja huolehtia heidän oikeuksiensa toteutumisesta. Lainsäädännön soveltamista edistävät soveltamisohjeet tai laatusuosituksen, joissa konkretisoidaan sääntelyä ja sen seurauksena herääviä kysymyksiä lakia soveltaville viranomaisille.

⁹⁴ Lasten näyttää olevan vaikea luottaa viranomaisissa työskenteleviin aikuisiin kuten koulukuraattoriin, koululääkäriin ja sosiaalityöntekijöihin. Ks. esim. Mannerheimin Lastensuojeluliiton lasten ja nuorten puhelimen ja netin vuosiraportti 2011 ja Suojele unelmia, vaali toivoa. Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisuja 2012:6.

8 LAPSEN OIKEUKSIEN SOPIMUS JA JÄLKIKÄTEINEN OIKEUSTURVA

Lapsille lainsäädännössä turvatut oikeudet eivät välttämättä johda niiden toteutumiseen käytännössä. Lapsilla tulee olla heidän tarpeisiinsa soveltuvat keinot ja kanavat päästä oikeuksiinsa, jos he katsovat oikeuksiensa toteutuvan puutteellisesti. Lapsen oikeuksien komitean mukaan lapset ovat erityisen haavoittuvia ja herkkiä ihmisoikeusloukkauksille. Lisäksi he kohtaavat merkittäviä ongelmia oikeussuojajärjestelmän käytössä ja saattaessaan heitä koskevia loukkauksia tutkittavaksi. Useimmiten lasten mahdollisuus käyttää olemassa olevia kansallisia oikeussuojakeinoja on varsin rajallinen.⁹⁵

Suomessa esiintyy kahdenlaisia epäkohtia lasten jälkikäteisen oikeusturvan toteuttamisessa. Ensinnäkään lapsia varten ei ole olemassa heidän tarpeisiinsa soveltuvia oikeusturvakeinoja ja neuvontapalveluja: Suomesta puuttuu viranomainen, joka käsitelisi erityisesti lasten kohtaamia ongelmia. Lapsiasiavaltuutetun toimenkuvaan ei kuulu oikeudellinen neuvonta, eikä valtuutettu voi vastaanottaa valituksia ja ratkaista yksittäisiä asioita. Valtuutettu ei myöskään voi muuttaa muiden viranomaisten päätöksiä. Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on edistää lapsen edun ja oikeuksien toteutumista yleisellä yhteiskunnallisella tasolla yhdessä muiden alan toimijoiden kanssa.

Toiseksi lapsen oikeuksien sopimusta ei oteta lainkäytössä riittävästi huomioon. Lapsen oikeuksien komitea toteaa viimeisimmissä suosituksissaan Suomelle lapsen etuun viitaten: ”The legal reasoning of all judicial and administrative judgment and decisions should also be based on this principle.”⁹⁶

Lapsen oikeuksien sopimuksen ratifioineet valtiot ovat sitoutuneet perustamaan itsenäiset ihmisoikeusinstituutiot varmistamaan lapsen oikeuksien toteutumista. Tällaisen organisaation tulee pystyä tehokkaasti valvomaan, edistämään ja suojaamaan lasten oikeuksia. Kysymyksessä on keskeinen elementti valtioiden sitoutumisessa sopimuksen tehokkaaseen täytäntöönpanoon.⁹⁷ Instituutioiden tulee toteuttaa oikeuksia konkreettisesti (”rights in action”) puuttamalla oikeuksien loukkauksiin. Itsenäisillä ihmisoikeusinstituutioilla tulee olla valtuudet käsitellä lasten tekemiä yksilövalituk-

⁹⁵ CRC/GC/2002/2, kohta 5.

⁹⁶ Ks. CRC/C/FIN/CO/4, kohta 27.

⁹⁷ CRC/GC/2002/2, kohdat 1 ja 7. ”A broad-based NHRI (National Human Rights Institution) should include within its structure either an identifiable commissioner specifically responsible for children’s rights, or a specific section or division responsible for children’s rights.” Kohta 6.

sia, kuulustella todistajia sekä mahdollisuus tarjota hyvitystä oikeuksien loukkauksista. Instituutioilla tulee olla velvollisuus varmistaa, että lapset saavat yksilöllistä neuvontaa, oikeudellista tukea ja heitä varten on valitusmenettelyt. Lisäksi niiden tulee voida tukea lasta viemään tuomioistuimeen ja osallistua tuomioistuinprosesseihin sellaisia asioita, joissa on kysymys lasten ihmisoikeuksista.

Suomessa ei ole lapsen oikeuksien komitean edellyttämää ihmisoikeusinstituutiota tai vastaavaa järjestelyä huolimatta siitä, että lapsen oikeuksien komitea on antanut jo vuonna 2002 yleiskommentin, jossa se on määritellyt, mitä tällaiselta organisaatiolta edellytetään. Velvoitteesta noudattaa lapsen oikeuksien sopimusta seuraa, että oikeuksien loukkaustapauksissa lapsilla on myös Suomessa oltava joko itse tai oikeudellisen edustajan kautta mahdollisuus saattaa epäilty loukkaus tutkittavaksi sekä saada asiassa päätös ja hyvitys mahdollisesta ihmisoikeusloukkauksesta.⁹⁸ Suomessa herättiin useisiin muihin Euroopan maihin verrattuna varsin myöhään myös velvollisuuteen hyvittää ihmisoikeusloukkaukset, kun valtio on loukannut Euroopan ihmisoikeussopimusta.⁹⁹

Jälkikäteisen oikeusturvan tehokas toteuttaminen vaatii valtiolta yleensä perustavanlaatuista muutosta lainsäädännössä, politiikoissa, ohjelmissa ja instituutioissa, mutta myös asenteissa lasten oikeusturvaa kohtaan. Keskeinen jälkikäteisen oikeusturvajärjestelmän ongelma niin Suomessa kuin monessa muussakin maassa on lapsisensitiivisyyden puute.¹⁰⁰

Jotta oikeussuojakeino voisi olla tosiasiallisesti tehokas, siltä edellytetään todellista käyttökelpoisuutta eikä ainoastaan teoreettista käyttömahdollisuutta: sen on tarjottava oikeussuojan tarpeessa olevan näkökulmasta todellinen ja rationaalinen mahdollisuus ratkaista asia. Jos loukkaus todetaan, viranomaisella tulee olla valta korjata loukkaus ja saattaa päätös tehokkaasti täytäntöön.¹⁰¹ Oikeusasiamies on useaan otteeseen korostanut ihmisoikeus-

⁹⁸ ”Where rights are found to have been breached, there should be appropriate reparation, including compensation, and, where needed measures to promote physical and psychological recovery, rehabilitation and reintegration, as required by article 39.”

⁹⁹ Ks. Hakalehto-Wainio, Suvianna: *Valta ja vahinko. Julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuu vahingonkorvauslaissa*. Talentum 2008, s. 116 ss.

¹⁰⁰ Ks. Langford – Clark 2011.

¹⁰¹ Samoin Niemi, Anne: *Tehokkaan oikeussuojan piiriteitä*, s. 270. Teoksessa Avoin, tehokas ja riippumaton. Olli Mäenpään 60 vuotta juhlaKirja. Helsinki 2010, s. 261–271. Ratkaisussa Iatridis v. Kreikka 25.3.1999 Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi, ettei kansallinen tuomioistuinratkaisu vastannut 13 artiklan vaatimusta, kun viranomaiset eivät noudattaneet sitä. Tapauksessa Kangasluoma v. Suomi katsottiin, ettei Suomen oikeusjärjestys sisältänyt mahdollisuutta saada vahingonkorvausta ihmisoikeusloukkauksesta.

loukkauksen hyvittämisen keskeistä merkitystä ihmisoikeuksien tehokkaan toteutumisen näkökulmasta.¹⁰²

Lasten oikeutta ilmoittaa kohtaamistaan epäkohdista oikeuksien toteutumisessa on pidetty keskeisenä lapsen oikeuksien sopimuksen täytäntöönpanon kannalta.¹⁰³ Kantelu on tarkoitettu joustavaksi ja kaikille kuuluvaksi, helposti savutettavissa olevaksi oikeusturvakeinoksi. Suomessa myös lapset voivat kannella laillisuusvalvojille, mutta oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen toimintaa ei ole suunniteltu lapsinäkökulmasta. Käytännössä lasten tekemät kantelut ovat erittäin poikkeuksellisia. Lapsen oikeuksien komitea on aiheellisesti esittänyt huolensa siitä, etteivät lapset välttämättä tunne mahdollisuuttaan kannella oikeusasiamiehelle eivätkä muutoinkaan ymmärrä, miten järjestelmä toimii.¹⁰⁴ Lasten kantelumahdollisuuksien vahvistamista tukee eduskunnan toivomus siitä, että oikeusasiamiehen tulee valvoa lasten oikeuksia tehostetusti.¹⁰⁵

Lapsen oikeuksien komitea on huomauttanut Suomea jokaisella valvontakerralla myös siitä, ettei Suomessa ole tahoja, jolla olisi kokonaisvastuu seurata ja valvoa lasten oikeuksien toteutumista. Eduskunnan entinen oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio on todennut oma-aloitteisen toiminnan olevan tärkeää lasten oikeuksien valvonnassa, sillä lapset eivät itse kykene valvomaan oikeuksiaan.¹⁰⁶

¹⁰² Ks. esimerkiksi Jääskeläinen, Petri: Perus- ja ihmisoikeusloukkausten hyvittämisestä. *Defensor Legis* 2011, s. 431 ss.

¹⁰³ Ks. erityisesti yleiskommentit sopimuksen täytäntöön panemisesta CRC/GC/2002/2 ja itsenäisestä ihmisoikeusinstituutiosta CRC/GC/2003/5. Ks. myös *Championing Children's Rights. A global study of independent human rights institutions for children – summary report*. Unicef Office of Research 2012.

¹⁰⁴ Ks. CRC/C/FIN/CO/4, kohdat 14 ja 15. Komitea onkin suosittanut valtiota lisäämään erityisesti lasten tietoisuutta heidän käytössään olevista kansallisista oikeusturvamekanismeista.

¹⁰⁵ (PeVM 5/1997 vp.) Lapsen oikeudet kuuluvatkin omana asiaryhmänään toisen apulaisoikeusasiamiehen ratkaistavaksi. Oikeusasiamiehelle kannellaan erityisesti lastensuojeluun, huolto- ja tapaamisoikeusriitoihin, elatusriitoihin, lapsikaappauksiin ja adoptiomenettelyyn liittyen. Lapsen oikeuksien komitealla näytti ainakin vuonna 2000 olevan virheellinen käsitys oikeusasiamiehen toiminnasta. Se on tuolloin ilmaissut tyytyväisyytensä lapsiasioihin keskittyvän apulaisoikeusasiamiehen viran perustamisesta ja toteaa, että uuden apulaisoikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa lasten oikeuksien täytäntöönpanoa Suomessa. Ks. CRC/C/15/Add. 132. *Concluding observations of the Committee on the Rights of the Child: Finland* 16.10.2000, kohta 5. Kysymys ei kuitenkaan ole koordinoidusta ja systemaattisesta lasten oikeuksien valvonnasta, sillä valvonta perustuu pääasiassa kanteluihin.

¹⁰⁶ Paunio, Riitta-Leena: Eduskunnan oikeusasiamies lapsen oikeuksien valvojana, s. 982. *LM* 2001, s. 977–989.

Lapsen oikeuksien toteutumisen valvontaa ei voi jättää omavalvontana niiden kunnan ja valtion viranomaisten tehtäväksi, joiden on lainsäädännön mukaan huolehdittava oikeuksien toteuttamisesta. Tarvitaan itsenäisiä valvontaviranomaisia, jotka ovat perehtyneet nimenomaan lasten oikeuksiin. Nykyisin valvonta jää useimmiten yksittäisten kanteluiden (erityisesti aluehallintovirastot ja ylimmät laillisuusvalvojat) varaan, mikä on lapsen oikeusturvan toteutumisen näkökulmasta riittämätöntä. Tehokas valvonta on kuitenkin keskeinen osa lapsen oikeuksien sopimuksen täytäntöönpanoa, sillä oikeuksien toteutumista on jatkuvasti arvioitava.¹⁰⁷

YK:n yleiskokous hyväksyi joulukuussa 2011 lapsen oikeuksien sopimuksen valinnaisen pöytäkirjan valitusmenettelystä. Tarkoituksena on vahvistaa sopimuksen täytäntöönpanoa sekä vahvistaa ja täydentää kansallisia järjestelmiä, joiden avulla lapset voivat tehdä oikeuksiensa loukkauksia koskevia valituksia. Suomi on allekirjoittanut pöytäkirjan, ja se on tarkoitus ratifioida vuoden 2013 kuluessa. Valitusjärjestely mahdollistaa tehokkaiden kansallisten oikeussuojakeinojen käyttämisen jälkeen yksilö- ja valtiovalitukset sekä vakavien loukkausten tutkintamenettelyn, jos lapsen oikeuksien sopimuksessa tai sen pöytäkirjoissa turvattuja oikeuksia katsotaan loukatun. Valitus on tehtävä vuoden kuluessa siitä, kun kaikki tehokkaat kansalliset oikeussuojakeinot on käytetty, jollei valittaja pysty osoittamaan, ettei valitusta ole kyetty tekemään kyseisenä määräaikana. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ei ole pitänyt kantelua oikeusasiamiehelle tai vahingonkorvauksen vaatimista yleisessä tuomioistuimessa tehokkaana oikeusturvakeinona Suomessa.¹⁰⁸ Komitean valitukseen antamat vastaukset ja mahdolliset suositukset valtiolle eivät ole oikeudellisesti sitovia. Valtion tulee kuitenkin antaa 6 kuukauden kuluessa kirjallinen vastaus siitä, mihin toimiin se aikoo ryhtyä.¹⁰⁹

Niin kauan kuin lapsilla ei ole Suomessa kansallisella tasolla käytössään heille soveltuvia oikeusturvakeinoja oikeuksiensa toteuttamiseksi, merkittävä osa kansasta jää ominaisuutensa – ikänsä – perusteella vaille oikeusturvaa. Tätä voi pitää sekä syrjintänä että lasten laiminlyöntinä ja kaltoinkohteluna.¹¹⁰ Lasten oikeusturvakeinojen tulee paitsi soveltua lasten käyttöön myös

¹⁰⁷ Kysymys on valtion velvoitteesta. Ks. CRC/GC/2003/5, kohdat 45–47.

¹⁰⁸ Ks. Kangasluoma v. Suomi ja Keenan v. Yhdistynyt kuningaskunta. Tehokkaasta oikeussuojasta ihmisoikeusloukkaustapauksissa ks. esimerkiksi Shelton, Dinah: Remedies in International Human Rights Law. Oxford University Press 2005.

¹⁰⁹ Ks. valitusjärjestelystä tarkemmin Langford – Clark 2011. Ks. myös CRC Complaints Mechanism Toolkit 2013.

¹¹⁰ QC Alastair Nicholsonin puheenjohtajan puheenvuoro konferenssissa Access to Justice to Children – A Human Rights Issue. Bogor, Indonesia 15.3.2011.

johtaa seurauksiin, jotka ovat lasten näkökulmasta merkityksellisiä. Jos oikeusturvakeinon käyttö ei voi johtaa siihen, että tapahtuneisiin epäkohtiin voitaisiin puuttua, sitä ei voi pitää riittävän tehokkaana lapsen oikeuksien komitean tarkoittamalla tavalla.

9 KOHTI LAPSIYSTÄVÄLLISEMPÄÄ OIKEUSTURVAA

Maaliskuussa 1980 joukko pohjoismaalaisia oikeustieteen tutkijoita kokoon-tui pohtimaan lasten ja nuorten perus- ja ihmisoikeuksia.¹¹¹ Seminaarissa keskeiseksi noussut havainto siitä, että lapsen oikeussuoja on todellisuudessa huomattavasti heikompi kuin aikuisten, on haaste vielä kolme vuosikymmentä myöhemminkin. Lapsen oikeuksien sopimuksen voimaantulo Suomessa vahvisti valtion velvollisuutta huolehtia siitä, että oikeusturva toteutuu myös alaikäisten osalta. Lapsilla on oikeus paitsi samantasoiseen oikeusturvaan kuin aikuisilla, tämän lisäksi positiivisena erityiskohteluna myös heidän oikeuksiensa toteuttamisen voimakkaampaan suojeluun lapsen oikeuksien sopimuksen perusteella. Oikeusturvassa on kysymys lapsen oikeuksien vakavasti ottamisesta ja lapsen kohtaamisesta hänen ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti.

Euroopan komission teettämän laajan selvityksen mukaan lapset ja nuoret eivät ole juurikaan päässeet pohtimaan ihmisoikeuksia, eivätkä he osaa liittää niitä omaan tilanteeseensa. Erityisen vähän he tuntevat lapsen oikeuksia. Lapset ja nuoret pitävät keskeisinä ongelmina elämässään menestymispaineita, fyysistä ja henkistä kiusaamista, sitä, etteivät aikuiset luota heihin, omasta elämästään päättämiseen kohdistuvia rajoituksia, päihderiippuvuuden riskiä, hyvinvointiin kohdistuvia uhkia, kiirettä kasvaa aikuiseksi ja liian vähäistä tekemistä vapaa-ajalla. Huolestuttavana on pidettävä lasten ja nuorten tietämättömyyttä heidän käytettävissään olevista palveluista ongelmatilanteissa.¹¹²

Lasten oikeusturvasta huolehtiminen on lasten oikeuksien toteutumisen suojelua. Oikeusturvassa on kysymys kaikista lapsen oikeuksien sopimuksen ulottuvuuksista: lasten oikeuksien suojelusta, mahdollisuudesta vaikuttaa

¹¹¹ Ks. Barnens och de ungas fri- och rättigheter. Seminarium anordnat i Saltsjöbaden den 6–7 mars 1980 av Rättsfonden. Stockholm 1981. Suomesta paikalla oli ainoana professori Tore Modeen, joka seminaarijulkaisusta päätellen osallistui aktiivisesti seminaarikeskusteluun.

¹¹² Ks. Lasten oikeudet lasten silmin. Euroopan unioni 2011.

itseään koskeviin asioihin ja osallisuudesta yhteiskunnan voimavaroihin.¹¹³ Lasten oikeusturvassa on kysymys sen varmistamisesta, että lapsille lainsäädännössä turvatut oikeudet toteutuvat asianmukaisesti sekä heidän suojelemisestaan lainvastaiselta toiminnalta. Lapsen oikeuksien sopimuksen velvoite lasten erityisestä suojelemisesta ja huolenpidosta korostaa valtion ja kuntien velvollisuutta huolehtia lasten oikeusturvasta huoltajien ohella.

Lasten oikeusturvan toteutumisen ongelmat Suomessa voidaan tiivistää seuraavasti: 1) lainsäätäjä, hallintoviranomaiset, lainkäyttäjät, huoltajat ja lapset eivät riittävästi tunne lapsen oikeuksia, 2) lapsen edun ensisijaisuuden sisältöä ei tunneta eikä sitä sovelleta systemaattisesti, 3) lainsäädännön, hallintotoiminnan ja lainkäytön lapsivaikutuksia ei arvioida, 4) lasten kuulemisessa ja heidän näkemystensä huomioon ottamisessa on vakavia puutteita, 5) lapsille soveltuvat oikeusturvapalvelut ja oikeusturvakeinot puuttuvat lähes kokonaan.

Hallituksen lapsi- ja nuorisopolitiikan ilmoitetaan pohjautuvan YK:n lapsen oikeuksien yleissopimukseen sekä Suomen perustuslakiin. Tämä ei vielä näy meillä tarpeeksi käytännön tasolla: lapsen oikeuksien sopimusta ei ole riittävän aktiivisesti pyritty saattamaan täytäntöön lainsäädännössä, viranomaistoiminnassa tai lainkäytössä. Erilaisten selvitysten, mietintöjen ja ohjelmien julkaiseminen lapsen oikeuksiin liittyen on lapsen oikeuksien täytäntöönpanotyön valmistelua niin kauan kuin niitä ei ole tehokkaasti pyritty saattamaan täytäntöön. Ei voikaan välttyä ajatukselta, että lasten oikeuksien nähdään toteutuvan soft law -tyyppisten ohjelmien ja laatusuosituksen myötä. Lasten oikeuksista puhutaan edelleen liian usein julistuksenomaisesti, ilman että lähtökohdaksi otetaan niiden juridinen velvoittavuus. Lapsen oikeuksien komitea on painottanut, etteivät erilaiset ohjelmat ja strategiat saa koostua ainoastaan listasta hyviä aikomuksia vaan niiden on sisällettävä selkeät prosessit, joilla lapsen oikeudet toteutetaan kaikkialla yhteiskunnassa ja joilla oikeuksien toteutumista seurataan säännöllisesti.¹¹⁴

Euroopan ihmisoikeussopimus on vahvistanut Suomessa vaatimusta oikeusturvan tehokkuudesta.¹¹⁵ Tehokkaaseen oikeussuojaan kuuluvat muun

¹¹³ Ks. Hammarberg, Thomas: Making Reality of the Rights of the Child: the UN Convention: What It Says and How It Can Change the Status of Children Worldwide. Save the Children, Sweden 1995, s. 99–101.

¹¹⁴ Ks. CRC/GC/2003/5. Ks. indikaattoritiedon hyödyntämisestä lasten oikeuksien toteutumisen seurannassa Iivonen, Esa: Indikaattoritiedon hyödyntäminen lasten oikeuksien toteutumisen seurannassa. Teoksessa Hakalehto-Wainio, Suvianne – Nieminen, Liisa (toim.): Lapsioikeus murroksessa. Lakimiesliiton Kustannus 2013, s. 303–345.

¹¹⁵ Ks. Euroopan ihmisoikeussopimuksen tarjoamasta oikeussuojasta Pellonpää, Matti – Gullans, Monica – Pölönen, Pasi – Tapanila, Antti: Euroopan ihmisoikeussopimus. Talentum

muassa perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kanssa sopu-
soinnussa oleva lainsäädäntö sekä riittävän yksinkertaiset, nopeat, varmat
ja edulliset oikeusturvamenettelyt. Kaikkien ihmisoikeussopimusten on
tarkoitettu toteutuvan tehokkaasti, vaikka ne eivät sisälläkään samanlaista
valvontajärjestelmää kuin Euroopan ihmisoikeussopimus. Myös lapsen
oikeuksien sopimuksen tulee toteutua tehokkaasti, mikä ilmenee muun
muassa lapsen oikeuksien komitean antamista yleiskommenteista. Tehok-
kuusvaatimus sisältyy myös perustuslain 22 §:ään, jonka mukaan julkisen
vallan on turvattava ihmisoikeuksien toteutuminen.

Suomessa tulisi laatia kattava kansallinen suunnitelma, jolla lapsen
oikeuksien sopimus pannaan täytäntöön kaikilla yhteiskunnan tasoilla –
koulutuksessa, lainsäädäntötyössä, viranomaistoiminnassa, lainkäytössä
– systemaattisesti, tehokkaasti ja valvotusti.¹¹⁶ Samalla velvoitettaisiin
kaikki lasten kanssa toimivat viranomaistahot lapsivaikutusten arviointiin
sekä perustettaisiin pysyvät järjestelyt edistämään, arvioimaan ja valvo-
maan lapsen oikeuksien toteuttamista samoin kuin käsittelemään väitettyjä
oikeuksien loukkauksia. Lapsen oikeuksien täytäntöönpano on toteutettu
varsin tehokkaasti Euroopan maista muun muassa Belgiassa, Irlannissa,
Norjassa, Skotlannissa ja Walesissa.¹¹⁷

Lapsiystävällisen toiminnan elementtejä ovat lapsen kohtaaminen hänelle
turvallisessa, lapsiystävällisessä ympäristössä, lapsen oikeus tulla kuulluksi
ja hänen näkemystensä huomioon ottaminen, lasten kanssa toimivien aikuis-
ten vuorovaikutustaidot sekä valmiudet ymmärtää lasten kehitystä ja tarpeita
sekä asioiden käsittely ja päätösten perusteleminen lapselle ymmärrettävällä
tavalla. On tärkeää luoda lapsia varten heille soveltuvat oikeussuojameka-
nismit, varmistaa lasten tosiasiallinen mahdollisuus käyttää niitä sekä tarjota
riittävästi tietoa palveluista ja oikeuksista heille ymmärrettävällä tavalla.
Oikeusturvajärjestelmän lapsiystävällisyys on paitsi valtioon kohdistuva
juridinen velvollisuus myös edellytys sille, että lasten oikeudet toteutuvat
mahdollisimman täysimääräisinä.

2012, s. 462 ss. ja s. 785 ss. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin korostaa, ettei Euroopan
ihmisoikeussopimus sisällä teoreettisia tai illusorisia oikeuksia vaan käytännöllisiä ja tehok-
kaita oikeuksia (Airey v. Irlanti, EIT 9.10.1979.)

¹¹⁶ Tähän mennessä ilmestyneet selvitykset eivät ole johtaneet toivottuun kehitykseen. Ks.
esim. opetusministeriön selvitykset Lapsen oikeuksien kansallinen viestintästrategia ja Lapsi-
ja nuorisopolitiikan koordinaation vahvistaminen sekä sosiaali- ja terveysministeriön Lapsille
sopiva Suomi. YK:n yleiskokouksen lasten erityisistunnon edellyttämä Suomen kansallinen
toimintasuunnitelma. Sosiaali- ja terveysministeriö. Julkaisuja 2005:5.

¹¹⁷ Ks. The UN Convention on the Rights of the Child: a study of legal implementation in
12 countries (Unicef 2012).