

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

Mariel Dukpa

**LAPSEN OIKEUKSIEN SOPIMUS JA LAPSEN ETU – ERITYISESTI
HUOSTAANOTTOA KOSKEVISSA PÄÄTÖKSISSÄ**

Pro gradu -tutkielma

Julkisoikeus

Tampere 2013

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

MARIEL, DUKPA: Lapsen oikeuksien sopimus ja lapsen etu – erityisesti huostaanottoa koskevissa päätöksissä.

Pro gradu -tutkielma, XIII + 95 s.

Julkisoikeus

Huhtikuu 2013

Tutkielmani tarkoituksena on selvittää, miten lapsen oikeuksien sopimus toimii vuorovaikutuksessa muiden ihmisoikeusasiakirjojen kanssa, turvaamassa lapsen oikeuksien toteutumista. Tarkastelen myös sitä, millaisia vaatimuksia sopimus asettaa kansalliselle lainsäätämislle ja lainsoveltamiselle, erityisesti huostaanottoa koskevissa tapauksissa. Tutkielmassani selvitän yleisellä tasolla YK:n yleissopimusta lapsen oikeuksista (SopS 59-60/1991), sekä sopimuksen ja ihmisoikeusverkoston vuorovaikutussuhdetta. Tarkastelen sopimuksen valvonta- ja seurantamekanismeja sekä sitä mitä velvoitteita sopimus asettaa lainsäätäjälle sekä lainkäyttäjälle.

Lapsen etu on tutkimukseni tärkein oikeusperiaate. Lapsen etu on myös tärkein lapsen oikeuksien sopimuksen yleisperiaatteista, ja sen toteutuminen ja arviointi on huostaanoton ensisijainen edellytys. Lapsen edun toteutuminen on lähtökohtana huostaanotossa ja sitä koskevassa päätöksenteossa.

Erityisenä tarkastelun kohteena tutkimuksessani on YK:n yleissopimus lapsen oikeuksista, joka on maailman laajimmin ratifioitu ihmisoikeussopimus. Lapsen oikeuksien sopimus muodostaa lähtökohdan tutkielmalleni ja se onkin tärkein tutkimuslähteeni. Sopimuksen lisäksi myös määräaikaisraportit sekä komitean antamat suositukset ovat tärkeä osa tutkielmani oikeuslähteitä, oikeuskäytäntöä unohtamatta. Lisäksi huostaanottoa tarkemmin määrittelevä lastensuojelulaki (417/2007) muodostaa osan tutkimuslähteistäni.

Tutkimusmenetelmäni on pääasiassa oikeusdogmaattinen eli lainopillinen. Tutkimuksen tavoitteena on selvittää voimassa olevan oikeuden sisältöä lainsäädännön, lain esitöiden, oikeuskirjallisuuden ja oikeuskäytännön avulla. Perus- ja ihmisoikeus-oikeuksia tarkasteltaessa, sekä lapsen oikeuksien sopimuksen kansallisia oikeusvaikutuksia tutkiessa liikutaan valtiosääntöoikeuden alueella. Lisäksi myös muun muassa hallinto-oikeus, rikosoikeus ja sosiaalioikeus sisältävät lapsia koskevaa sääntelyä. Huostaanottoa ja lapsen oikeuksia tutkin tässä tutkielmassa kuitenkin julkisoikeudellisesta näkökulmasta ja perheen väliset suhteet jäävät tarkastelun ulkopuolelle.

SISÄLLYS

| | |
|--|-------------|
| TIIVISTELMÄ | II |
| LÄHTEET | VI |
| LYHENTEET | XIII |
| | |
| 1 JOHDANTO | 1 |
| 1.1 Tutkimuksen aihepiiristä | 1 |
| 1.2 Tutkimustehtävä, rajaukset ja tutkimuksen rakenne | 4 |
| 1.3 Tutkimusmetodi ja keskeisimmät lähteet | 7 |
| | |
| 2 LAPSEN OIKEUKSIEN SOPIMUS JA VUOROVAIKUTUSSUHDE KANSAINVÄLISEEN IHMISOIKEUSVERKOSTOON | 9 |
| 2.1 Yleisiä näkökohtia | 9 |
| 2.2 Sopimuksen pääperiaatteet | 12 |
| 2.2.1 <i>Syrjinnän kielto (artikla 2)</i> | 12 |
| 2.2.2 <i>Lapsen etu (artikla 3)</i> | 14 |
| 2.2.3 <i>Oikeus elämään, henkiinjäämiseen ja kehitykseen (artikla 6)</i> | 16 |
| 2.2.4 <i>Lapsen mielipiteen huomioon ottaminen (artikla 12)</i> | 17 |
| 2.3 Lapsen oikeudet Euroopan tasolla | 19 |
| 2.3.1 <i>Euroopan unionin toimitukset</i> | 19 |
| 2.3.2 <i>Euroopan ihmisoikeustuomioistuin</i> | 20 |
| 2.4 Sopimuksen suhde muihin ihmisoikeussopimuksiin ja kansalliseen lainsäädäntöön | 24 |
| 2.4.1 <i>Lapsen oikeudet kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa</i> | 24 |
| 2.4.2 <i>Lapsen oikeudet perustuslaissa</i> | 25 |
| 2.4.3 <i>Sopimuksen suhde lastensuojelulakiin</i> | 27 |

| | |
|--|-----------|
| 3 SOPIMUKSEN VALVONTA- JA SEURANTAMEKANISMIT | 29 |
| 3.1 Lapsen oikeuksien sopimuksen valvontakeinot | 29 |
| 3.1.1 <i>Kansainvälinen valvonta</i> | 29 |
| 3.1.2 <i>Valvonta kansallisella tasolla.....</i> | 31 |
| 3.2 Sopimuksen seuranta | 35 |
| 3.2.1 <i>Seurantaprosessi ja sen haasteet.....</i> | 35 |
| 3.2.2 <i>Suomen määräaikaisraportit</i> | 37 |
| 3.2.3 <i>Huomioita komitean antamista suosituksista</i> | 40 |
| 3.3 Sopimuksen seurannan eri toimijoita | 44 |
| 3.3.1 <i>Lapsiasiavaltuutetun rooli.....</i> | 44 |
| 3.3.2 <i>Kansalaisjärjestöt ja UNICEF</i> | 46 |
| | |
| 4 SOPIMUKSEN ASETTAMAT VELVOITTEET LAINSÄÄTÄJÄN JA LAINKÄYTTÄJÄN KANNALTA | 49 |
| 4.1 Viranomaisen vastuu ja rooli lapsen oikeuksien toteutumisessa | 49 |
| 4.1.1 <i>Lainsäätäjät.....</i> | 49 |
| 4.1.2 <i>Tuomioistuimet</i> | 51 |
| 4.1.3 <i>Kuntien rooli.....</i> | 53 |
| 4.1.4 <i>Sosiaaliviranomaiset</i> | 57 |
| 4.2 Sopimuksen soveltamisen ongelmakohtia | 59 |
| | |
| 5 SOPIMUKSEN ASETTAMAT VAATIMUKSET HUOSTAANOTOLLE | 63 |
| 5.1 Lapsen oikeuksien sopimus ja huostaanotto | 63 |
| 5.2 Huostaanoton edellytykset perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden valossa | 66 |
| 5.2.1 <i>Lapsen edun ensisijaisuus</i> | 66 |

| | |
|---|-----------|
| 5.2.2 Oikeus yksityisyyteen ja perhe-elämän suoja | 67 |
| 5.2.3 Lasten osallistuminen ja kuuleminen päätöksenteossa | 71 |
| 5.2.4 Vanhemmista erottaminen ja vapauden riisto | 73 |
| 5.3 Huostaanoton keskeiset vaiheet..... | 75 |
| 5.3.1 Huostaanoton valmistelu | 75 |
| 5.3.2 Kuulemisvelvoite..... | 78 |
| 5.3.3 Päätöksenteko huostaanotossa | 80 |
| 5.3.4 Huostaanoton lakkaaminen | 82 |
| 5.4 Huostaanottoon liittyviä ongelmia sopimuksen näkökulmasta..... | 88 |
| | |
| 6 JOHTOPÄÄTÖKSET | 92 |

LÄHTEET

Kirjallisuus

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

Alila, Kirsi: Lapsivaikutusten arviointi – kansallisia ja kansainvälisiä näkökulmia. Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisuja 7/2011.

Brett, Rachel: Rights of the child. Teoksessa Krause, Catarina – Scheinin, Martin: International Protection of Human Rights: Textbook, s. 227 – 246. Jyväskylä 2009.

de Godzinsky, Virve-Maria: Huostaanottoasiat hallinto-oikeuksissa. Tutkimus tahdonvastaisten huostaanottojen päätöksentekomenettelystä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 260. Helsinki 2012.

Gottberg, Eeva: Perhesuhteet ja lainsäädäntö. Turun yliopisto 2011.

Eduskunnan oikeusasiamies: toimintakertomus vuodelta 2006. Helsinki 2007.

Hakalehto-Wainio, Suvianna: Lasten oikeudet lapsen oikeuksien sopimuksessa. Defensor Legis N:o 4/2011. s. 510 – 525.

Halme-Tuomisaari, Miia – Huotari, Suvi: ”Valtio on yksi”: Analyysi YK:n ihmisoikeussopimusten määräaikaisraporttien synnystä. Oikeus 2012 (41); 4: 516–538.

Hauta-aho, Hanna: Huostaanottoprosessia sääntelevät perus- ja ihmisoikeudet. Edita Publishing Oy 2003.

Heinonen, Hanna – Sinko, Päivi: Sosiaalityöntekijät lastensuojeluprosessia johtamassa. Teoksessa Bardy, Marjatta (toim.): Lastensuojelun ytimissä, s. 89 – 100. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki 2009.

Hetemäki, Inka (toim.): Lapsen oikeuksien sopimuksen käsikirja. Helsinki 2011.

Hiitola, Johanna – Heinonen, Hanna: Huostaanotto ja oikeudellinen päätöksenteko. Hallinto-oikeuksien ratkaisut huostaanottoasioissa 2008. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 46/2009. Helsinki 2009.

Husa, Jaakko – Pohjolainen, Teuvo: Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. Helsinki 2008.

Jyränki, Antero: Valta ja vapaus: Valtiosääntöoikeuden yleisiä kysymyksiä. Helsinki 2003.

Kurki-Suonio, Kirsti: Oikeusasiamies lapsen oikeuksien valvojana. Teoksessa Eduskunnan Oikeusasiamies 90 vuotta, s. 297 – 310. Sastamala 2010.

Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisuja 2/2011: Raportti YK:n lapsen oikeuksien komitealle. Lisäraportti Suomen hallituksen neljänteen määräaikaisraporttiin. Tammikuu 2011.

Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisuja 5/2012: Lasten ja nuorten kunta luo hyvinvointia. Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2012.

Launis, Merja: Lapsen oikeuksien sopimuksen valvonta ja raportointi. Teoksessa Honkanen, Jussi & Syrjälä, Jaana (toim.): Lapsen oikeudet, s. 58 – 69. Helsinki 2000.

Lavapuro, Juha: Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen noudattamien tulkintaperiaatteiden kansallisesta sovellettavuudesta. Defensor Legis 4/2011, s. 467 – 480.

Mahkonen, Sami: Lastensuojelu ja laki. Helsinki 2010.

Marshall, Kathleen – Parvis, Paul: Lasta kunnioittaen, 2009.

Moilanen, Paavo: Oikeus olla ihminen – Perusoikeuksien turvan kehityksestä Suomessa. Keuruu 1990.

Nieminen, Liisa: Lasten perus- ja ihmisoikeussuojan ajankohtaisia ongelmia. Lakimies 4/2004 s. 591 - 621.

Nieminen, Liisa: Lapsen oikeuksien sopimus –huomioita Suomen lainsäädännöstä. Teoksessa Honkanen, Jussi & Syrjälä, Jaana (toim.): Lapsen oikeudet, s. 36 – 45. Helsinki 2000.

Nylund, Anna: Lapsi riidan kohteena – lapsen asemaa koskevien asioiden haasteita. Lakimies 7–8/2010. s. 1166 – 1182.

Oikeusministeriö: Säädösehdotusten vaikutusten arviointi: Ohjeet. Julkaisuja 6/2007.

Oikeusministeriö: Kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma 2012–2013. Selvityksiä ja ohjeita 18/2012.

Ojanen, Tuomas: EU-oikeuden perusteita. Helsinki 2010.

Ojanen, Tuomas: Perusoikeudet ja ihmisoikeudet Suomessa. Helsinki 2003.

Pellonpää, Matti: Euroopan ihmisoikeussopimus. Helsinki 2005.

Räty, Tapio: Lastensuojelulaki. Käytäntö ja soveltaminen. Helsinki 2010.

Scheinin, Martin: Ihmisoikeudet Suomen oikeudessa. Jyväskylä 1991.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö: Sosiaalihuollon asiakkaan asema ja oikeudet. Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 2011:11. Helsinki 2011.

Taskinen, Sirpa: Lapsiin kohdistuvien vaikutusten arvioiminen. Helsinki 2006.

Tigerstedt-Tähtelä, Elisabeth: Lapsen oikeuksien sopimuksen sisältö. Teoksessa Honkanen, Jussi & Syrjälä, Jaana (toim.): Lapsen oikeudet, s. 47 – 57. Helsinki 2000.

Toivanen, Päivi: Väliaikainen määräys huostaanottoprosessissa. Lakimies 6/2010, s. 1061-1072.

Tuori, Kaarlo: Kriittinen oikeuspositivismi. Helsinki 2000.

Utriainen, Sirpa: Lasten oikeuksien historia. Teoksessa Honkanen, Jussi & Syrjälä, Jaana (toim.): Lapsen oikeudet, s. 22 – 35. Helsinki 2000.

Valjakka, Eeva: Lapsen oikeusturva lastensuojelussa. Defensor Legis N:o 4/2004 s. 664– 684.

Virallislähteet

Laki lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta (8.4.1983/361)

Suomen perustuslaki (11.6.1999/731)

Hallintolaki (6.6.2003/434)

Yhdenvertaisuuslaki (20.1.2004/21)

Laki lapsiasiavaltuutetusta (21.12.2004/1221)

Lastensuojelulaki (13.4.2007/417)

HE 309/1993 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 129/1997 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle Suomen Hallitusmuodon ja muiden perustuslakien muuttamisesta kahden apulaisoikeusasiamiehen järjestelmään siirtymiseksi.

HE 163/2004 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lapsiasiavaltuutetusta.

HE 252/2006 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle lastensuojelulaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 137/2010 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lastensuojelulain muuttamisesta.

HE 182/2012 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan hyväksymisestä sekä laiksi pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja pöytäkirjan soveltamisesta sekä laiksi eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain muuttamisesta.

PeVL 2/1990 vp.

PeVL 23/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto Valtioneuvoston selonteosta Suomen ihmisoikeuspolitiikasta.

PeVL 58/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle lastensuojelulaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 7/2013 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan hyväksymisestä sekä laiksi pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja pöytäkirjan soveltamisesta sekä laiksi eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain muuttamisesta.

VNS 2/1995 vp. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle lastensuojelusta kohti lapsipolitiikkaa.

VNS 7/2009 vp. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle Suomen ihmisoikeuspolitiikasta.

Suomen ensimmäinen määräaikaisraportti YK:n lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen täytäntöönpanosta, joulukuu 1994 (CRC/C/8/Add.22).

Suomen toinen määräaikaisraportti YK:n lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen täytäntöönpanosta, heinäkuu 1998 (CRC/C/70/Add.3).

Suomen kolmas määräaikaisraportti YK:n lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen täytäntöönpanosta, heinäkuu 2003 (CRC/C/129/Add.5).

Suomen neljäs määräaikaisraportti YK:n lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen täytäntöönpanosta, heinäkuu 2008 (CRC/C/FIN/4).

YK:n lapsen oikeuksien komitean ensimmäisen määräaikaisraportin suositukset ja päätelmät 1996 (CRC/C/15/Add.53).

YK:n lapsen oikeuksien komitean toisen määräaikaisraportin suositukset ja päätelmät 2000 (CRC/C/15/Add.132).

YK:n lapsen oikeuksien komitean kolmannen määräaikaisraportin suositukset ja päätelmät 2005 (CRC/C/15/Add.272).

YK:n lapsen oikeuksien komitean neljännen määräaikaisraportin suositukset ja päätelmät 2011 (CRC/C/FIN/CO/4).

Oikeuskäytäntö

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin:

Olsson (tuomio 24.3.1988, A 130)

Keegan v. Irlanti (26.5.1994, A 290)

A. v. Yhdistynyt kuningaskunta (23.9.1998)

K. ja T. v. Suomi (12.7.2001)

K.A. v. Suomi (14.3.2003)

Sahin v. Saksa (8.7.2003)

Couillard Maugery v. Ranska (1.7.2004)

R. v. Suomi (30.5.2006)

Korkein oikeus:

KKO 2008:69

Korkein hallinto-oikeus:

KHO 11.5.1999/1070

KHO 19.9.2000/2302

KHO 12.4.2006 /874

KHO 26.6.1998/1228

Laillisuusvalvontakäytäntö

EOA 18.8.1988 (Dnro 1389/4/87)

EOA 30.4.2002 (Dnro 737/4/00)

EOA 22.1.2007 (Dnro 3326/4/05)

EOA 12.6.2007 (Dnro 1803/4/06)

Elektroninen aineisto

Eurooppatiedotuksen verkkosivu: EU:n perusoikeuskirja ja lapsen oikeudet. Saatavilla osoitteesta <http://www.eurooppatiedotus.fi/public/default.aspx?contentid=130418#.UXvbDqIz2So>, viitattu 15.04.2013.

Eurooppatiedotuksen verkkosivu: Lasten oikeudet paremmin esiin Euroopan unionissa. Saatavilla osoitteesta <http://www.eurooppatiedotus.fi/public/default.aspx?contentid=227116&contentlan=1&culture=fi>, viitattu 16.03.2013.

Flowers, Nancy (toim.): Compasito: Lasten ihmisoikeuskasvatuksen käsikirja. 2.uudistettu painos 2009. Suomennos Maijala, Kaisu – Tonteri, Marja-Liisa, 2012 Saarijärvi. Saatavilla osoitteesta http://www.lskl.fi/files/1154/Compasito_SU_160112_verkko.pdf, viitattu 04.04.2013.

Komission tiedonanto: Tavoitteena lasten oikeuksia koskeva EU:n strategia, KOM(2006) 367 lopullinen versio. Saatavilla osoitteesta <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0367:FIN:EN:PDF>, viitattu 20.2.2013.

Lapsiasiavaltuutetun verkkosivu: Lapsiasiavaltuutetun lausunto Suomen ensimmäistä kansallista ihmisoikeustoimintaohjelmaa valmistelevalle työryhmälle, OM 156/03/2010. Saatavilla osoitteesta <http://www.lapsiasia.fi/nyt/lausunnot/lausunto/-/view/1571217>, viitattu 12.03.2013.

Lapsiasiavaltuutetun verkkosivu: Lapsiasiavaltuutettu Suomeen. Saatavilla osoitteesta <http://www.lapsiasia.fi/151>, viitattu 11.01.2013.

Lapsiasiavaltuutetun verkkosivu: Yleissopimus lapsen oikeuksista. Saatavilla osoitteesta http://www.lapsiasia.fi/lapsen_oikeudet, viitattu 13.01.2013.

Lapsiasiavaltuutetun verkkosivu: Ulkoasiainministeriön lausuntopyyntö: YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen täytäntöönpanosta, Suomen neljännen määräaikaisraportin valmisteluun. Saatavilla osoitteesta http://www.lapsiasia.fi/c/document_library/get_file?folderId=93870&name=DLFE-8040.pdf, viitattu 12.04.2013.

Mäkinen Paavo: Euroopan unioni lapsen oikeuksien edistäjänä. EU ja lapsen oikeudet-seminaari ja vaalipaneeli 1.6.2009. Saatavilla osoitteesta <http://www.lapsiasia.fi/nyt/puheenvuorot/puheet/puhe/-/view/1415575>, viitattu 22.02.2013.

Opetusministeriön verkkosivu: Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma 2007 - 2011. Saatavilla osoitteesta http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Nuoriso/nuorisopolitiikka/kehittaemisohjelma/liitteet/lapsi_ja_nuorisopolitiikan_kehittamisohjelma.pdf, viitattu 13.02.2013.

Opetusministeriö: Lapsen oikeuksien kansallinen viestintästrategia: Oikeuksista on vähän käyttöä ihmisille, jos he eivät tiedä niistä. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 14/2010. Saatavilla osoitteesta <http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2010/liitteet/tr14.pdf?lang=fi>, viitattu 11.02.2013.

Sosiaali- ja terveysministeriön tiedote 92/2010: Ministeri Risikko: Lapsen etu on tärkein. Saatavilla osoitteesta <http://www.stm.fi/tiedotteet/tiedote/view/1488702>, viitattu 12.01.2013.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 26/2012. Tilastoraportti, Lastensuojelu 2011. Saatavilla osoitteesta http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/90891/Tr26_12.pdf?sequence=5, viitattu 15.04.2013.

Ulkoasiainministeriön verkkosivu: Euroopan ihmisoikeustuomioistuin. Saatavilla osoitteesta <http://formin.finland.fi/Public/default.aspx?nodeid=31465&contentlan=1&culture=fi-FI>, viitattu 10.01.2013.

UNICEFin verkkosivu: Mikä on lapsen oikeuksien sopimus? Saatavilla osoitteesta <http://www.unicef.fi/mika-on-lapsen-oikeuksien-sopimus>, viitattu 11.04.2013.

UNICEFin verkkosivu: sopimuksen lisäpöytäkirjoista. Saatavilla osoitteesta http://www.unicef.fi/LOS_lisapoytakirjat, viitattu 04.04.2013.

UNICEFin verkkosivu: lapsen oikeuksien sopimuksen lisäpöytäkirjoista. Saatavilla osoitteesta http://www.unicef.fi/LOS_lisapoytakirjat, viitattu 25.03.2013.

UNICEFin verkkosivu: Suomen Unicefin kannanotto kuntalain uudistamisen valmisteluun. Saatavilla osoitteesta <http://www.unicefkauppa.fi/kannanotto-150313>, viitattu 05.04.2013.

UNICEFin verkkosivu: Suomen UNICEF ry:n lausunto 9.8.2010 Oikeusministeriölle: ihmisoikeusinstituutiotyöryhmän mietintö kansallisen ihmisoikeusinstituution perustamisesta. Saatavilla osoitteesta <http://www.unicef.fi/lausunto-090810>, viitattu 22.02.2013.

Uoti, Asko: Lapsen oikeudet ja kunnan vastuu lapsen hyvinvoinnista, 2012. Saatavilla osoitteesta <http://www.laanhallitus.fi/lh/oulu/hankkeet/hyte2012/home.nsf/headlinesfin/EE193E550D7C4A71C2257A8E0029ABF1?OpenDocument>, viitattu 10.04.2013.

YK:n ihmisoikeusvaltuutetun verkkosivu: lapsen oikeuksien 3. lisäpöytäkirjan allekirjoitus -ja ratifiointitilanteesta. Saatavilla osoitteesta http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11-d&chapter=4&lang=en, viitattu 27.04.2013.

LYHENTEET

| | |
|--------------|--|
| art. | Artikla |
| EIS | Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 18-19/1990) |
| EIT | Euroopan ihmisoikeustuomioistuin |
| EN | Euroopan neuvosto |
| EOA | Eduskunnan oikeusasiamies |
| HE | Hallituksen esitys |
| KHO | Korkein hallinto-oikeus |
| KKO | Korkein oikeus |
| KP- sopimus | Kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimus (SopS 7–8/1976) |
| LOS | YK:n yleissopimus lapsen oikeuksista (SopS 59-60/1991) |
| LSL | Lastensuojelulaki (417/2007) |
| PeVL | Perustuslakivaliokunnan lausunto |
| PL | Suomen perustuslaki (731/1999) |
| SopS | Sopimussarja |
| TSS- sopimus | Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimus (SopS 6/1976) |
| YK | Yhdistyneet kansakunnat |
| VNS | Valtioneuvoston selonteko |
| Vp | Valtiopäivät |

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen aihepiiristä

Lapsen oikeudet ja niiden toteutuminen kansallisella tasolla on saanut viime aikoina paljon huomiota erilaisissa yhteiskunnallisissa keskusteluissa. Lastensuojelua ja lapsen oikeuksia koskevat tapaukset ovat nousseet puheenaiheeksi, ja huostaanottoa koskevat kysymykset ovat herättäneet huolen lapsen oikeuksien ja lapsen edun toteutumisesta. Huostaanotto on toimenpide, jolla lapsen tai nuoren hoito ja kasvatusta siirretään yhteiskunnan vastuulle. Huostaanotossa vastuu lapsesta ja päätösvalta useimmista häntä koskevista asioista siirtyy huoltajalta viranomaisille. Koska huostaanotolla puututaan Yhdistyneiden kansakuntien (YK:n) lapsen oikeuksien sopimuksella (SopS 59-60/1991) turvattuihin oikeuksiin sekä perustuslaissa (731/1999) säädettyihin oikeuksiin, on erityisen tärkeää, että lapsen oikeudet ja lapsen etu on otettu huomioon huostaanottoa koskevissa päätöksissä. Huolestuttavaa on, että huostaanotettujen lasten määrä on jatkuvasti kasvanut. Vuoden 2011 aikana huostaanotettuja lapsia oli jo 10 535¹.

Lainsäädännön tasolla lapsilla voidaan todeta olevan lähes samat oikeudet kuin aikuisillakin, mutta heidän mahdollisuutensa tuntea oikeutensa ja käyttää niitä riippuvat usein aikuisten halusta ja kyvystä toteuttaa oikeudet. Lapsioikeuden näkökulmasta katsottuna voidaan sanoa, että Yhdistyneiden kansakuntien (YK:n) yleissopimus lapsen oikeuksista (jäljempänä lapsen oikeuksien sopimus, SopS 59-60/1991) aloitti lapsen oikeuksien uuden aikakauden, sillä sen voidaan katsoa mullistaneen perinteistä näkemystä lapselle kuuluvista oikeuksista.² Lapsen oikeuksien sopimuksen 1. artikla määrittää lapseksi jokaisen alle 18-vuotiaan ihmisen. Sopimuksen sanamuoto jättää kuitenkin lapsuuden alkamisajankohdan avoimeksi.

Suomessa lapsen oikeudet on lainsäädännön tasolla kehittyneet paljon viimeisen 30 vuoden aikana. Suomalaisessa perheoikeudessa ryhdyttiin 1980-luvulla kiinnittämään aiempaa enemmän huomiota lasten oikeuksiin. Lasta koskevaa lainsäädäntöä syntyi runsaasti 1980-luvun alkupuolella, joista esimerkkeinä lastensuojelulaki (683/1983)³ sekä laki lapsen huol-

¹ Terveystieteiden tutkimuskeskus 26/2012, s. 1.

² Hakalehto-Wainio 2011 s. 510.

³ Tämä lastensuojelulaki on korvattu uudella lastensuojelulailla (417/2007), johon jatkossa viitataan kun puhutaan lastensuojelulaista.

losta ja tapaamisoikeudesta (361/1983). Näiden lisäksi Suomi ratifioi lapsen oikeuksien kannalta merkittävän ihmisoikeussopimuksen, YK:n yleissopimuksen lapsen oikeuksista, joka hyväksyttiin YK:n yleiskokouksessa 20.11.1989. Suomessa sopimus tuli voimaan vuonna 1991.

Lapsen oikeuksien sopimusta edelsi Kansainliiton vuonna 1924 antama Lapsen oikeuksien julistus. Siinä todettiin lapsilla olevan oikeus saada suojelua, huolenpitoa ja koulutusta tulevan elannon hankkimista varten. YK laajensi julistusta vuosina 1948 ja 1959 siten, että lapsen tunnustettiin omaavan oikeuden kasvaa ja kehittyä, oikeuden nimeen ja oikeuden kansallisuuteen. Aloitteen lapsen oikeuksien sopimuksesta teki Puola, joka laati sopimuksen raakaluonnoksen YK:n ihmisoikeuskomissiolle.⁴ Kesti pitkään, ennen kuin valtiot pääsivät yksimielisyyteen sopimuksen sisällöstä. Erimielisyyttä herättivät erityisesti lapsuuden alkamisajankohdan määrittäminen, uskonnonvapauteen ja adoptioon liittyvät kysymykset sekä asepalveluksen alaikäraja. Lopputuloksena oli kansainvälisen lainsäädännön historian nopeimmin ja laajimmin ratifioitu asiakirja.⁵

YK:n lapsen oikeuksien sopimus on lapsia koskeva ihmisoikeussopimus. Sopimuksen tärkein tavoite on perusoikeuksien; terveyden, koulutuksen, tasa-arvon ja turvan takaaminen kaikille lapsille. Lapsen oikeuksien sopimuksen mallina käytettiin etenkin YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaa yleissopimusta (KP-sopimus, SopS 7-8/1976), sekä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevaa yleissopimusta (TSS-sopimus, SopS 6/1976). Lapsen oikeuksien sopimusta valmisteltaessa kiinnitettiin huomiota myös Euroopan ihmisoikeussopimukseen (SopS 18-19/1990) vuodelta 1950, vuodelta 1961 olevaan Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan (SopS 44/1991) sekä YK:n naisten oikeuksien yleissopimukseen (SopS 67-68/1986) vuodelta 1979. Lapsen oikeuksien sopimuksessa korostetaan kansainvälistä yhteistyötä ja solidaarisuutta lapsen oikeuksien toteuttamiseksi maailmanlaajuisesti.⁶

Lapsen oikeuksien sopimusta voidaan pitää erikoisena kansainvälisenä instrumenttina. Toisaalta se on poikkeuksellisen laaja, kattava ja yksityiskohtainen. Se sisältää lukuisia samoja oikeuksia kuin monet muut ihmisoikeussopimukset, mutta lausuu lisäksi useista muista oikeuksista. Sopimuksessa yhdistetään keskenään siviili- ja poliittiset oikeudet, sosiaaliset, talou-

⁴ Brett, 2009, s. 228.

⁵ Hakalehto-Wainio 2011, s. 513.

⁶ Nieminen 2000, s. 38–39.

delliset ja kulttuuriset oikeudet ja peruselintasoon liittyvät oikeudet. Lapsen oikeuksien sopimuksesta on löydettävissä sekä ihmisoikeusaspekti että lapsiaspekti. Vaikka useat sopimusmääräyksistä heijastelevat muita ihmisoikeusinstrumentteja, sopimus sisältää myös uusia oikeuksia kuten oikeuden identiteettiin, lapsen oikeuden tulla kuulluksi häntä koskevissa asioissa, oikeuden erityiseen suojeluun ja oikeuden leikkiin ja vapaa-aikaan.⁷

Lapsen oikeuksien sopimus on painoarvoltaan merkityksellinen oikeuslähde kaikissa tilanteissa, joissa on kyse lapsen oikeudellisesta asemasta. Lasten ihmisoikeudet muodostavat myös osan Suomen ihmisoikeuspolitiikan painopistealueista. Sopimusta ja sen merkitystä ei kuitenkaan tunnuta tietävän vielä riittävästi huolimatta siitä, että se on ollut Suomessa voimassa jo yli kaksikymmentä vuotta. Suomen liittyessä sopimukseen ei todennäköisesti ajateltu, että sopimus muuttaisi juuri mitään suomalaisessa oikeudellisessa kentässä, sillä suomalaisen oikeusjärjestyksen on ajateltu olevan sopusoinnussa ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.⁸

Suomalaisessa lapsioikeudessa vallitsee perhekeskeinen näkökulma lapsen oikeuksiin. Lapsen oikeusasemaa koskevissa säädöksissä lapsen oikeudellista asemaa on hahmotettu lähinnä suhteessa hänen vanhempiinsa sekä näiden oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Lapsen oikeudellisesti merkityksellisissä suhteissa ei kuitenkaan läheskään aina ole kyse hänen oikeuksistaan perheessä. Moderni tapa hahmottaa lapsioikeutta lähtee ajatuksesta, jonka mukaan lapsi on paitsi perheensä jäsen myös yhteiskunnan jäsen. Lapsi toimii aktiivisena yhteiskunnan jäsenenä esimerkiksi päivähoitossa, koulussa sekä harrastuksissaan. Hän on asiakkaana terveydenhuollossa, sairaanhoidossa ja lastensuojelussa. Lapsi on palvelujen ja hyödykkeiden kuluttaja. Perhe on vain yksi – joskin tietysti tärkeä – ulottuvuus lapsen juridisen aseman tarkastelussa.⁹ Jotta lapsen oikeuksien sopimuksessa turvatut oikeudet toteutuvat kansallisella tasolla, tulee niin lainsäätäjän kuin lainkäyttäjän tuntea sopimus ja sen asettamat velvoitteet. Sopimus tulee ottaa huomioon kaikessa lasta koskevassa päätöksenteossa, oli niillä sitten suora tai epäsuora vaikutus lapseen.

Lastensuojelun asiakkaana olevien lasten ja nuorten määrä on jatkuvasti kasvanut. Näin ollen voidaan siis todeta, että yhä lisääntyvissä määrin lapsen ja nuoren elämänpolku, kasvuolot ja tulevaisuus muotoutuvat viranomaisten päätösten varassa. Myös huostaanotetuilla lapsilla

⁷ Hakalehto-Wainio 2011, s. 510.

⁸ Hakalehto-Wainio 2011, s. 510–511.

⁹ Hakalehto-Wainio 2011, s. 512.

tulee olla oikeus hyvään lapsuuteen sekä pysyviin kasvuolosuhteisiin. Jotta nämä sopimuksella turvatut oikeudet toteutuvat, on sopimuksen asettamien velvoitteiden huomioiminen viranomaisten toiminnassa välttämättömyys.

1.2 Tutkimustehtävä, rajaukset ja tutkimuksen rakenne

Tutkielmani tarkoituksena on selvittää, miten lapsen oikeuksien sopimus toimii vuorovaikutuksessa muiden ihmisoikeusasiakirjojen, kanssa turvaamassa lapsen oikeuksien toteutumista, ja millaisia vaatimuksia sopimus asettaa kansalliselle lainsäätämislle ja lainsoveltamiselle erityisesti huostaanottoa koskevissa tapauksissa. Pyrin siis tarkastelemaan tarkemmin velvoitteita, joita lapsen oikeuksien sopimus luo lainsoveltajille, jotka ovat osaltaan vastuussa lapsen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta kansallisella tasolla.

Lapsen oikeudet on kirjattu sopimuksen 54 artiklaan. Artiklat voidaan jakaa sisällön perusteella kolmeen pääteemaan. Sopimuksen osa-alueita ovat lapsen oikeus riittävään osuuteen yhteiskunnan voimavaroista (provision), lapsen oikeus erityiseen suojeluun ja hoivaan (protection), sekä lapsen oikeus osallistua ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti itseään koskevaan päätöksentekoon (participation). Näistä käytetään myös termiä ”kolme kovaa p:tä”. Tutkielmassani tarkempaan tarkasteluun olen ottanut yhden sopimuksen osa-alueen, lapsen oikeuden erityiseen suojeluun ja hoivaan (protection) ja erityisesti lastensuojelun kannalta huostaanottoa koskevat tapaukset.

Tutkimusekonomisista syistä olen rajannut muut osa-alueet tarkemman tarkastelun ulkopuolelle, vaikka tulen myös niitä sivuamaan tutkielmassani, niiden ollessa tärkeä osa sopimusta, ja toimiessa vuorovaikutuksessa muiden osa-alueiden kanssa. Huostaanottoa koskevan näkökulman valitsin tarkastelun kohteeksi siitä syystä, että sillä puututaan voimakkaasti lapsen oikeuksiin ja perhe-elämän suojaan, ja on tärkeää että jokaisessa huostaanottoa koskevassa päätöksessä ja kaikissa huostaanoton eri vaiheissa lapsen oikeuksien sopimuksen asettamat oikeudet on turvattu ja lapsen etu on ensisijaisesti otettu huomioon. Huostaanottoa koskevien kysymysten ollessa ajankohtaisia mielenkiintoni kohdistui juurikin sopimuksen näkökulman kautta huostaanottoon ja sen toteutumiseen.

Tutkielmani pyrkii vastaamaan tarkemmin seuraaviin kysymyksiin:

- Millaisia vaatimuksia lapsen oikeuksien yleissopimus asettaa kansalliselle lainsoveltamiselle ja lainsäädännölle erityisesti huostaanottoa koskevilla tapauksilla?
- Miten lapsen oikeuksien sopimus, vuorovaikutuksessa muiden ihmisoikeusasiakirjojen kanssa, turvaa lapsen oikeuksien toteutumisen?

Lapsen oikeuksien sopimuksessa vastuu lapsen oikeuksien toteuttamisesta jakautuu perheen ja viranomaisten kesken. Ensisijaisesti perhe on vastuussa lapsen kasvatuksesta ja huolenpidosta, ja viranomaisten tulee tarvittaessa tukea vanhempia tässä tehtävässä. Lasten ollessa kuitenkin myös osa yhteiskuntaa ja sen aktiivisia toimijoita, asettaa lapsen oikeuksien sopimus velvoitteita myös viranomaisille. Rajaan tutkielmani koskemaan pääasiassa lapsen oikeuksien sopimusta, joka on vain yksi – tosin keskeisin lasten oikeuksia turvaava ihmisoikeussopimus. Tulen kuitenkin sivuamaan tutkielmassani muitakin ihmisoikeussopimuksia, niiden toimiessa vuorovaikutuksessa lapsen oikeuksien sopimuksen kanssa. Koska kyseessä on julkisoikeudellinen tutkimus, on tarkastelu keskittynyt kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin ja kansalliseen lainsäädäntöön ja niiden asettamiin velvoitteisiin edistää lapsen oikeuksien ja lapsen edun toteutumista. Tästä syystä en myöskään käsittele lapsen oikeuksien suhdetta perheeseen ja vanhempien vastuuta lapsen oikeuksien toteutumisen kannalta, sekä lasten oikeuksia suhteessa muihin yksityisoikeudellisiin henkilöihin, koska niiden tarkastelu kuuluu yksityisoikeudellisen tutkimuksen piiriin.

Tutkielmassani on johdanto, neljä käsittelylukua sekä lopuksi johtopäätökset. Tutkimus etenee rakenteellisesti siten, että johdannon jälkeen toisessa pääluvussa tuon esille lapsen oikeuksien sopimuksen yleisiä näkökohtia, sekä sopimuksen yleisperiaatteita. Lisäksi tarkastelen lapsen oikeuksien sopimuksen ja kansainvälisen ihmisoikeusverkoston vuorovaikutussuhdetta erityisesti eurooppalaisella tasolla. Tarkastelen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen antamien päätösten ja ratkaisujen kautta sopimuksessa turvattujen oikeuksien toteutumista kansallisella tasolla.

Tutkielmani kolmas pääluku käsittelee sopimuksen valvontamekanismeja niin kansainvälisellä kuin kansallisellakin tasolla. Kolmas pääluku käsittelee sopimuksen seurantaprosessia, sekä lapsiasiavaltuutetun ja kansalaisjärjestöjen roolia sopimuksen seurannan ja edistämisen näkökulmasta. Valvonnan ja seurannan kannalta oleellisen osan muodostaa määräaikaisraportointi.

Tarkastelen sekä Suomen antamien raporttien että lapsen oikeuksien komitean antamien suositusten pohjalta sopimuksen toteutumista kansallisella tasolla.

Neljännessä pääluvussa tuon esille niitä velvoitteita joita sopimus asettaa niin lainsäätäjälle kuin lainsoveltajalle. Keskityn lainsäätäjän, tuomioistuinten, kuntien sekä lastensuojelussa työskentelevien henkilöiden näkökulmasta tutkimaan sopimuksen asettamia velvoitteita. Sopimus asettaa velvoitteita myös useille muille eri sektoreille ja viranomaisille kuten esimerkiksi poliiseille, opetuksen ja koulutuksen järjestäjille sekä terveydenhuollosta vastaaville henkilöille. Tutkielmani aiheen kannalta olen kuitenkin rajannut tarkastelun koskemaan huostaanoton kannalta oleellisesti lastensuojelussa työskenteleviä henkilöitä kuten sosiaalityöntekijöitä. Neljännen pääluvun lopussa tuon esille minkälaisia ongelmakohtia sopimuksen noudattamisessa voidaan nähdä olevan.

Tutkielmani viidennessä pääluvussa olen erityisen tarkastelun kohteeksi ottanut huostaanotto-prosessin. Pohdin lapsen oikeuksien sopimuksen, ja sen kanssa vuorovaikutuksessa toimivien lapsen oikeuksia turvaavien perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden asettamia edellytyksiä huostaanotolle. Selvitän tarkemmin mitä vaikutuksia sopimuksella on huostaanoton eri vaiheissa ja mitä ongelmia huostaanotosta voi aiheutua sopimuksen näkökulmasta katsottuna.

1.3 Tutkimusmetodi ja keskeisimmät lähteet

Oikeustieteessä on useita tutkimusmenetelmiä ja niiden osa-alueita. Yleisimmät tutkimusmenetodit ovat lainoppi eli oikeusdogmatiikka, oikeushistoria, oikeusfilosofia, oikeussosiologia, oikeuspolitiikka sekä vertaileva oikeustiede.¹⁰ Tutkimukseni pääasiallinen metodi on oikeusdogmaattinen, eli tutkimukseni tavoitteena on selvittää voimassa olevan oikeuden sisältöä lainsäädännön, lain esitöiden, oikeuskirjallisuuden sekä oikeuskäytännön avulla. Jyrängin mukaan oikeusdogmatiikka etsii vastausta siihen, miten asioiden pitäisi oikeusjärjestyksen mukaan olla ja mikä on voimassa olevan oikeuden kanta tietyssä kysymyksessä¹¹. Tuori taas on puolestaan katsonut, että oikeusdogmatiikan tulkinnallisen puolen kohteena on oikeuden pintataso, kun taas voimassa olevan oikeuden systematisoinnin kautta pystytään ymmärtämään oikeudellista käsitejärjestelmää, joka auttaa myös hahmottamaan kokonaiskuvaa oikeudellisista järjestelyistä.¹²

Keskityn tutkielmassani siis tarkastelemaan niitä voimassa olevia oikeusnormeja, jotka ovat relevantteja lapsen oikeuksien sopimuksen asettamien velvoitteiden toteutumisen ja lapsen huostaanoton kannalta. Voimassa olevan oikeuden sisällön selvittämiseen tähtäävää toimintaa on perinteisesti kutsuttu oikeussäännösten tulkinnaksi, joka yhdessä oikeussäännösten systematisoinnin kanssa muodostaa lainopin ydinalueen. Kansainvälisoikeudellisista ja eurooppaoikeudellisista oikeuslähteistä johtuen tutkimukseni sisältää myös oikeusvertailevia näkökantoja.

Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten sisältämät määräykset ovat tyypillisesti yleisluontoiseen ja korostuneen tulkinnanvaraiseen muotoon kirjoitettuja, mikä johtaa tulkinnan ja aiemman tulkintakäytännön korostumiseen ihmisoikeuksia koskevassa soveltamiskäytännössä.¹³ Keskeiseen asemaan tutkielmassani nouseekin ns. ihmisoikeusystävällinen laintulkinta, jonka mukaan erilaisista perusteltavissa olevista vaihtoehdoista on pyrittävä omaksumaan sellainen, joka parhaiten edistää ihmisoikeusmääräysten toteutumista.¹⁴ Tulkintavaikutus lapsen oikeuksien sopimuksen ja erityisesti huostaanoton kohdalla viittaa siis siihen, että suomalaista normia on tulkittava niin, että lapsen oikeuksien sopimuksen tarkoittama päämäärä saavutetaan.

¹⁰ Husa – Pohjolainen 2008, s. 36–38.

¹¹ Jyränki 2003, s. 15.

¹² Tuori 2000, s. 303.

¹³ Lavapuro 2011, s. 467.

¹⁴ PeVL 2/1990 vp, s. 3.

Perus- ja ihmisoikeusoikeuksia tarkasteltaessa, sekä lapsen oikeuksien sopimuksen kansallisia oikeusvaikutuksia tutkiessa liikutaan kansainvälisen oikeuden ja valtiosääntöoikeuden alueella. Lisäksi myös muun muassa hallinto-oikeus, rikosoikeus ja sosiaalioikeus sisältävät lapsia koskevaa sääntelyä. Lapsen oikeudet sijoittuvatkin yksityisoikeuden ja julkisoikeuden rajapintaan. Huostaanottoa ja lapsen oikeuksia tutkin tässä tutkielmassa kuitenkin julkisoikeudellisesta näkökulmasta ja tästä syystä perheen väliset suhteet jäävät tarkastelun ulkopuolelle.

Keskeisin lähteeni on YK:n yleissopimus lapsen oikeuksista (SopS 59-60/1991), jonka voidaan sanoa olevan lapsen oikeuksien kannalta merkittävin ihmisoikeussopimus. Lapsen oikeuksien sopimus luo perustan myös huostaanoton kannalta keskeiselle kansalliselle lainsäädännölle, lastensuojelulaille (417/2007). Lastensuojelulaki yhdessä lapsen oikeuksien sopimuksen kanssa pitkälti määrittää huostaanoton kannalta keskeistä lapsen edun toteutumista, ja lapsen huostaanottoa koskevia säädöksiä. Tärkeän osan lähdeaineistoa muodostaa myös oikeuskäytäntö ja erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö. Omalta osaltaan myös määräaikaisraportit lapsen oikeuksien sopimusta kansainvälisesti valvovalle lapsen oikeuksien komitealle, sekä komitean antamat suositukset ovat oleellisia tutkittaessa lapsen oikeuksien toteutumista ja sen asettamia velvoitteita lainsäätäjälle ja lainkäyttäjälle. Lisäksi lain esityöt sekä oikeusasiamiehen julkaisut ovat myös merkittävä osa tutkielmani lähdeaineistoa.

2 LAPSEN OIKEUKSIEN SOPIMUS JA VUOROVAIKUTUSSUHDE KANSAINVÄLISEEN IHMISOIKEUSVERKOSTOON

2.1 Yleisiä näkökohtia

Lapset ovat kolmenlaisten, toisiaan täydentävien perus- ja ihmisoikeuksien suojajärjestelmien piirissä Euroopassa. Suomen näkökulmasta katsottuna lapsen oikeuksia turvaavat kansallinen perusoikeusjärjestelmä, Suomen solmimat kansainväliset ihmisoikeussopimukset, sekä EU-oikeuden piiriin kuuluvat Euroopan unionin perusoikeudet, jotka on koottu Euroopan unionin perusoikeuskirjaan (EUVL C 303).¹⁵

Ensimmäinen askel kohti Lapsen oikeuksien yleissopimusta oli vuonna 1959 annettu Yhdistyneiden kansakuntien (YK:n) lapsen oikeuksien julistus.¹⁶ YK:n lapsen oikeuksien julistus tarkensi lapselle kuuluvia oikeuksia ja määritteli ne ihmisarvoiset olosuhteet, joita lapsi tarvitsee kehittyessään ja kasvaessaan. Julistuksen johdantoon sisällytetty periaate vaatii lapselle edellytyksiä ruumiillisesti, sielullisesti ja sosiaalisesti terveeseen ja normaaliin kehitykseen vapaissa ja ihmisarvoisissa olosuhteissa.¹⁷ Julistus jäi kuitenkin hyvin yleiseksi ja filosofiseksi, eikä sillä ollut varsinaista velvoittavaa vaikutusta, eivätkä sitä loukkaavat valtiot joutuneet vastuuseen toimistaan. Kesti 30 vuotta ennen kuin sitova sopimus saatiin aikaan ja YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus vuonna 1989 hyväksyttiin. Julistuksen arvoa ei voi kuitenkaan väheksyä, sillä sen asema asenteiden muokkaajana on ollut merkittävä.¹⁸

Lapsen oikeuksien sopimus hyväksyttiin siis YK:n yleiskokouksessa 20.11.1989 ja se astui kansainvälisesti voimaan seuraavana vuonna. Sopimukseen kuuluu kolme myöhemmin lisättyä valinnaista pöytäkirjaa: lasten osallistuminen aseellisiin konflikteihin, lapsikauppa ja lasten hyväksikäyttö prostituutiossa ja pornografiassa sekä valitusoikeus. Suomi on allekirjoittanut kaikki kolme lisäpöytäkirjaa, mutta ratifioinut vasta kaksi ensimmäistä.¹⁹ YK:n lapsen oikeuksien yleissopimukseen liitetty valinnainen pöytäkirja lasten osallistumisesta aseellisiin selkkauksiin hyväksyttiin vuonna 2000 ja se tuli Suomen osalta voimaan vuonna 2002. Suomi allekirjoitti toisen lisäpöytäkirjan 7.9.2000, jonka Eduskunta hyväksyi vuoden 2012 alussa ja

¹⁵ Ojanen 2010, s. 118.

¹⁶ Flowers 2009, s. 19.

¹⁷ Moilanen 1990, s. 82.

¹⁸ Utriainen 2000, s. 31.

¹⁹ UNICEFin verkkosivu lapsen oikeuksien sopimuksesta, <<http://www.unicef.fi/mika-on-lapsen-oikeuksien-sopimus>>.

se astui voimaan 1.7.2012. Kolmannen lisäpöytäkirjan Suomi allekirjoitti ensimmäisten maiden joukossa 28.2.2012. Lisäpöytäkirja astuu voimaan kun sen on ratifioinut 10 valtiota, mutta se kestää vielä useita vuosia.²⁰ Tällä hetkellä lisäpöytäkirjan on ratifioinut vasta neljä maata.²¹

Yleissopimus lapsen oikeuksista on maailman laajimmin ratifioitu YK:n ihmisoikeussopimus. Sopimuksen osapuolia ovat kaikki maat Yhdysvaltoja ja Somaliaa lukuun ottamatta. (Lisäksi 9.7.2011 perustettu Etelä-Sudanin valtio ei vielä ole ratifioinut lapsen oikeuksien sopimusta.) Suomi allekirjoitti sopimuksen yhdessä 57 muun valtion kanssa vuonna 1990, kun se avattiin allekirjoitettavaksi. Sopimus tuli Suomen osalta voimaan seuraavana vuonna, ja se saatettiin valtiosisäisesti asetuksen tasoisesti voimaan. Sopimusvaltiot sitoutuvat kunnioittamaan ja edistämään yleissopimuksessa tarkemmin määriteltyjä lapsen oikeuksia. Lapsen oikeudet ovat luonteeltaan sekä poliittisia ja kansalaisoikeuksia että sosiaalisia ja taloudellisia oikeuksia. Niiden lisäksi sopimukseen on otettu määräyksiä, jotka voidaan lukea humanitaarisen oikeuden alaan.²²

Sopimuksessa on neljä yleisperiaatetta; se sisältää yhteisesti sovitun näkemyksen siitä, mitä lapsen hyvä elämä pitää sisällään ”ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansallisuuteen, etniseen tai sosiaaliseen alkuperään, varallisuuteen, vammaisuuteen, syntyperään tai muuhun seikkaan perustuvaa erottelua” katsomatta (2. artikla). Tämän syrjimättömyyden lisäksi muita pääperiaatteita ovat lapsen edun asettaminen ensisijalle (3. artikla), oikeus jäädä eloon ja kehittyä (6. artikla) sekä oikeus osallistua (12. artikla). Lapsen oikeuksien sopimuksen tavoitteena on pyrkiä turvaamaan lapsen oikeudet lapsen näkökulmasta katsottuna ja lapsen etua silmällä pitäen mahdollisimman tehokkaasti.²³

Sopimus velvoittaa Suomessa valtiota, kuntia, lasten vanhempia ja muita aikuisia. Viranomaisten tulee kaikissa lasta koskevissa toimenpiteissään ja päätöksissään arvioida niiden vaikutukset lapseen, ottaa huomioon lapsen etu ja kuunnella lapsen mielipidettä. Vanhemmilla ja huoltajilla on kuitenkin ensisijainen vastuu lapsensa huolenpidosta ja kasvatuksesta, jota

²⁰ UNICEFin verkkosivu lapsen oikeuksien sopimuksen lisäpöytäkirjoista, <http://www.unicef.fi/LOS_lisapoytakirjat>.

²¹ YK:n ihmisoikeusvaltuutetun verkkosivu, <http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11-d&chapter=4&lang=en>.

²² Nieminen 2000, s. 36.

²³ Nieminen 2000, s. 36–37.

varten heillä on oikeus saada tukea, ohjausta ja neuvontaa. Mikäli vanhemmat tai huoltajat eivät pysty tuesta huolimatta huolehtimaan lapsensa hyvinvoinnista, on valtion turvattava lapselle hyvä hoito sijaishoidon tai adoption kautta.²⁴

Sopimuksen juridinen status eli asema kansallisessa lainsäädännössä riippuu valtion tavasta toteuttaa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten velvoitteita. Lähtökohtaisesti ihmisoikeussopimusten asema Suomen oikeusjärjestyksessä määräytyy, kuten yleensä kansainvälisten sopimusten, eli niiden voimaansaattamissädöksen hierarkkisen statuksen mukaan. Ihmisoikeussopimuksilla ei siis lähtökohtaisesti ole ehdotonta ja yleistä etusijaa kotimaiseen oikeuteen nähden. On kuitenkin huomattava, että ihmisoikeussopimusten muodollisella asemalla Suomen oikeudessa ei enää ole merkitystä, sillä perustuslain (731/1999) 22 §:ssä asetettu julkisen vallan velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen kattaa Suomen kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet kokonaisuudessaan ja riippumatta siitä missä muodossa ne on konkreettisesti voimaan saatettu osaksi Suomen oikeusjärjestystä.²⁵ Suomessa lapsen oikeuksien sopimusta sovelletaan suoraan osana kansallista lainsäädäntöä. Mikäli ennen sopimusta voimaan tullut kansallinen lainsäädäntö on ristiriidassa sopimuksen kanssa, menee sopimus etusijalle. Sopimuksen voimaantulon jälkeen on kuitenkin pyritty huolehtimaan, ettei uusien säännösten ja sopimuksen välille synny ristiriitaa.²⁶

²⁴ Lapsiasiavaltuutetun verkkosivu, <http://www.lapsiasia.fi/lapsen_oikeudet> .

²⁵ Ojanen 2003, s. 105.

²⁶ Launis 2000, s. 60.

2.2 Sopimuksen pääperiaatteet

2.2.1 Syrjinnän kieltö (2 artikla)

Jokaisella lapsella on oikeus syrjimättömyyteen. Lapselle taataan yleissopimuksen oikeudet ilman minkäänlaista lapsen tai hänen vanhempiansa tai muun laillisen huoltajansa rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, poliittiseen tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen, etniseen tai sosiaaliseen alkuperään, varallisuuteen, vammaisuuteen tai muuhun seikkaan perustuvaa erottelua. Valtion on ryhdyttävä toimenpiteisiin syrjinnän lopettamiseksi kaikilla sopimuksen aloilla. Syrjinnän kohteina voivat olla yksittäinen lapsi tai samoilla perusteilla kokonainen lapsiryhmä. Syrjinnän kieltöä koskeva lainsäädäntö ei aina riitä syrjinnän lopettamiseksi ja valtion tulee silloin ryhtyä toimenpiteisiin tilanteen parantamiseksi.²⁷ Tämä lasten keskinäisen tasa-arvon takaava periaate koskee sopimuksen jokaista oikeutta ja kaikkia yhteiskunnallisia tilanteita.²⁸

Suomen perustuslain (731/1999) 6 §:n mukaan kaikki ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä, eikä ketään saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Lasten yhdenvertaisuudesta säädetään perustuslain 6 §:n 3. momentissa, jonka mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Säännöksellä halutaan korostaa, että lapsia tulee kohdella sekä aikuisväestöön nähden tasa-arvoisina, periaatteessa yhtäläiset perusoikeudet omaavina ihmisinä että keskenään yhdenvertaisesti. Tämän ohella se osoittaa, että jokaista lasta tulee kohdella yksilönä, ei pelkästään passiivisena toiminnan kohteena. Toisaalta, koska lapset kuitenkin tarvitsevat vajaavaltaisina ja aikuisväestöä heikompana ryhmänä erityistä suojelua ja huolenpitoa, tarjoaa säännös näin ollen perustan myös lasten positiiviselle erityiskohtelulle, jota tarvitaan lasten tasa-arvoisen aseman turvaamiseksi aikuisväestöön nähden.²⁹

Syrjinnän kieltöä on pyritty myös omalta osaltaan tehostamaan vuoden 2004 alusta voimaan tulleella yhdenvertaisuuslailla (21/2004). Lain tarkoituksena on edistää ja turvata yhdenvertai-

²⁷ Ks. tarkemmin SopS 59-60/1991, artikla 2.

²⁸ Tigerstedt-Tähtelä 2000, s. 48.

²⁹ HE 309/1993 vp, yksityiskohtaiset perustelut kohta 1.1.

suuden toteutumista sekä tehostaa syrjinnän kohteeksi joutuneen oikeussuojaa lain soveltamisalaa kuuluvissa syrjintätilanteissa.

Suomessa riski yhdenvertaisuuden ja syrjimättömyyden toteutumattomuudelle lasten ja nuorten keskuudessa liittyy etenkin maahanmuuttajaryhmiin, romaneihin, saamelaisiin, seksuaalisiin vähemmistöihin ja vammaisiin. Muun muassa suurin osa maahanmuuttajalapsista ja -nuorista on kotoutunut Suomeen hyvin. Maahanmuuttajanuorten kohdalla tärkein kotoutumista edistävä väylä on oppivelvollisuuteen perustuva opetus. Romaninuorten kohdalla tärkein yksittäinen asemaan vaikuttava tekijä on koulutus. Romanilasten ja -nuorten ongelmia ovat muun muassa lasten vähäinen osallistuminen esiopetukseen, peruskoulun keskeyttäminen, hakeutumattomuus jatko-opintoihin ja korkeakouluihin sekä syrjintä esimerkiksi työhönotossa ja palveluissa. Myös vammaiset henkilöt kohtaavat yhdenvertaisuuden kannalta epäkohtia, jotka vievät osan mahdollisuuksista ja aiheuttavat syrjäytymistä. Vammaisten henkilöiden kohdalla esimerkiksi koulutus voi olla puutteellista tai yksipuolista tarvittavien tukitoimien puuttumisen vuoksi. Tämä vaikuttaa jatkossa mahdollisuuksiin työllistyä, kuten myös osallistua aktiivisesti yhteisöjen toimintaan.³⁰

³⁰ Opetusministeriö: lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämissuunnitelma 2007–2011, s. 19–20.

2.2.2 Lapsen etu (3 artikla)

Lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan mukaan lapsen etu on otettava huomioon ensisijaisena näkökohtana kaikissa lapsia koskevissa virallisissa toimissa, kuten julkisessa tai yksityisessä sosiaalihuollossa, tuomioistuimissa, hallintoviranomaisissa ja lainsäädäntöelimissä. Sopimuksessa ei tarkemmin kuitenkaan määritellä lapsen edun käsitettä, vaan jokaisen lapsen asioista päättävän tulisi aina erikseen pohtia, mikä lapsen etu kulloisessakin tilanteessa on. Marshallin ja Parvisin mukaan lapsen edun määrittely onkin aina sidonnainen aikaan, paikkaan ja kulttuuriin sekä maan aineelliseen ja henkiseen kehitystasoon, yleiseen moraaliin ja lainsäädäntöön.³¹

Lapsen edun huomioonottamisen periaate perustuu lapsen ihmisarvon kunnioittamiseen. Lapsen ja aikuisen ihmisarvot ovat yhtä tärkeitä. Haavoittuvaisuutensa vuoksi lapsi kuitenkin tarvitsee erityistä suojelua.³² Vuoden 2008 alusta voimaan tulleessa uudessa lastensuojelulaisessa (417/2007) määritellään lain tasolla ensimmäistä kertaa käsite lapsen etu. Lain 4 §:n mukaisesti lastensuojelun tarvetta arvioitaessa ja lastensuojelua toteutettaessa on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Lapsen etua arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, miten eri toimenpidevaihtoehdot ja ratkaisut turvaavat lapselle tasapainoisen kehityksen ja hyvinvoinnin sekä läheiset ja jatkuvat ihmissuhteet. Huomiota tulee kiinnittää myös lapsen mahdollisuuteen saada ymmärtämystä ja hellyyttä, sekä iän ja kehitystason mukaista valvontaa ja huolenpitoa. Lapsen etua arvioitaessa lapselle tulisi taata taipumuksia ja toivomuksia vastaava koulutus, turvallinen kasvuympäristö ja ruumiillinen sekä henkinen koskemattomuus. Huomiota tulisi kiinnittää lisäksi lapsen mahdollisuuteen itsenäistyä, osallistua ja vaikuttaa omissa asioissaan.³³

Lapsen etu yhdistyy moneen lapsen oikeuksien sopimuksen artiklaan. Lapsen edun päätöksenteossa voidaan katsoa pohjautuvan jo edelläkin mainittuun lasten oikeuksien julistuksen ”kolmen kovan p:n ohjelmaan” protection, provision, participation.³⁴ Lapsen edun yleinen

³¹ Marshall, ja Parvis 2009, s. 89–90.

³² Tigerstedt-Tähnelä 2000, s. 51.

³³ Suomen neljäs määräaikaisraportti (CRC/C/FIN/4) 2008, s. 28.

³⁴ Alila 2011, s. 15.

periaate luo perustan myös lastensuojelulain nojalla kuntakohtaisesti laadittavien lastensuojelun järjestämistä koskevien suunnitelmien laadinnassa.

Korkein oikeus on ottanut kantaa (KKO:2008:69) eroperheen lasten ja vanhempien tapaamisajoista sopimiseen sekä lapsen edun tulkintaan huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevissa asioissa. Eroperheen lasten ja vanhempien tapaamisajat pitää korkeimman oikeuden kesäkuussa 2008 antaman päätöksen mukaan sopia sitovasti, vaikka lapset vastustaisivatkin tiukoja aikatauluja. Oikeus perusteli päätöstään muun muassa sillä, että vastuu tapaamisista ei saa jäädä yksin lapselle vanhempien välisten mahdollisten ristiriitatilanteiden aikana. Korkein oikeus kumosi käräjäoikeuden ja hovioikeuden samassa asiassa antamat päätökset, joissa oli kieltäydytty vahvistamasta tapaamisoikeutta koskevaa sopimusta. Käräjäoikeus ja hovioikeus eivät olleet lapsen edun vastaisena vahvistaneet sopimusta, jossa määriteltiin tapaamisten vähimmäismäärät ja ajankohdat, koska isällään asuneet 13- ja 16 -vuotiaat lapset olivat kertoneet arvostavansa vapaata oikeutta tavata äitiään. Korkein oikeus katsoi kuitenkin, ettei ollut lapsen edun mukaista asettaa häntä sellaiseen tilanteeseen, jossa hänen olisi itse päätettävä asemastaan, jos vanhemmat riitaantuvat.³⁵

Myös eduskunnan oikeusasiamies on lapsia koskevissa kanteluratkaisuissa kiinnittänyt toistuvasti eri viranomaisten huomiota lapsen edun ensisijaisuuteen. Tästä esimerkkinä voidaan mainita tapaus, jossa apulaisoikeusasiamies kiinnitti poliisin huomiota lapsen edun huomioon ottamiseen poliisin kohdistettua pakkokeinoja alaikäiseen epäillessään tätä huumausaineriikoksesta (3326/4/05). Toisessa tapauksessa apulaisoikeusasiamies katsoi, että poliisi ei ollut kiinnittänyt huomiota ensisijaisesti lapsen etuun, sillä 11-vuotias lapsi oli kotikäynnin yhteydessä jätetty ulkopuolisen henkilön huostaan lapsen vanhemman ollessa vakavasti loukkaantunut (1803/4/06).³⁶

Lapsen edun määrittely voi olla joskus vaikeaa. Eri ihmisillä voi olla erilaisia käsityksiä siitä, mikä on lapselle hyväksi. Huomiota tulee kuitenkin kiinnittää siihen, että lapsen etu ei tarkoita sitä, että päätökset ja ratkaisut tehdään aina niin kuin lapsi itse tai hänen vanhempansa haluavat.

³⁵ Ks. tarkemmin KKO:2008:69.

³⁶ Suomen neljäs määräaikaisraportti (CRC/C/FIN/4) 2008, s. 28–29.

2.2.3 Oikeus elämään, henkiinjäämiseen ja kehitykseen (6 artikla)

Sopimuksen 6 artiklassa säädetyt oikeudet liittyvät läheisesti muihin yleissopimuksen määrittelemiin oikeuksiin ja periaatteisiin, ja sen voidaankin sanoa olevan sopimuksen punainen lanka. Tarkoituksena on taata lapselle henkiinjäämiseen ja kehittymisen edellytykset mahdollisimman täysimääräisesti, sekä mahdollisimman täysimääräiset edellytykset lapsen harmoniselle kehitykselle.

Sopimuksen tärkeänä tavoitteena onkin luoda lapselle sellainen yhteiskunnallinen ympäristö, joka takaa maksimaaliset kehittymisen mahdollisuudet. Oikeus henkiinjäämiseen laajentaa lapsen oikeutta elämään siten, että se velvoittaa valtiot ryhtymään kaikkiin mahdollisiin ennaltaehkäiseviin toimenpiteisiin lapsikuolleisuuden estämiseksi kansallisesti ja kansainvälisen yhteistyön kautta. Kehittyminen tarkoittaa fyysistä, psyykkistä, moraalista, psykologista ja sosiaalista kehittymistä, joka valmistaa lasta itsenäiseen elämään vapaassa yhteiskunnassa.³⁷

Suomen perustuslain 7 § turvaa jokaisen oikeuden elämään. Perusoikeusuudistuksen esitöiden (HE 309/1993 vp) mukaan perusoikeudet kuuluvat ihmisille heidän elinaikanaan. Oikeusjärjestys antaa kuitenkin eri tavoin suojaa myös ennen syntymää, joka osittain toteutuu äidin perusoikeusturvan välityksellä.³⁸ Lisäksi perustuslain 1 §:n mukaan valtiosäännön perusarvoja on ihmisarvon loukkaamattomuuden turvaaminen. Siten esimerkiksi sikiöön ja alkioon kohdistuvat ihmisarvoa loukkaavat lääketieteelliset ja tieteelliset kokeilut ovat perustuslain vastaisia.³⁹

³⁷ Tigerstedt-Tähtelä 2000, s. 51.

³⁸ HE 309/1993 vp, kohta 3.3.

³⁹ Suomen neljäs määräaikaisraportti (CRC/C/FIN/4) 2008, s. 31.

2.2.4 Lapsen mielipiteen huomioon ottaminen (12 artikla)

Lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artiklan mukaan lapsen esittämät näkemykset tulee ottaa huomioon hänen ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti. Lapsilla ja nuorilla on oikeus osallistumiseen ja vaikuttamiseen kaikissa heitä koskevissa asioissa sekä myös muissa heitä kiinnostavissa yleisissä ja julkisissa asioissa.

Lapsen oikeus osallistua häntä itseään koskevaan päätöksentekoon on lapsen etua koskevan periaatteen ohella yksi tärkeimmistä lapsen oikeuksista. Aikuiset, ennen muuta huoltajat, käyttävät yleensä lapsen puhevaltaa, mutta lapsen oma osallistumisoikeus merkitsee sitä, että lapsella on myös itse oikeus osallistua oman asiansa ratkaisuun oman ikäkautensa ja kypsyytensä mukaisesti. Lapsen osallistumisoikeuden toteutumista voi kuitenkin olla vaikea valvoa laillisuusvalvonnan keinoin. Siitä, onko lapselle annettu tilaisuus tulla kuulluksi silloin, kun hän on sitä toivonut, on vaikea saada selvyyttä kirjallisessa menettelyssä. Vaikka lasta olisikin kuultu, ei kirjallinen selvitys aina välttämättä kuitenkaan kerro kaikkea olennaista siitä, millä tavoin kuuleminen on tapahtunut.⁴⁰

Lapsen oikeuksien sopimusta valvova lapsen oikeuksien komitea onkin ilmaissut huolensa siitä, että lasten, erityisesti alle 12-vuotiaiden lasten, näkemyksiä ei aina oteta täysin huomioon lapsen huostaanoton yhteydessä ja tapaamisoikeuksia koskevissa oikeuden käsittelyyn tulleissa riitatapauksissa. Komitea on suositellut, että sopimusvaltio ryhtyisi tekemään säännöllisiä katsauksia siitä, missä laajuudessa lasten mielipiteet otetaan huomioon ja siitä, miten ne vaikuttavat menettelytapoihin ja tuomioistuinten päätöksiin, ohjelmien toimeenpanoon ja lapsiin itseensä.⁴¹

Uudella lastensuojelulailla (417/2007) selkiytettiin säännöksiä, jotka koskevat lapsen osallisuuden vahvistamiseksi lapsen mielipiteen selvittämistä, kuulemista ja puhevallan käyttöä. Lakiin otettiin myös lapselle määrättävää edunvalvojaa koskeva säännös. Säännösten tavoitteena on varmistaa, että jokaisella lapsella on mahdollisuus vaikuttaa itseään koskeviin päätöksiin. Lapsen mielipide on selvitettävä niin, ettei siitä aiheudu tarpeettomasti haittaa lapsen ja hänen vanhempiansa tai muiden läheisten ihmisten välisille suhteille. Kaksitoista vuotta

⁴⁰Kurki-Suonio 2010, s. 7.

⁴¹Lapsen oikeuksien komitean 2. raportti (CRC/C/15/Add.132) 2000, kohta 29–30.

täyttäneelle lapselle on myös varattava tilaisuus tulla kuulluksi hallintolain (423/2003) 34 §:n mukaisesti häntä itseään koskevassa lastensuojeluasiassa.

Huostaanoton näkökulmasta katsottuna lastensuojeluasiassa lapsen mielipiteen selvittäminen on pääsääntö, josta voidaan poiketa vain erityisin syin. Lapsen mielipide voidaan jättää selvittämättä ainoastaan jos selvittäminen vaarantaisi lapsen terveyttä tai kehitystä tai jos se muutoin olisi ilmeisen tarpeetonta. Mielipiteen selvittämisen yhteydessä lapselle ei kuitenkaan saa antaa sellaisia tietoja, jotka vaarantavat hänen kehitystään tai ovat vastoin muuta erittäin tärkeää yksityistä etua.⁴²

Lapsi on aina asianosaisen asemassa lastensuojeluasiassa riippumatta siitä, onko hänelle oikeus käyttää puhevaltaansa itsenäisesti vai laillisen edustajan avulla. Siitä, kuka lapsen puhevaltaa tuomioistuimessa käyttää, on uudessa lastensuojelulaissa (417/2007) erityisiä säännöksiä. Lain mukaan lapselle on määrättävä lastensuojeluasiassa edunvalvoja huoltajan tilalle hänen puhevaltaansa käyttämään, jos on perusteltua syytä olettaa, ettei huoltaja voi puolueettomasti valvoa lapsen etua ja edunvalvojan määrääminen on tarpeen asian selvittämiseksi tai muutoin lapsen edun turvaamiseksi.⁴³

⁴² Suomen neljäs määräaikaisraportti (CRC/C/FIN/4) 2008, s. 31.

⁴³ Suomen neljäs määräaikaisraportti (CRC/C/FIN/4) 2008, s. 31.

2.3 Lapsen oikeudet Euroopan tasolla

2.3.1 Euroopan unionin toimielimet

Vaikka YK:n ihmisoikeussopimusten sisältämät oikeudet ovat universaaleja, joitakin maantieteellisiä alueita varten on luotu täydentäviä ihmisoikeusmekanismeja. Alueelliset ihmisoikeussopimukset on tarkoitettu vahvistamaan YK-sopimuksia, jotka tässäkin tapauksessa toimivat edelleen kehyksenä ja määrittelevät minimivaatimukset kaikkialla.⁴⁴ Suomen ollessa osa Euroopan unionia (EU), tulee Suomen noudattaa myös Euroopan unionissa hyväksytyt sopimuksia ja niiden mukanaan tuomia velvoitteita. Kaikki Euroopan unionin jäsen- ja hakijamaat ovat ratifioineet YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen ja sitoutuneet Euroopan neuvoston ihmisoikeustyöhön.⁴⁵ Lapsen oikeuksien sopimuksen määräyksiä ja periaatteita onkin pidettävä ohjenuorana lapsen oikeuksiin vaikuttavissa EU:n politiikoissa ja toimenpiteissä.⁴⁶

Lissabonin sopimuksen (EUVL C 306/2007) myötä Euroopan unionin kansalaiset voivat valittaa Euroopan neuvoston ihmisoikeustuomioistuimen lisäksi Euroopan unionin tuomioistuimeen, mikäli EU jollain tapaa on polkenut kansalaisen oikeuksia. Lapsen aseman ja oikeuksien kannalta Lissabonin sopimuksen voimaan tulolla oli suuri vaikutus lapsen oikeuksien edistämisen kannalta. Sopimuksen voimaan tulon myötä lasten oikeuksien edistäminen kuuluu EU:n sisä- ja ulkopoliittisiin tavoitteisiin ja lapsen etu tulee ottaa huomioon myös kaikessa EU:n päätöksenteossa.⁴⁷

EU:n perusoikeuskirjan (EUVL C 303) mukaan lapsen oikeudet ovat osa perusoikeuksia ja lapsen oikeuksien suojeluun on kiinnitettävä entistä enemmän huomiota EU:ssa.⁴⁸ EU:n tulee seurata, arvioida ja edistää lapsen oikeuksien toteutumista. Lapsen etu on otettava huomioon kaikissa EU:n toimissa, joilla on välittömiä tai välillisiä vaikutuksia lapseen. EU:n sitoutuminen lapsen oikeuksiin edellyttää johdonmukaista lähestymistapaa kaikilla asiaan liittyvillä EU:n toiminnan aloilla. Tähän tavoitteeseen voidaan päästä ottamalla perussopimukset, EU:n

⁴⁴ Flowers 2009, s. 19.

⁴⁵ Mäkinen 2009, <<http://www.lapsiasia.fi/nyt/puheenvuorot/puheet/puhe/-/view/1415575>>.

⁴⁶ Komission tiedonanto, KOM(2006) 367 lopullinen versio, s. 3, <<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0060:FIN:FI:PDF>>.

⁴⁷ Eurooppatiedotus: EU:n perusoikeuskirja ja lapsen oikeudet, <<http://www.eurooppatiedotus.fi/public/default.aspx?contentid=130418#UXvbDqIz2So>> .

⁴⁸ Eurooppatiedotus: Lasten oikeudet paremmin esiin Euroopan unionissa, <<http://www.eurooppatiedotus.fi/public/default.aspx?contentid=227116&contentlan=1&culture=fi>>.

perusoikeuskirja ja YK:n lapsen oikeuksien sopimus yhteiseksi perustaksi kaikissa lapsiin liittyvissä EU:n toimissa.⁴⁹

EU onkin sitoutunut kunnioittamaan erityisesti lasten oikeuksia, se tukee YK:n toimintasuunnitelmaa lapsille sopivasta maailmasta ”A World Fit for Children”. Lasten oikeuksien suojeleminen on tärkeällä sijalla myös EU:n kolmansiiin maihin soveltamassa ihmisoikeuksia ja demokratisoitumista koskevassa toimintapolitiikassa, erityisesti kun pannaan täytäntöön EU:n suunta- viivoja lapsista aseellisten selkkausten yhteydessä sekä lasten oikeuksien edistämisestä ja suo- jaamisesta. Myös laajentumisprosessi ja humanitaarinen apu luovat mahdollisuuksia edistää lasten oikeuksia.⁵⁰

Jotta lapsen oikeudet otettaisiin tulevaisuudessa paremmin huomioon EU:n politiikassa, Euroopan komissio antoi kesällä 2006 tiedonannon ”Tavoitteena lapsen oikeuksia koskeva EU:n strategia”, joka pohjautuu lapsen oikeuksien sopimukseen. Strategian tavoitteina on muun muassa lapsia koskevien keskeisten kysymysten nostaminen EU:n asialistalle ja lasten oikeuksien sisällyttäminen kaikkiin EU:n toimenpiteisiin. Komission mukaan lapsen etu on jat- kossa otettava huomioon kaikessa suoraan tai epäsuorasti lapsiin vaikuttavassa päätöksenteos- sa EU:ssa. Tähän kuuluu mm. lapsen aseman ja suojan parantaminen oikeudenkäynneissä. Erityisesti huomio tulee kiinnittää muita haavoittuvammassa asemassa oleviin lapsiin.⁵¹ Hyvi- en periaatteiden toteuttamiseen voidaan nähdä kuitenkin liittyvän myös haasteita. Miten esi- merkiksi käytännössä lasten osallistumismahdollisuuksia lisätään EU:n päätöksenteossa?

2.3.2 Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimella (EIT) on tärkeä rooli ihmisoikeuksien noudattamisen turvaamisessa ja sitä kautta myös lapsen oikeuksien turvaamisessa. Lapsen oikeuksien kannal- ta tärkeä Euroopan ihmisoikeussopimus takaa yksilöille mahdollisuuden valittaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelle ihmisoikeusloukkauksista. EIT:n rooli lapsen oikeuksien kan- nalta on ollut merkittävä siitäkin syystä, että aikaisemmin lapsen oikeuksien sopimuksessa ei

⁴⁹ Komission tiedonanto, KOM(2006) 367 lopullinen versio, s. 4, <<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0060:FIN:FI:PDF>>.

⁵⁰ Eurooppatiedotus: EU:n perusoikeuskirja ja lapsen oikeudet, <<http://www.eurooppatiedotus.fi/public/default.aspx?contentid=130418#UXvbDqIz2So.>>.

⁵¹ Komission tiedonanto, KOM(2006) 367 lopullinen versio, s. 4, <<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0367:FIN:EN:PDF>>.

ole ollut yksilövalitusmahdollisuutta, joka nyt 3. lisäpöytäkirjalla sopimukseen lisättiin. Valitusoikeus Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen edellyttää, että kaikki valtionsisäiset oikeussuojakeinot on käyty läpi.⁵² Ihmisoikeustuomioistuimesta onkin kehittynyt merkittävä tekijä ihmisoikeuksien turvaajana. Ihmisoikeustuomioistuimen tuomiot ovat käytännössä ennen muuta vahvistustuomioita. Sen perustehtävänä on ratkaista yksilövalitus, onko ihmisoikeussopimusta rikottu vai ei. Ihmisoikeustuomioistuin antaa jäsenvaltioita sitovia tuomioita. Tuomioistuimella ei kuitenkaan ole suoraan valtaa määrätä kansallista lainsäädäntöä muutettavaksi. Tuomion saaneen sopijavaltion omana asiana on päättää se, millä tavoin se huolehtii valtionsisäisesti ihmisoikeusloukkaukseen johtaneen epäkohdan korjaamisesta.⁵³

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on hyödyntänyt myös muiden valvontaelinten kannanottoja ja hakenut vahvistusta tulkintaansa esimerkiksi YK:n KP-sopimusta valvovan ihmisoikeuskomitean ja kansainvälisen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä. Lisäksi EIT on viitannut erityiskysymyksiä käsitteleviin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin, kuten lapsen oikeuksien sopimukseen. Näistä esimerkkinä tapaus *Keegan v. Irlanti* (1994),⁵⁴ jossa oli kyse Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan tulkinnasta. EIT viittasi ratkaisussaan lapsen oikeuksien sopimukseen ja sen 7 artiklaan. Toinen esimerkki lapsen oikeuksien sopimukseen liittyvistä kysymyksistä EIT:n ratkaisukäytännössä on tapaus *A v. Yhdistynyt kuningaskunta* (1998)⁵⁵, jossa EIT viittasi ratkaisussaan lapsen oikeuksien sopimukseen ja sen 19 ja 37 artikloihin.⁵⁶

Vaikka itse Euroopan ihmisoikeussopimus ei sisällä erityistä lapsinäkökulmaa, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on kehittänyt laajan lasten oikeuksia koskevan käytännön, joka koskee erityisesti lapsen suhdetta perheeseen, kiellettyjä rankaisumenetelmiä, koulutusta ja lasta rikosoikeudellisissa yhteyksissä.⁵⁷ Esimerkiksi ratkaisussa *Sahin v. Saksa* Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen suuri jaosto totesi lapsen oikeuksien sopimuksen sisältävän lasten ihmisoi-keudet ja ne standardit, joihin kaikkien valtioiden tulee pyrkiä toteuttaessaan lasten oikeuk-

⁵² Ojanen 2003, s. 116.

⁵³ Ojanen 2003, s. 126–127.

⁵⁴ Ks. tarkemmin *Keegan v. Irlanti*, kohta 50.

⁵⁵ Ks. tarkemmin *A v. Yhdistynyt kuningaskunta*, kohta 22.

⁵⁶ Pellonpää 2005, s. 218–219.

⁵⁷ Hakalehto-Wainio 2011, s. 523–525.

sia.⁵⁸ Voidaankin todeta, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen on havaittu viittaavan yhä useammin lapsen oikeuksien sopimukseen.

Lapsen edun periaate näkyy erityisesti ihmisoikeustuomioistuimen 8 artiklaa koskevassa oikeuskäytännössä, jossa on kysymys lapsen huollosta, tapaamisoikeudesta, adoptiosta ja lastensuojelusta. Euroopan ihmisoikeussopimuksen luonne dynaamisena instrumenttina antaa mahdollisuuden soveltaa sitä ottaen huomioon lapsen erityiset tarpeet ja oikeudet. Ihmisoikeuksien merkityksen vahvistuminen kansainvälisesti on nostanut myös lapsen oikeuksien sopimuksen statusta.⁵⁹ Näin ollen voidaan todeta, että lapsen oikeuksien sopimus on osa suurempaa ihmisoikeusverkostoa ja se toimii vuorovaikutuksessa muiden ihmisoikeussopimusten kanssa lapsen oikeuksia koskevissa tulkintakysymyksissä.

Lapsen oikeuksien ja erityisesti huostaanottoa koskevien tapausten näkökulmasta katsottuna, voidaan tarkastella Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen antamia ratkaisuja. EIT on antanut useita Suomea koskevia ratkaisuja, jotka ovat koskeneet lapsen oikeuksia ja erityisesti perhe-elämän suojaa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin antoi vuonna 2006 Suomea koskevan ratkaisun, jossa se totesi huostaanotetun lapsen ja vanhemman välistä perhe-elämän suojaa loukatun muun muassa sen vuoksi, ettei tapaamisoikeuden rajoittamisesta ollut tehty virallista valituskelpoista päätöstä. Tapauksessa päätöksiä oli alettu tehdä vasta, kun valittaja oli kannellut menettelystä oikeusasiamiehelle, ja tämä oli puuttunut asiaan (R. v. Suomi, 30.5.2006).⁶⁰

Lapsen oikeuksien kannalta huomioon on otettava myös EIS 6 artiklan oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevat määräykset. Ratkaisukäytännössään EIT on katsonut, että kansallisilla viranomaisilla on laaja, kansalliseen lainsäädäntöön perustuva harkintavalta päättää siitä, onko lapsen huostaanotto tarpeellinen. Niinpä itse huostaanoton ei ole useinkaan todettu loukanneen 8 artiklaa, kunhan lapsen ja vanhempien prosessuaaliset oikeudet on riittävällä tavalla huomioitu päätöksenteossa. Sen sijaan lähempään tarkasteluun on usein otettu kansallisten oikeusturvakeinojen kattavuus, erilaiset rajoitustoimenpiteet sijaishuollossa ja perheen jälleenyhdistämisen tavoite.⁶¹

⁵⁸ Ks. tarkemmin Sahin v. Saksa, kohta 39.

⁵⁹ Hakalehto-Wainio 2011, s. 523–525.

⁶⁰ Kurki-Suonio 2010, s. 300.

⁶¹ de Godzinsky 2012, s. 33.

Lisäksi EIT on korostanut huostaanoton luonnetta lähtökohtaisesti väliaikaisena toimenpiteenä ja sitä, että kaikkien siihen liittyvien toimenpiteiden tulisi tähdätä perheen jälleenyhdistämiseen. Vaikka Euroopan ihmisoikeussopimus ei itsessään sisällä lapsen edun käsitettä, on sille kuitenkin annettu paljon painoa EIT:n ratkaisukäytännössä. Esimerkiksi punnitessaan lapsen intressissä tapahtuvaa huostaanottoa puoltavia näkökohtia ja vanhempien intressissä olevaa perheen jälleenyhdistämistä, EIT on antanut erityistä painoa lapsen edulle, joka tapauksen luonteen ja vakavuuden perusteella saattaa olla painavampi kuin vanhemman etu. Eri-tyisesti EIT on katsonut, etteivät vanhemmat voi olla 8 artiklan nojalla oikeutettuja toimenpiteisiin, jotka saattaisivat haitata lapsen terveyttä ja kehitystä.⁶²

⁶² de Godzinsky 2012, s. 33.

2.4 Sopimuksen suhde muihin ihmisoikeussopimuksiin ja kansalliseen lainsäädäntöön

2.4.1 Lapsen oikeudet kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa

Lapsen oikeuksien sopimus on läheisesti yhteydessä myös muihin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Se tuleekin nähdä muita ihmisoikeussopimuksia ja asiakirjoja täydentävänä säännöstönä. Lapsen oikeuksien sopimuksen mallina on käytetty etenkin YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaa yleissopimusta (KP-sopimusta) sekä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevaa yleissopimusta (TSS-sopimusta). Molemmissa sopimuksissa on artikloja, jotka koskevat erityisesti lapsen oikeuksia.⁶³ Näistä esimerkkeinä voidaan mainita KP-sopimuksen 24 artikla, jonka mukaan jokaisella lapsella on oikeus alaikäisyytensä edellyttämään suojeluun perheensä, yhteiskunnan ja valtion taholta. TSS-sopimuksen 10 artiklan mukaan kaikkiin lapsiin ja nuoriin henkilöihin nähden on ryhdyttävä erityisiin suojelu- ja avustustoimiin ilman syrjintää.

Lapsen oikeuksien sopimusta valmisteltaessa huomiota kiinnitettiin myös Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimukseen (EIS).⁶⁴ Vuonna 1950 solmittu ja 1990 Suomessa voimaan tullut Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus on lapsen oikeuksien kannalta merkittävä kansainvälinen sopimus.⁶⁵ Lapsen oikeuksien näkökulmasta voidaan pitää tärkeänä EIS 1 artiklaa, joka takaa sopimuksessa mainitut oikeudet ja vapaudet kaikille. Euroopan ihmisoikeussopimuksen artikloita voidaan tulkita lapsen oikeuksien sopimuksen sisältämien, lasta kattavasti suojaavien periaatteiden ja määräysten näkökulmasta.⁶⁶

Erityisesti lastensuojelun kannalta merkittäväksi on osoittautunut Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla, joka korostaa perhe-elämän suojaa. Vaikka 8 artikla etupäässä suojaakin yksilön vapauspiiriä viranomaisten taholta tulevaa puuttumista vastaan, on tämän artiklan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä katsottu edellyttävän myös valtiolta aktiivisia toimenpiteitä artiklan tarkoittamien oikeuksien turvaamiseksi, myös yksityisten taholta tulevaa puuttumista vastaan.⁶⁷ EIS 8 artikla onkin läheisesti yhteydessä lapsen oikeuksien sopimuksen 16 artiklaan, jonka mukaan lapsen yksityisyyteen, perheeseen, kotiin tai kirjeen-

⁶³ Nieminen 2000, s. 37–38.

⁶⁴ Nieminen 2000, s. 38.

⁶⁵ Pellonpää 2005, s. 6.

⁶⁶ Hakalehto-Wainio 2011, s. 523–525.

⁶⁷ HE 252/2006, s. 44.

vaihtoon ei saa puuttua mielivaltaisesti tai laittomasti eikä hänen kunniaansa tai mainettansa saa laittomasti halventaa.

Euroopan neuvoston jäsenmaiden laatimaan Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan ja sen korvaavaan Suomessa ensimmäisenä päivänä elokuuta 2002 voimaan tulleeseen uudistettuun Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan (SopS 80/2002) sisältyy myös lasten ja nuorten oikeuksiin liittyviä säännöksiä. Peruskirjalla on haluttu vahvistaa oikeudet, jotka perustuvat paljolti jo entuudestaan jäsenvaltioiden kansainvälisiin velvoitteisiin ja kansalliseen valtiosääntöperinteeseen⁶⁸.

Uudistettuun sosiaaliseen peruskirjaan sisältyy muun muassa lasten ja nuorten oikeutta sosiaaliseen, oikeudelliseen ja taloudelliseen suojeluun koskeva 17 artikla, joka sisältää myös lastensuojelua koskevia velvoitteita. Artiklan mukaan sopimusvaltiot sitoutuvat ryhtymään muun muassa kaikkiin tarvittaviin toimiin, joiden tarkoituksena on taata valtion taholta suojelu ja erityinen apu lapsille ja nuorille, jotka väliaikaisesti tai pysyvästi eivät saa perheensä tukea. Lastensuojelun tulee muiden lapsille tarkoitettujen instituutioiden tavoin toiminnoltaan tähdätä lapsen persoonallisuuden sekä fyysisten ja psyykkisten ominaisuuksien tasapainoiseen kehittämiseen⁶⁹.

Lasten oikeuksien toteutuminen Suomen alueella ei siis ole pelkästään kansallinen projekti, jota Euroopan ihmisoikeustuomioistuin tai YK:n lapsen oikeuksien komitea välillä sohaisee, vaan osa eurooppalaista ja laajemmin koko ihmiskuntaa koskevasta oikeudellisesta kehityksestä.⁷⁰

2.4.2 Lapsen oikeudet perustuslaissa

Lapsia koskevaa tai vaikutuksiltaan lapsiin ulottuvaa lainsäädäntöä on lähes kaikilla hallinnonaloilla. Lasten asemaa, lapsen etua ja oikeuksia sekä hyvinvointia koskevat asiat ulottuvat miltei kaikille yhteiskuntasektoreille. Kansallisessa lainsäädännössämme lasten asemaa ja oikeuksia koskevia säännöksiä on sisällytetty esimerkiksi Suomen perustuslakiin (731/1999), lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annettuun lakiin (361/1983), lastensuojelulakiin

⁶⁸ Pellonpää 2005, s. 77.

⁶⁹ HE 252/2006, s. 46.

⁷⁰ Kurki-Suonio 2010, s. 308.

(417/2007), nuorisotyölakiin (235/1995), perusopetuslakiin (628/1998) sekä lasten päivähoitolaista annettuun lakiin (36/1973). Näistä tarkemmin tulen seuraavaksi keskittymään tutkimukseni aiheen kannalta olennaisimpiin lakeihin eli perustuslakiin ja lastensuojelulakiin.

Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten lisäksi myös Suomen perustuslakiin (731/1999) sisältyy lapsen oikeuksia koskevia sopimuksia.⁷¹ Perusoikeusuudistukseen johtaneen perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamista koskevan hallituksen esityksen (HE 309/1993 vp) mukaan uudistuksella pyrittiin, paitsi muuhun, lähentämään sisällöllisesti toisiinsa kotimaista perusoikeusjärjestelmää ja kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita.

Suomen perustuslaki onkin saanut paljon aineksia kansainvälisistä sopimuksista etenkin perus- ja ihmisoikeuksien osalta. Kansainväliset sopimukset ja perustuslaki eivät kuitenkaan ole suoraan verrattavissa toisiinsa, eikä perustuslain perus- ja ihmisoikeusosio ole myöskään suora kopio kansainvälisistä sopimuksista, vaan sopimusten sisältöä on muokattu omaan oikeuskulttuuriimme istuvaksi ja oman lainsäädäntömme mukaiseksi.⁷² On kuitenkin myös muistettava, ettei kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ja Suomen perustuslain säännöksiä tule nähdä toisistaan erillisinä, vaan ne vaikuttavat yhdensuuntaisesti lasten oikeuksia ja asemaa edistävästi.⁷³

Perusoikeudet kuuluvat lähtökohtaisesti kaikille Suomen oikeudenkäyttöpiirissä oleville henkilöille ikään katsomatta. (Poikkeuksena ainoastaan 14 §, jonka mukaan kunnallinen ja valtiollinen äänioikeus kuuluu vain 18 vuotta täyttäneille henkilöille). Lapsen oikeuksien kannalta erityisesti huomioitavia perusoikeuksia ovat yhdenvertaisuus (6 §), oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (7 §), liikkumisvapaus (9 §) yksityiselämän suoja (10 §), omaisuuden suoja (15 §), sivistykselliset oikeudet, erityisesti oikeus perusopetukseen (16 §), oikeus sosiaaliturvaan (19 §), oikeusturva (21 §) ja perusoikeuksien turvaaminen (22 §).

⁷¹ Nieminen 2000, s. 39.

⁷² Nieminen 2004, s. 593.

⁷³ Nieminen 2000, s. 39.

2.4.3 Sopimuksen suhde lastensuojelulakiin

Lastensuojelulain (417/2007) lähtökohtana voidaan pitää lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan periaatetta lapsen edusta, ja sen huomioimisesta kaikessa lasta koskevassa päätöksenteossa. Erityisesti vuoden 1995 perusoikeusuudistus ja vuoden 2000 maaliskuun alusta voimaan tullut perustuslaki (731/1999) sekä Suomessa vuonna 1991 voimaan saatettu lapsen oikeuksien sopimus edellyttivät lastensuojelulain säännösten uudelleen arvioimista ja täsmenmistä.⁷⁴ Uusi lastensuojelulaki (417/2007) tuli voimaan 2008 vuoden alusta. Omalta osaltaan laki edistää oikeusturvan toteutumista lapsi- ja perhekohtaisessa lastensuojelussa.

Lastensuojelulain 1 §:n mukaisesti lain tarkoituksena on turvata lapsen oikeus turvalliseen kasvu ympäristöön, tasapainoiseen ja monipuoliseen kehitykseen sekä erityiseen suojeluun. Lapsen etua ja sen huomioon ottamista lastensuojelutyössä on entisestään korostettu uudessa laissa. Lasten aseman turvaaminen pelkän lastensuojelulain voimin ei kuitenkaan ole mahdollista, ja julkisen vallan onkin kaikissa toimissaan otettava huomioon lapsen etu.⁷⁵ Tähän viitataan myös lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklassa, jonka mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu.

Tämän lisäksi lastensuojelulain 2 §:n mukaan lähtökohtana on, että lasten vanhemmilla ja muilla huoltajilla on ensisijainen vastuu huolehtia lapsen hyvinvoinnista ja turvata tälle turvallinen ja tasapainoinen kasvu ympäristö. Jos vanhemmat tai muut lapsen huoltajat eivät tästä tehtävästä pysty huolehtimaan, tulee julkisen vallan taata lapsen kehitykselle turvallinen ympäristö. Tähän viitataan myös perustuslain 19.3 §:ssä, jonka mukaan julkisen vallan velvollisuuksiin kuuluu vanhempien tukeminen lapsen huolenpidossa. Näiden voidaan nähdä pohjautuvan lapsen oikeuksien sopimuksen 18 artiklaan.

Lastensuojelulaissa on pyritty kiinnittämään erityistä huomiota lapsen ja nuoren osallisuuteen. Lain 5 §:n mukaan lapsen ja nuoren mielipiteeseen ja toivomuksiin tulisi kiinnittää erityistä huomiota. Lapsen mielipiteen selvittämistä ja kuulemistä sekä lapsen puhevaltaa koskevista säännöksistä on säädetty erityisesti lastensuojelulain 20 ja 21 §. Sääntely kiinnittyy keskeises-

⁷⁴ HE 252/2006, s. 6.

⁷⁵ Rätty 2010, s. 17.

ti perustuslain 6.3 §:n ja lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artiklaan joka velvoittaa ottamaan lapsen mielipiteen huomioon kaikessa lasta koskevassa päätöksenteossa.

Voidaankin siis todeta, että lastensuojelulaki on keskeisesti rakentunut lapsen oikeuksien sopimuksen pohjalta, ja sopimuksen asettamat velvoitteet huomioon ottaen. Kuten edellä on jo todettu, on lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artikla, lapsen edusta, myös johtavana periaatteena lastensuojelulaissa. Jotta lastensuojelun kannalta 3 artiklan asettamat edellytykset lastensuojelussa toteutuvat, tulee myös muut sopimuksen muut artiklat ottaa huomioon, niiden rakentuessa tiiviisti lapsen edun toteutumisen ympärille.

3 SOPIMUKSEN VALVONTA- JA SEURANTAMEKANISMIT

3.1 Lapsen oikeuksien sopimuksen valvontakeinot

3.1.1 Kansainvälinen valvonta

Suomen ihmisoikeustilannetta arvioidaan ja valvotaan myös kansainvälisesti. Kun valtio sitoutuu kansainväliseen ihmisoikeussopimukseen, sitoutuu se myös toimittamaan määräaikaisraportteja sopimuksessa määritetyille kansainväliselle valvontaelimelle. Suomi toimittaa määräaikaisraportteja eri valvontaelimille, joista osa kuuluu YK:n alaisuuteen ja osa toimii Euroopan neuvoston puitteissa. Yhdessä raportointivelvoitteet muodostavat taukoamattoman syklin, joka sitoo Suomen tiiviisti kansainväliseen ihmisoikeusdialogiin.⁷⁶

Yleissopimuksen osapuolen on siis annettava määräajoin raportti sopimusvalvontaelimelle niistä lainsäädännöllisistä, oikeudellisista, hallinnollisista ja muista toimista, joihin se on ryhtynyt pannaan täytäntöön sopimusvelvoitteensa. Määräaikaisraportit käsitellään sopimusvalvontaelinten julkisissa ja suullisissa kuulemistilaisuuksissa, joiden käsittelyn päätyttyä valvontaelin suljetussa istunnossaan hyväksyy loppupäätelmät. Valvonta perustuu siten sopimusosapuolten rakentavaan vuoropuheluun riippumattomien, yleissopimuksilla perustettujen sopimusvalvontaelinten kanssa. Sopimusosapuolten tulee tutkia saamansa suositusluonteiset loppupäätelmät ja omalta osaltaan harkita, mihin toimenpiteisiin niiden johdosta olisi mahdollisesti syytä ryhtyä.⁷⁷

YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen ja sen valinnaisten pöytäkirjojen täytäntöönpanoa, toteuttamista ja noudattamista eri maissa valvoo Genevessä istuva YK:n lapsen oikeuksien komitea. Komitea koostuu 18 asiantuntijasta eri puolilta maailmaa, joiden toimikausi on neljä vuotta. Sopimusvaltiot valitsevat komitean jäsenet keskuudestaan ja he toimivat komiteassa henkilökohtaisessa ominaisuudessaan. Komitean jäsenien valinnassa tulee kiinnittää huomiota tasapuoliseen maantieteelliseen jakaumaan ja siihen, että keskeisimmät oikeusjärjestelmät ovat edustettuina.⁷⁸

⁷⁶ Halme-Tuomisaari – Huotari 2012, s. 518.

⁷⁷ Oikeusministeriön julkaisu 18/2012, s. 8.

⁷⁸ Ks. tarkemmin SopS 59-60/1991, 43 art.

Lapsen oikeuksien komitea ei kuitenkaan ole ainoa lapsen oikeuksia valvova kansainvälinen valvontaelin, vaan toiminta Suomen ulkopuolella lapsen oikeuksien valvonnassa ja edistämisessä on tullut aktiivisemmaksi. Ihmisoikeuksien valvonnan huomattavin ulkomainen auktoriteetti on jo edelläkin mainittu Euroopan neuvoston yhteydessä toimiva Euroopan ihmisoikeustuomioistuin. Se on erityisesti 2000-luvulla kehittänyt ihmisoikeussopimuksen tulkintaa lapsen oikeuksien näkökulmasta ratkaisuisaan, joista monet ovat koskeneet myös Suomea.⁷⁹ Lapsen oikeuksien komitean, sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen lisäksi myös esimerkiksi Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu ja YK:n ihmisoikeusneuvosto ovat vuorovaikutuksessa lapsen oikeuksia valvovien toimielinten kanssa ja näin osaltaan vaikuttavat lapsen oikeuksien toteutumiseen.

Erityisjärjestöillä, UNICEFilla ja muilla Yhdistyneiden kansakuntien elimillä on oikeus olla edustettuina lapsen oikeuksien sopimuksen sellaista määräysten täytäntöönpanon arvioinnissa, jotka kuuluvat niiden toimialaan. Komitea voi tarvittaessa pyytää erityisjärjestöjä, UNICEFia ja muita sopiviksi katsomiaan toimivaltaisia yhteisöjä antamaan asiantuntija-apua sopimuksen täytäntöönpanoa koskevissa kysymyksissä, kunkin omalla toimialalla.⁸⁰

Kansainvälisellä tasolla valtiot voivat myös painostaa toisia valtioita ihmisoikeussopimusten toteuttamiseksi muun muassa diplomaattisten neuvottelujen avulla tai tuomitsemalla jonkin valtion toimet julkisesti. Valtioiden välillä voidaan lapsen oikeuksien toteuttamiseen vaikuttaa muun muassa erilaisten yhteistyöhankkeiden, asiantuntija-avun ja kansalaistoiminnan tukemisen kautta. Ylikansallinen valvonta tapahtuu kuitenkin pääosin kansainvälisten järjestöjen ja YK:n alueellisten elinten kautta.⁸¹

YK:n yleiskokous hyväksyi 19.12.2011 kolmannen lisäpöytäkirjan YK:n lapsen oikeuksien sopimukseen. Lisäpöytäkirja edistää lapsen oikeuksien toteutumista merkittävästi vahvistamalla sopimuksen valvontaa. Lisäpöytäkirjan myötä lapset voivat valittaa oikeusloukkauksista, joko yksilöinä tai ryhminä. Lisäksi YK:n lapsen oikeuksien komitea voi puuttua valtion toimiin jo ennen lopullista päätöstä ja näin ollen minimoida uhrille koituvat mahdolliset vahingot. Valtioiden keskinäiset valitukset ovat mahdollisia ja sen lisäksi komitea voi tehdä tar-

⁷⁹ Kurki-Suonio 2010, s. 305.

⁸⁰ Ks. tarkemmin SopS 59-60/1991, 45 art.

⁸¹ Launis 2000, s. 63–64.

kastuksia sopimusvaltiossa.⁸² Sopimukseen lisättyyn 3. pöytäkirjaan sisältyvä yksilövalitusmekanismi ei vielä ole käytössä. Lapsiin kohdistuvia ja ihmisoikeuksien lapsinäkökulman esiin nostavia ihmisoikeusloukkauksia ei siten ole mahdollista vielä saada lapsen oikeuksiin erikoistuneen asiantuntijaelimen tutkittaviksi. Kansainvälisellä tasolla on parhaillaan kuitenkin käynnissä ratifointi lapsen oikeuksien yleissopimuksen täydentävästä yksilövalitusoikeudesta.

Vaikka yksilövalitusoikeus saattaa johtaa uuden ja kansallisia tuomioistuimia tärkeällä tavalla ohjaavan oikeuskäytännön syntyyn, on syytä kuitenkin huomioida, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on antanut useita ratkaisuja, joilla on ollut vastaava merkitys. On huomionarvoista, että lapsen oikeuksia koskevien valitusten kautta yleisten ihmisoikeussopimusten valvontaelimet ovat usein tehneet ratkaisuja, joissa on korostettu valtioiden positiivisia toimintavelvoitteita. Nähtäväksi kuitenkin jää, minkälainen vaikutus yksilövalituksen mahdollisuudella tulee olemaan lapsen oikeuksia ohjaavassa oikeuskäytännössä tulevaisuudessa?

3.1.2 Valvonta kansallisella tasolla

Lapsen oikeuksien sopimuksen kannalta on erityisen tärkeää, että sopimuksessa turvattuja oikeuksia valvotaan myös kansallisella tasolla. Suomen ensimmäisen raportin pohjalta antamassaan lausunnossa lapsen oikeuksien komitea suositteli hallinnosta riippumattoman valvontamekanismin perustamista seuraamaan lapsen oikeuksien toteutumista Suomessa.⁸³ Komitean antamien suositusten pohjalta Eduskunta vahvisti 1990-luvun lopulla eduskunnan oikeusasiamiehen voimavaroja, parantaakseen lapsen oikeuksien valvontaa.⁸⁴

Lasten oikeuksien toteutumisen kannalta keskeisin valvova viranomainen on eduskunnan oikeusasiamies. Oikeusasiamies valvoo riippumattomana viranomaisena laillisuutta julkisen vallan käytössä ja julkisten tehtävien hoitamisessa. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä oikeusasiamiehen tehtäväksi tuli myös perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen huomioon ottaminen.⁸⁵ Eduskunnan oikeusasiamiehen ja lapsiasiavaltuutetun välisen toimivallanjaon mukaan eduskunnan oikeusasiamies voi ottaa vastaan lapsen oikeuksien loukkauksia koskevia valituk-

⁸² UNICEFin verkkosivu lapsen oikeuksien sopimuksen lisäpöytäkirjoista, <http://www.unicef.fi/LOS_lisapoytakirjat>.

⁸³ Lapsen oikeuksien komitean 1. raportti (CRC/C/15/Add.53) 1996, kohta 22–23.

⁸⁴ Lapsiasiavaltuutetun verkkosivu: Lapsiasiavaltuutettu Suomeen, <<http://www.lapsiasia.fi/151>>.

⁸⁵ HE 163/2004, s. 5.

sia, myös lapsilta itseltään, kun taas lapsiasiavaltuutettu vastaa lapsipolitiikan seurannasta.⁸⁶ Oikeusasiamies onkin toistuvasti viitannut ratkaisuihinsa komitean suosituksiin. Oikeusasiamiehen keskeisin tehtävä on kansalaisten tekemien kanteluiden ratkaiseminen. Oikeusasiamies voi puuttua lainvastaiseen tai muuten moitittavaan kohteluun myös omasta aloitteestaan ja oikeusasiamiehellä on oikeus tehdä valtioneuvostolle aloitteita lainsäädännössä havaitsemiensa puutteiden korjaamiseksi.⁸⁷

Oikeusasiamiehen toiminnassa onkin kiinnitetty erityistä huomiota lapsen oikeuksien valvontaan. Lasten asemaa laillisuusvalvonnassa vahvistettiin uuden apulaisoikeusasiamiehen viran perustamisen yhteydessä vuonna 1998 siten, että lapsen oikeuksia koskeva asiaryhmä koottiin yhdeksi asiakokonaisuudeksi. Lapsen oikeuksien asiaryhmä on nykyisin eräs oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan painopistealueista. Oma-aloitteiseen laillisuusvalvontaan on panostettu erityisesti lapsen oikeuksien valvonnassa tekemällä muun muassa tarkastuksia alan viranomaistoimintaan.⁸⁸ Lapsen oikeuksia koskevan asiaryhmän perusaineiston muodostavat tapaukset, jotka liittyvät muun muassa lastensuojeluun, vanhempien riitoihin lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta tai elatuksesta, lapsikaappauksiin tai adoptiomenettelyyn. Koska kantelun määrittely lapsen oikeuksia koskevaksi asiaksi ei ole aina yksiselitteistä, lapsen oikeuksien näkökulmaa pidetään esillä kaikissa muissakin asioissa.⁸⁹

Esimerkkinä siitä, miten oikeusasiamies valvoo lapsen suojelua sen laajemmassa merkityksessä, voidaan tuoda esiin ratkaisu vuodelta 2000, joka koski yksin maahan tulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden eräiden oikeuksien toteutumista. Oikeusasiamies piti puutteena muun muassa sitä, että osa näistä lapsista sai prosessin tuloksena oleskeluluvan, joka ei oikeuttanut lasten ja vanhempien jälleenyhdistämiseen Suomessa. Menettely ei sen vuoksi turvannut lapsen oikeuksien sopimuksen 10 artiklan mukaisia oikeuksia (2822/99). Oikeusasiamies seurasi asian kehitystä seuraavina vuosina ja pyysi muun muassa sisäasiainministeriöltä selvityksiä asiasta. Vuonna 2004 voitiin todeta tilanteen parantuneen olennaisesti muiden epäkoh- tien, kuten pitkien käsittelyaikojen ja lasten puhuttelun suorittavien asianmukaisen kouluttau-

⁸⁶ Lapsen oikeuksien komitean 4. raportti (CRC/C/FIN/CO/4) 2011, kohta 14.

⁸⁷ HE 163/2004, s. 5.

⁸⁸ HE 163/2004, s. 5.

⁸⁹ Kurki-Suonio 2010, s. 299–301.

tumisen osalta. Toimintaa kehitettiin edelleen perheen yhdistämistä koskevien hakemusten käsittelyn nopeuttamiseksi. (2726/02).⁹⁰

Oikeusasiamiehen yhteys kansainväliseen kehitykseen ei rajoitu pelkästään muiden toiminnan seuraamiseen ikään kuin ulkoa käsin. Parhaillaan on käynnissä muutosehdotus, jonka toteutuminen merkitsee oikeusasiamiehen toiminnan entistä virallisempaa yhteyttä eräisiin kansainvälisiin ihmisoikeusvalvojiin. Suomi on allekirjoittanut YK:n kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan (OPCAT) vuonna 2003 ja se on tullut kansainvälisesti voimaan 2006. Lisäpöytäkirjan ratifiointiin tähtäävät lainvalmistelutoimet ovat käynnissä⁹¹. Niiden yhteydessä on esitetty, että oikeusasiamies toimisi lisäpöytäkirjan edellyttämänä kansallisena valvontaelimenä, minkä on arvioitu merkitsevän erilaisiin laitoksiin kohdistuvien tarkastusten tuntuvaa lisäystä. Soveltamisalaan kuuluisivat muun muassa lastensuojelulaitokset, ryhmä- ja perheyhmäkodit alaikäisiä yksin tulleita turvapaikanhakijoita varten sekä esimerkiksi lastenosastot psykiatrisissa sairaaloissa.⁹²

Oikeusasiamiehen perustehtävä, kanteluiden tutkiminen ja laitosten tarkastaminen, tuottaa ensiarvoisen tärkeää tietoa siitä, miten nämä oikeudet toteutuvat yksilötasolla. Kun tämä tieto tulee riippumattomalta oikeusasiamieheltä eikä esimerkiksi hallituksen alaiselta viranomaiselta, sen luotettavuus on lähtökohtaisesti eri tasolla. Kansainvälisesti määritellyillä ja arvioiduilla lapsen ihmisoikeuksien toteutumisen mittapuilla ei ole kovin paljoa merkitystä ilman ruohonjuuritason riippumatonta informaatiota siitä, miten lasten asiat esimerkiksi Suomessa ovat.⁹³

Lisäksi kansalaisjärjestöillä on myös merkittävä rooli lapsen oikeuksien sopimuksen valvonnassa. Sopimuksen seuranta ja valvonta perustuukin eri toimijoiden väliseen yhteistyöhön. Kansalaisjärjestöjen asema on kirjattu myös lapsen oikeuksien sopimukseen (art. 45). Artiklan mukaan erityisjärjestöillä, Unicefilla ja YK:n elimillä on oikeus olla edustettuina sopimuksen toteutumisen arvioinnissa. YK:n lapsen oikeuksien sopimus onkin ainoa ihmisoikeussopimus,

⁹⁰ Kurki-Suonio 2010, s. 299–301.

⁹¹ Ks. tarkemmin esim. PeVL 7/2013 vp ja HE 182/2012 vp.

⁹² Kurki-Suonio 2010, s. 308.

⁹³ Kurki-Suonio 2010, s. 309.

joka nimenomaisesti tarjoaa kansalaisjärjestöille roolin sopimuksen toteuttamisessa ja valvonnassa.⁹⁴

⁹⁴ Launis 2000, s. 64.

3.2 Sopimuksen seuranta

3.2.1 Seurantaprosessi ja sen haasteet

Kuten edellä on todettu, sopimuksen seurannan kannalta määräaikaisraportit muodostavat tärkeän osan sopimuksen valvonnassa, ja sen arvioimisessa miten sopimusvaltio on toteuttanut ja edistänyt sopimuksen asettamia velvoitteita. Lapsen oikeuksien sopimuksen 44 artikla edellyttääkin, että sopimusvaltiot antavat komitealle määräaikaisraportin viiden vuoden välein. Määräaikaisraporttien tarkoituksena on kertoa, minkälaisin lainsäädännöllisin ja poliittisin toimin valtio on pyrkinyt edesauttamaan sopimuksen täytäntöönpanoa.⁹⁵ Komitean on saatava mahdollisimman kattava käsitys sopimuksen toteutumisesta ja mahdollisista vaikeuksista, jotka vaikuttavat yleissopimuksen mukaisten velvoitteiden täyttämiseen. Lisäksi raportointiin tulee liittää ajankohtaisia tilastotietoja.⁹⁶

Suomessa lapsen oikeuksien sopimuksen määräaikaisraportit laatii ulkoasiainministeriön ihmisoikeustuomioistuin- ja sopimusasioiden yksikkö. Raportti valmistellaan kuulemalla muita ministeriöitä, UNICEFia ja kansalaisyhteiskuntaa. Kaikki lausunnon antajat voivat osallistua myös raporttia koskeviin keskustelutilaisuuksiin. Raportissa tulee vastata komitean antamiin suosituksiin yleissopimuksen ja pöytäkirjojen täytäntöönpanosta. Suomi on antanut määräaikaisraporttinsa vuosina 1993, 1998, 2003 ja 2008. Tämän lisäksi järjestöt ja lapsiasiavaltuutettu antavat myös omat lisäraporttinsa, ja niille järjestetään suullinen kuulemistilaisuus kuten valtiovallallekin. Kuulemisen jälkeen komitea esittää saamiensa määräaikaisraporttien pohjalta valtiolle loppupäätelmänsä, joihin valtion on vastattava seuraavassa raportissa.⁹⁷ Valtioiden raportit komitealle lainsäädännöllisistä, oikeudellisista ja hallinnollisista toimistaan, joilla yleissopimuksessa tunnustettuja oikeuksia on saatettu täytäntöön.⁹⁸

Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelimille säännöllisesti annettavat määräaikaisraportit sopimusmääräysten täytäntöönpanosta ovat tärkeä osa ihmisoikeussopimusjärjestelmää. Määräaikaisraportointiin perustuva lapsen oikeuksien sopimus asettaa sopimusvaltiol-

⁹⁵ Halme-Tuomisaari – Huotari 2012, s. 518.

⁹⁶ SopS 59-60/1991, 44 artikla.

⁹⁷ Opetusministeriö 14/2010, s. 12.

⁹⁸ Lapsiasiavaltuutetun verkkosivu: Yleissopimus lapsen oikeuksista, <http://www.lapsiasia.fi/lapsen_oikeudet>.

le velvoitteen seurata sopimusta ja kehittää jatkuvasti lapsen oikeuksien toteutumista komitean antamien suositusten pohjalta.

Tarkasteltaessa määräaikaisraportointiin perustuvaa lapsen oikeuksien yleissopimuksen valvonta- ja seurantajärjestelmää, voidaan sitä pitää toisaalta kuitenkin myös yhtenä sopimuksen heikkona kohtana. Vaikka jäsenvaltion tehtävänä onkin viiden vuoden välein toimittaa komitealle raportti edellisten suositusten ja päätelmien pohjalta, voidaan käytännössä kuitenkin todeta, että useissa tapauksissa komitea on toistuvasti joutunut huomauttamaan Suomea saman epäkohdan tiimoilta.

Määräaikaisraportoinnin ongelmana voidaankin nähdä se, että valvontaelinten suositukset päätyvät julkisen keskustelun jälkeen helposti lepotilaan ja aiheet nostetaan esille vasta laadittaessa uutta määräaikaisraporttia.⁹⁹ Koska lapsen oikeuksien komitean antamien suositusten noudattamatta jättämisestä ei seuraa sopimusvaltiolle mitään varsinaista sanktiota, ja määräaikaisraporttien pohjalta tapahtuva komitean valvonta on enemmänkin yleisellä tasolla tapahtuvaa ohjausta ja neuvontaa voidaan myös pohtia sitä, mitä tosiasiallisia vaikutuksia komitean antamilla suosituksilla ja päätelmillä on, jos niiden toteuttaminen ei kansallisella tasolla tehokkaasti toteudu?

Keskeisenä haasteena voidaan myös pitää raportoinnin perusteella annettujen suositusten käsittelyä koko hallitusta sitouttavasti. Suosituksia ja niiden toimeenpanoa on seurattava jatkuvasti, aktiivisesti ja kattavasti, eikä näin ollen pelkkä sopimuksella turvattujen oikeuksien ylläpitoon tähtäävä toiminta riitä. Vuoropuhelua ihmisoikeussopimusten valvontaelinten kanssa tulisi edistää edelleen ja määräaikaisraportoinnin avoimuutta sekä kansalaisten mahdollisuuksia osallistua siihen tulisi kehittää. Perustuslakivaliokunta on todennut, että suosituksista ja niiden toimeenpanosta tulisi tehdä eduskunnalle selkoa vuosittain annettavassa hallituksen toimenpidekertomuksessa. Tämä tarjoaisi eduskunnalle ja sen valiokunnille mahdollisuuden osallistua suositusten toimeenpanon aktiiviseen seurantaan.¹⁰⁰

Koska komitean antamat suositukset ja päätelmät ovat kuitenkin vain yleisiä neuvoja ja ohjeita, eikä niiden toteuttamatta jättäminen aiheuta mitään sanktioita, voi sopimuksen edistäminen ja havaittujen puutteiden korjaaminen olla paljon kiinni sopimusvaltion halusta ja sen hetki-

⁹⁹ PeVL 23/2004 vp, s. 3.

¹⁰⁰ PeVL 23/2004 vp, s. 3.

sistä mahdollisuuksista edistää sopimuksen ja siinä turvattujen oikeuksien toteutuminen. Näin ei kuitenkaan saisi olla, vaan sopimuksessa turvatut lapsen oikeudet tulisi ottaa mahdollisimman hyvin sopimusvaltiossa huomioon, eikä niiden toteutumisen pitäisi olla esimerkiksi kuntien suuntaamien määrärahojen painotuksista kiinni.

Lapsen oikeuksien sopimuksen toteutumisen seurantaan tarvitaan monessa suhteessa huomattavasti enemmän tietoa sopimuksen toteutumisesta käytännön tasolla. Puutteelliset tiedot sekä puutteellinen raportointi voivat hankaloittaa työn kohdistamista ongelmakohtiin. YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen toteutumista valvomaan ja seuraamaan tarvitaan riippumaton valvontaelin, joka kykenee tarkkailemaan, että hallitus toimii vastuullisesti.

3.2.2 Suomen määräaikaisraportit

Suomen antamien määräaikaisraporttien pohjalta voidaan tarkastella sopimuksella turvattujen lasten oikeuksien kehittymistä ja huomioita siitä miten sopimuksen vaikutukset näkyvät kansallisella tasolla. Määräaikaisraporttien pohjalta voidaan myös tarkastella sitä, miten sopimuksen asettamat velvoitteet lapsen oikeuksien sopimuksessa ovat toteutuneet.

Ensimmäisen määräaikaisraporttinsa Suomi jätti YK:lle joulukuussa 1994. Kun Suomi allekirjoitti sopimuksen, katsottiin että Suomen lainsäädäntö takasi sopimuksessa mainitut lapsen oikeudet merkittävässä määrin.¹⁰¹ Lapsen oikeuksien sopimuksen voimaantulon aikana, vuonna 1991, Suomessa koettiin kuitenkin poikkeuksellisen suuri lama, jonka vaikutukset näkyivät myös lapsen oikeuksien toteuttamisessa. Kunnat joutuivat leikkaamaan muun muassa lapsille suunnattuja palveluitaan, ja sitä kautta myös lapsen oikeuksien toteutumisen turvaaminen heikkeni.¹⁰²

Suomen toinen lapsen oikeuksien sopimuksen määräaikaisraportti käsitteli ajanjaksoa tammi-kuusta 1995 kesäkuuhun 1998. Se valmistettiin laaja-alaisena viranomaisyhteistyönä, jota ulkoministeriö koordinoi. Raportoinnissa hyödynnettiin kansalaisjärjestöjen näkemyksiä sopimuksen toteutumisesta. Merkittävin toiseen raportointijaksoon ajoittuva lainsäädännöllinen uudistus Suomessa oli vuonna 1995 voimaan tullut hallitusmuodon perusoikeussäännöksiä uudistaminen. Vuonna 1995 toteutetun perustuslakiuudistuksen yhtenä tavoitteena oli täyden-

¹⁰¹ Suomen ensimmäinen määräaikaisraportti (CRC/C/8/Add.22) 1994, kohta 19.

¹⁰² Suomen ensimmäinen määräaikaisraportti (CRC/C/8/Add.22) 1994, kohta 45.

tää vuonna 1919 säädettyä hallitusmuotoa niin, että perustuslain säännökset entistä selkeämmin sisältävät myös ne ihmisoikeusvelvoitteet, joihin Suomi kansainvälisissä yleissopimuksissa on sitoutunut. Erityisesti säädettiin, että lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä ja lasten tulee sallia kehitystään vastaavasti osallistua itseään koskevien asioiden käsittelyyn. Julkisen vallan on tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Näiden periaatteiden sisällyttäminen perustuslakiin oli merkittävää sikäli, että täten ne tulivat huomioonotetuiksi kaikessa lapsia koskevassa lainsäädäntötyössä.¹⁰³

Suomen toiseen raportointijaksoon sijoittui myös valtioneuvoston vuonna 1995 antama lastensuojelua ja lapsipolitiikkaa koskevassa selonteko (VNS 2/1995 vp). Selonteossa todettiin, että Suomeen on tarpeen perustaa valtakunnallisen lapsiasiavaltuutetun virka, jonka haltijan tehtävänä olisi valvoa ja edistää lasten ja lapsiväestön oikeuksia ja etuja yleisellä hallinnon, yhteiskuntapolitiikan ja lainsäädännön tasolla.¹⁰⁴

Toisen raportointijakson aikana eduskunnan oikeusasiamiehen instituution kehittämistä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 129/1997 vp) ehdotettiin perustettavaksi toinen apulaisoikeusasiamiehen virka, jolloin eduskunnan oikeusasiamiehellä olisi apunaan kaksi apulaisoikeusasiamiestä. Uudistuksen eräänä tavoitteena oli pyrkiä lapsen oikeuksien toteuttamisen valvonnan kehittämiseen. Tarkoituksena oli määrätä lapsen oikeuksia koskevat asiat työjärjestyksessä toisen apulaisoikeusasiamiehen tehtäviksi.¹⁰⁵

Suomen ensimmäisen ja toisen raportin antamisen jälkeen 1.3.2000 tuli voimaan uusi Suomen perustuslaki (731/1999). Se kumosi vanhat perustuslait: Suomen hallitusmuoto vuodelta 1919, valtiopäiväjärjestys vuodelta 1928, valtakunnanoikeudesta annettu laki (273/1922) vuodelta 1922 ja samoin vuodelta 1922 oleva laki eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin sekä eduskunnan oikeusasiamiehen virkatointen lainmukaisuutta (274/1922). Kolmannen raportointijakson aikana Suomi myös ratifioi yleissopimuksen valin-

¹⁰³ Suomen toinen määräaikaisraportti (CRC/C/70/Add.3) 1998, kohta I A.

¹⁰⁴ VNS 2/1995 vp, kohta viranomaiset ja lapsiasiavaltuutettu.

¹⁰⁵ HE 129/1997 vp, kohta 2.1.

naisen pöytäkirjan lasten osallistumisesta aseellisiin selkkauksiin 28.3.2002 ja pöytäkirja tuli Suomessa voimaan 10.5.2002 (SopS 31/2002).¹⁰⁶

Suomen kolmannen määräaikaisraportin jälkeen tapahtunut keskeinen lainsäädännön uudistaminen koski erityistä tukea tarvitsevien lasten päivähoitoa, lastensuojelua ja vammaisten lasten palveluita. Lisäksi kansanterveyslakiin (66/1972) liitettiin velvoite seurata lasten ja nuorten terveydentilaa ja panostaa ennaltaehkäisyyn. Lainsäädäntömuutoksilla muun muassa isyysvapaata parannettiin ja päivärahoja korotettiin. Lakia lähestymiskiellosta (898/1998) täydennettiin perheen sisäisellä lähestymiskiellolla sekä uusi ulkomaalaislaki (301/2004) tuli voimaan toukokuussa 2004. Rikoslakia (39/1889) muutettiin vuosina 2004–2006 muun muassa lisäämällä ihmiskauppaa sekä lapsikaappauksia koskevat kriminalisoinnit.¹⁰⁷

Uusi lastensuojelulaki (417/2007) tuli voimaan vuoden 2008 alusta lähtien. Lain tarkoituksena on parantaa lapsen oikeuksien ja edun huomioon ottaminen lastensuojelua toteutettaessa, sekä turvata lapsen ja hänen perheensä tarvitsemat tukitoimet ja palvelut mahdollisimman varhain. Lailla pyritään edistämään viranomaisten yhteistyötä lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämiseksi normaalipalveluissa. Lisäksi tarkoituksena on parantaa lapsen, vanhempien ja huoltajien osallisuutta ja oikeusturvaa erityisesti lastensuojeluun liittyvässä päätöksenteossa.¹⁰⁸

Lapsen oikeuksien kannalta merkittävänä huomiona on vuonna 2005 voimaan tullut laki lapsiasiavaltuutetusta (1221/2004). Laissa määritellään muun muassa lapsiasiavaltuutetun toimialat ja tehtävät.¹⁰⁹ Valtioneuvosto hyväksyi joulukuussa 2007 nuorisolain (72/2006) nojalla ensimmäisen lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman vuosille 2007–2011. Vuosina 2007–2011 lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman toimeenpanoa varmisti ja koordinoi erillinen hallituksen lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelma. Poliitiikkaohjelman painopisteissä näkyivät myös YK:n lapsen oikeuksien komitean yleisissä päätelmissään esittämät kehittämistarpeet.¹¹⁰

¹⁰⁶ Suomen kolmas määräaikaisraportti (CRC/C/129/Add.5) 2003, s. 5.

¹⁰⁷ Suomen neljäs määräaikaisraportti (CRC/C/FIN/4) 2008, s. 6.

¹⁰⁸ Suomen neljäs määräaikaisraportti (CRC/C/FIN/4) 2008, s. 6.

¹⁰⁹ Suomen neljäs määräaikaisraportti (CRC/C/FIN/4) 2008, s. 9.

¹¹⁰ Suomen neljäs määräaikaisraportti (CRC/C/FIN/4) 2008, s. 9.

Kuten Suomen antamien raporttien pohjalta voidaan todeta, lapsen aseman ja oikeuksien parantamiseen tähtäävää uutta lainsäädäntöä on säädetty ja lapsen oikeuksien kannalta toimintaa on tehostettu. Tärkeää olisi kuitenkin varmistaa, että toiminta lapsen aseman parantamiseksi ei jää pelkästään suunnittelun ja ”kirjoitetun” varaan, vaan myös tosiasiallisesti toteutuisi.

3.2.3 Huomioita komitean antamista suosituksista

Tarkasteltaessa lapsen oikeuksien komitean antamia suosituksia ja päätelmiä, voidaan huomiota kiinnittää komitean toistuviin huomautuksiin lapsen oikeuksien kansallisessa toteutumisessa. Komitean antamat toistuvat suositukset ja huomautukset ovat koskeneet muun muassa lapsen oikeuksien koordinoinnin hajanaisuutta sekä sopimuksen pääperiaatteiden ja erityisesti lapsen edun näkökulman riittämätöntä huomioimista. Lisäksi komitea on toistuvasti kiinnittänyt huomiota siihen että lasten oikeuksien toteutuminen eri kunnissa ei ole yhdenvertaista sekä siihen, että lapsen oikeuksien sopimuksen tunnettavuutta tulisi lisätä.

Lapsen oikeuksien komitea on jo ensimmäisen määräaikaisraportin pohjalta antamissaan päätelmissä suositellut, että Suomi ryhtyisi lisätoimiin, joilla tehostetaan lasten oikeuksien koordinoimista valtion eri mekanismien välillä, sekä hallinnollisella että paikallisella tasolla. Suomen toista määräaikaisraporttia koskevissa päätelmissään YK:n lapsen oikeuksien komitea suositteli, että Suomen tulisi vakavasti harkita itsenäisen kansallisen lapsiasiamiehen viran perustamista. Samalla komitea kehotti luomaan mekanismeja sekä ministeriöiden keskinäisen että keskushallinnon ja paikallistason viranomaisten välisen yhteistyön koordinoimiseksi. Komitea myös suositteli, että Suomi vahvistaisi yhteistyötään kansalaisjärjestöjen kanssa.¹¹¹

Sopimuksen yleisperiaatteiden osalta voidaan todeta, että komitea ilmaisi huolensa Suomen ensimmäisen määräaikaisraportin pohjalta myös siitä, että Suomi ei ole vielä täysin ottanut lainsäädännössään ja politiikassaan huomioon sopimuksen peruseriaatteita, erityisesti artikloita 2, 3 ja 12.¹¹² Näihin samoihin seikkoihin komitea kiinnitti huomiota myös toisen ja kolmannen raportin pohjalta.¹¹³ Suomen antaman neljännen määräaikaisraportin suosituksissa komitea piti myönteisenä tietoja siitä, että lastensuojelulakiin (417/2007) sisältyy periaate lapsen edun huomioon ottamisesta arvioitaessa hänen tarvettaan lastensuojelutoimiin. Valitet-

¹¹¹ Ks. esim. lapsen oikeuksien komitean 2. raportti (CRC/C/15/Add.3) 2000, kohta 11–14.

¹¹² Lapsen oikeuksien komitean 1. raportti (CRC/C/15/Add.53) 1996, kohta 23.

¹¹³ Ks. esim. lapsen oikeuksien komitean 3. raportti (CRC/C/15/Add.272) 2005, kohta 18–22.

tavana komitea piti kuitenkin sitä, ettei sopimusvaltion muussa lainsäädännössä viitata kattavasti lapsen etuun ja ettei periaatetta riittävästi ymmärretä tai oteta huomioon lapsia koskevassa päätöksenteossa. Komitea onkin kehottanut Suomea tehostamaan pyrkimyksiään varmistaa, että lapsen edun periaate otetaan asianmukaisesti huomioon kaikissa lainsäädäntö-, hallinto- ja oikeudenkäyntimenettelyissä sekä kaikissa lapsia koskevissa ja lapsiin vaikuttavissa toimintapolitiikoissa, ohjelmissa ja hankkeissa ja että sitä sovelletaan niissä johdonmukaisesti. Myös kaikkien tuomioistuinten ja hallintoviranomaisten olisi perustettava tuomioidensa ja päätöstenensä oikeudelliset perustelut tähän periaatteeseen.¹¹⁴

Lapsen kuulemista ja mielipiteen huomioon ottamista on vahvistettu myös erityisesti lastensuojelulaissa. Kaikkien lastensuojelun asiakkaana olevien lasten ja nuorten mielipide tulee selvittää häntä koskevan asian käsittelyssä. Lisäksi 12 vuotta täyttäneellä lapsella on oikeus tulla kuulluksi häntä koskevassa hallinnollisessa päätöksenteossa esimerkiksi tuomioistuimessa. Kyseinen kuulemisveloitteen 12 vuoden ikäraja on toisaalta herättänyt huolen, joutuuko lapsi liian varhain keskelle oikeuskäsittelyä, jossa saatetaan tuoda esille häntä vahingoittavaa tietoa. Lapsen kuulemista hallintotuomioistuimen ratkaisuisissa täsmennettiin 1.3.2010 voimaan tulleella lastensuojelulain muutoksella. Lastensuojelulain 20 §:ssä on säädetty lapsen mielipiteen selvittämisestä ja kuulemisesta. Lasta voidaan kuulla henkilökohtaisesti, jos lapsi sitä pyytää tai siihen suostuu. Lapselle ei kuitenkaan saa antaa tietoja, jotka voisivat vakavasti vaarantaa hänen terveyttään tai kehitystään. Alle 12-vuotiaan lapsen henkilökohtaisen kuulemisen edellytys on, että kuuleminen tuomioistuimessa on välttämätöntä asian ratkaisemiseksi ja siitä ei arvioida aiheutuvan lapselle merkittävää haittaa.¹¹⁵

Yleissopimuksen 6 artiklan osalta lapsen oikeuksien komitea huomautti, että Suomen toisessa määräaikaissäraportissa ei ole selkeätä mainintaa siitä, millä tavoin sopimusvaltio toteuttaa oikeutta kehitykseen. Tästä johtuen komitea kehotti sopimusvaltiota toimintaohjelmissaan, strategioissaan, menettelytavoissaan ja ohjelmissaan tarkastelemaan näkökulmaa, jonka mukaan jokaisella lapsella on oikeus fyysiseen, henkiseen, hengelliseen, moraaliseen, psykologiseen ja sosiaaliseen kehitykseen.¹¹⁶

¹¹⁴ Lapsen oikeuksien komitean 4. raportti (CRC/C/FIN/CO/4) 2011, kohta 26–29.

¹¹⁵ Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisu 2/2011, s. 21.

¹¹⁶ Lapsen oikeuksien komitean 2. raportti (CRC/C/15/Add.132) 2000, kohta 28.

Toista määräaikaissopimusta koskevissa huomioissa komitea suositteli, että sopimusvaltio ottaisi tehtäväkseen yleissopimuksen kaikkien näkökohtien toimeenpanon arvioimisen kuntaviranomaisten osalta ja että yleissopimuksen täytäntöönpanon takaamiseksi kuntatasolla tehtäisiin kaikki voitava. Se toisti myös suosituksensa integroidun valvontajärjestelmän tai -mekanismin perustamisesta takaamaan, että lapsilla olisi kaikissa kunnissa mahdollisuus saada yhtä hyvät peruspalvelut.¹¹⁷ Kuntien rooli sopimuksen ja siinä turvattujen oikeuksien toteutumisen kannalta on merkittävä, ja siksi olisikin tärkeää, että kuntaviranomaiset huomioisivat sopimuksen kaikki näkökohdat. Lisäksi komitean huoli kuntien välisestä lasten epätasa-arvoisesta kohtelusta on todellinen. Esimerkiksi lasten mahdollisuudet saada henkilökohtaisempaa ja juuri heidän asioihinsa keskittyneen sosiaalityöntekijän apua voivat vaihdella kuntien välillä paljonkin, riippuen esimerkiksi kuntien taloudellisesta tilanteesta ja määrärahojen suuntaamisesta.

Komitea on myös toistuvasti ilmaissut huolensa muun muassa lapsia koskevien huoltoriitojen pitkistä kestoista, laitoksiin sijoitettavien lasten määrän kasvusta ja kasvattiperhesijoituspaikkojen määrän vähäisyydestä, masennuksen ja itsemurhien korkeasta lukumäärästä ja lasten riittämättömistä mielenterveyspalveluista.¹¹⁸ Koska lapsuus kestää suhteessa hyvin lyhyen aikaa, olisi erityisen tärkeää että esimerkiksi huostaanottoa koskevat tapaukset käsiteltäisiin mahdollisimman nopeasti, jotta lapsen lapsuusaika kärsisi mahdollisimman vähän. Jo kaksi vuotta on suhteellisen pitkä aika lapsen näkökulmasta katsottuna. Huostaanotto voi olla erityisesti pitkittyessään lasta haavoittava ja lapsen etu voi niissä jäädä helposti sivuun.

Komitea on kehottanut Suomea myös lisäämään yleistä tietoisuutta ja erityisesti lasten tietoisuutta kansallisten järjestelmien mahdollistamista eri valitusmenettelyistä sekä tehostamaan eduskunnan oikeusasiamiehen ja lapsiasiavaltuutetun välistä yhteistyötä, riittävien resurssien jakamista kunnille lasten oikeuksien toimeenpanemiseksi, tietoisuuden ja koulutuksen lisäämistä lapsen oikeuksien sopimuksesta ja lapsen edun periaatteen integroimisesta kaikkeen lainsäädäntöön.¹¹⁹ Lapsen oikeuksien sopimuksen kannalta olisi erittäin tärkeää että sopimus tunnettaisiin paremmin kansalaisten keskuudessa. Mikäli lapset eivät tiedä sopimuksen ja sitä

¹¹⁷ Lapsen oikeuksien komitean 2. raportti (CRC/C/15/Add.132) 2000, kohta 14.

¹¹⁸ Lapsen oikeuksien komitean 4. raportti (CRC/C/FIN/CO/4) 2011, kohta 30–33.

¹¹⁹ Lapsen oikeuksien komitean 4. raportti (CRC/C/FIN/CO/4) 2011, kohta 14–16 ja 20.

kautta heille kuuluvien oikeuksiensa olemassa olosta, miten sopimuksella turvatut oikeudet voivat silloin kunnolla toteutua?

3.3 Sopimuksen seurannan eri toimijoita

3.3.1 Lapsiasiavaltuutetun rooli

Edellä mainitun lapsen oikeuksia valvovan eduskunnan oikeusasiamiehen lisäksi lapsiasiavaltuutetulla on myös tärkeä rooli sopimuksen edistämisen ja seurannan kannalta. Sosiaali- ja terveysministeriössä valmisteltiin, YK:n lapsen oikeuksien komitean toista määräaikaishetkimistä koskevien suositusten pohjalta, hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lapsiasiavaltuutetusta (HE 163/2004 vp). Lakiesityksessä esitettiin, että lapsiasiavaltuutettu olisi hallinnosta riippumaton valtakunnallinen ja valtiollinen toimija, joka vaikuttaa yleisellä yhteiskuntapolitiikan ja lainsäädännön tasolla ennakoivasti.¹²⁰

Komitean toistuvien huomautusten pohjalta Suomeen perustettiin lapsiasiavaltuutettu, joka aloitti toimintansa 1.9.2005. Tuolloin astui voimaan laki lapsiasiavaltuutetusta (1221/2004).¹²¹ Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on, yhteistyössä muiden viranomaisten sekä toimialansa järjestöjen ja vastaavien muiden toimijoiden kanssa, edistää lapsen edun ja oikeuksien toteutumista sekä yleissopimuksen toimeenpanoa monin erilaisin keinoin. Lapsiasiavaltuutettu ei viranomaisena kuitenkaan käsittele tai ratkaise yksittäistä lasta tai perhettä koskevia asioita tai anna niistä kannanottoja, vaan se kuuluu oikeusasiamiehen tehtäviin.¹²²

Lapsiasiavaltuutetun tehtävä onkin luonteeltaan ennakoivaa. Lapsiasiavaltuutettu edistää koko lapsiväestön etuja, tuomalla asioita yhteiskunnalliseen keskusteluun ja vaikuttamalla ennakolta päätöksentekoon. Mikäli lapsiasiavaltuutettu havaitsee työssään puutteita viranomaisten toimissa, jotka koskevat lainmukaisten oikeuksien toteutumista, ei lapsiasiavaltuutetulla ole toimivaltuuksia puuttua niihin vaan se kuuluu oikeusasiamiehelle. Hyvällä yhteistyöllä lapsiasiavaltuutettu ja oikeusasiamies voivat kuitenkin edistää lasten oikeuksien toteutumista koskevien tietojen vaihtoa ja parantaa kummankin viranomaisen toimintaedellytyksiä ja lasten

¹²⁰ HE 163/2004 vp, s. 1.

¹²¹ Ks. tarkemmin laki lapsiasiavaltuutetusta (1221/2004).

¹²² Lapsiasiavaltuutetun lausunto Oikeusministeriön asettamalle Suomen ensimmäistä kansallista ihmisoikeustoimintaohjelmaa valmistelevalle työryhmälle 2011, kohta 1 <<http://www.lapsiasia.fi/nyt/lausunnot/lausunto/-/view/1571217>>.

oikeuksien toteutumisen seuranta.¹²³ Lain valmistelussa lähdettiin siitä, että lapsiasiavaltuutetun ja oikeusasiamiehen tehtävät täydentävät toisiaan (HE 163/2004)¹²⁴.

Lapsiasiavaltuutettu raportoi vuosittain valtioneuvostolle lasten ja nuorten hyvinvoinnin ja oikeuksien toteutumisesta. Vaikuttamistyössään lapsiasiavaltuutettu arvioi valtionhallinnossa vireillä olevia hankkeita lapsen oikeuksien sopimuksen näkökulmasta. Lapsiasiavaltuutetun tärkeänä tehtävänä on myös välittää lasten mielipiteitä päättäjille.¹²⁵ Valtioneuvostossa toimii myös useita neuvottelukuntia, joiden tehtäviin kuuluu perus- ja ihmisoikeuksiin liittyviä asioita. Neuvottelukuntien kannanotot tuovatkin tärkeän lisän kansalliseen keskusteluun perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta.¹²⁶

Lapsiasiavaltuutettu on riippumaton ja itsenäinen viranomainen, vaikka kuuluu hallinnollisesti sosiaali- ja terveysministeriön alaisuuteen. Lapsiasiavaltuutetun toiminnan tukena on lapsiasiainneuvottelukunta, joka kokoaa edustajia eri hallinnonaloilta, järjestöistä ja alue- ja paikallistasoilta sekä lasten olosuhteiden ja lapsuuden asiantuntijoita. Neuvottelukunnasta säädetään erillisellä valtioneuvoston asetuksella. Neuvottelukunta rakentaa tarpeellista yhteistyöverkkoa sekä kotimaisiin että kansainvälisiin toimijoihin. Neuvottelukunnan tehtävänä onkin vaikuttaa aktiivisesti siihen, että asenteita yhteiskunnassa kehitetään ja lapsen oikeuksista levitetään tietoa.¹²⁷ Lapsiasiavaltuutettu toimii neuvottelukunnan puheenjohtajana. Lapsiasiavaltuutettu tekee myös kansainvälistä yhteistyötä YK:n lapsen oikeuksien edistämiseksi, mm. yhteistyössä pohjoismaisten lapsiasiavaltuutettujen kanssa ja Euroopan lapsiasiavaltuutettujen verkoston, ENOCin puitteissa.¹²⁸

Tarkasteltaessa lapsiasiavaltuutetun toimivaltaa lapsen oikeuksien kannalta, voidaan siis todeta, että ennen kaikkea lapsiasiavaltuutettu pyrkii edistämään sopimuksen ja lapsen oikeuksien toteutumista yleisellä tasolla. Lapsiasiavaltuutetulla ei siis ole toimivaltaa puuttua yksittäistä lasta koskeviin asioihin. Voidaankin pohtia sitä, riittääkö yleisellä tasolla lapsen oikeuksien

¹²³ Lapsiasiavaltuutetun lausunto ulkoasiainministeriölle 2008, s. 9, <http://www.lapsiasia.fi/c/document_library/get_file?folderId=93870&name=DLFE-8040.pdf>.

¹²⁴ Kurki-Suonio 2010, s. 305.

¹²⁵ Lapsiasiavaltuutetun verkkosivu: lapsiasiavaltuutetun tehtävät, <<http://www.lapsiasia.fi/perustietoa/tehtavat>>.

¹²⁶ Oikeusministeriön julkaisu 18/2012, s. 13.

¹²⁷ HE 163/2004, yleisperustelut kohta 3.

¹²⁸ Lapsiasiavaltuutetun lausunto Oikeusministeriön asettamalle Suomen ensimmäistä kansallista ihmisoikeustoimintaohjelmaa valmistelevalle työryhmälle 2011, kohta 1 <<http://www.lapsiasia.fi/nyt/lausunnot/lausunto/-/view/1571217>>.

esiin tuominen tehostamaan ja edistämään oikeuksien toteutumista kansallisella tasolla vai tulisiko lapsiasiavaltuutetun toimivaltaa lisätä? Vaikka lapsiasiavaltuutettu onkin lähtökohtaisesti riippumaton ja itsenäinen, kuuluu se silti hallinnollisesti sosiaali- ja terveysministeriön alaisuuteen. Näin ollen herää kysymys siitä, onko lapsiasiavaltuutetulla mahdollisuuksia toimia kuitenkin täysin itsenäisesti?

3.3.2 Kansalaisjärjestöt ja UNICEF

Kansalaisjärjestöillä ja erityisesti myös UNICEFilla (United Nations Children's Fund) on tärkeä rooli lapsen oikeuksien sopimuksen asettamien velvoitteiden toteutumisen ja edistämisen kannalta. Kansalaisjärjestöillä on ollut merkittävä rooli jo lapsen oikeuksien sopimuksen valmisteluvaiheessa, ja niiden asema on kirjattu lapsen oikeuksien sopimuksen 45 artiklaan. Sopimuksen 45 artiklan mukaan erityisjärjestöillä, UNICEFilla ja YK:n elimillä on oikeus olla edustettuina sopimuksen toteutumisen arvioinnissa. Lapsen oikeuksien komitea voi myös tarvittaessa pyytää erityisjärjestöiltä ja muilta sopiviksi katsomiltaan toimivaltaisilta yhteisöiltä asiantuntija-avun antamista. Näitä yhteisöjä ovat myös kansalaisjärjestöt. Lapsen oikeuksien sopimus onkin ainoa ihmisoikeussopimus, joka nimenomaisesti tarjoaa kansalaisjärjestöille roolin sopimuksen toteuttamisessa ja valvonnassa. Lapsen oikeuksien komitea onkin rohkaisnut kansalaisjärjestöjä lähettämään omia raportteja ja muuta tietoa saadakseen hyvän kokonaiskuvan sopimuksen toteutumisesta kussakin maassa.¹²⁹

Kansalaisjärjestöt ovat monissa maissa muodostaneet yhteenliittymiä lapsen oikeuksien toteutumisen valvomiseksi. Näitä ryhmiä kutsutaan nimellä National Coalitions. Tavoitteena on, että nämä yhteistyöryhmät kokoaisivat yhteen eri näkökulmia, maantieteellistä, etnistä ja kulttuurista jakaumaa edustavia järjestöjä ja toisivat esiin myös lasten kokemuksia ja näkemyksiä. Näillä ryhmien laatimilla raporteilla on myös enemmän painoarvoa komitean silmissä kuin yksittäisten järjestöjen raporteilla.¹³⁰

Suomessa lapsiasiatyötä ovat tehneet lukuisat lapsijärjestöt, jotka kiinnittävät tiedotusvälineiden sekä hallinnon ja poliittisten päättäjien huomiota lasten asemassa havaittuihin epäkohtiin ja lasten tarpeisiin. Tehtävä on tyypillisesti lasten ja lapsiperheiden asioiden ajamista. Man-

¹²⁹ Launis 2000, s. 64.

¹³⁰ Launis 2000, s. 65.

nerheimin lastensuojeluliitto on myös organisoinut valtakunnallisen lasten palvelevan puhelimen sekä asianajajatyypisesti toimivan juristin, lapsiasiamiehen. Kansalaisjärjestöt ovat toimineet aktiivisesti lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen tunnetuksi tekemiseksi. Seuraamalla sopimuksen määräysten toteutumista ja ylläpitämällä julkista keskustelua ne ovat tehokkaalla tavalla tuoneet lapsen oikeuksien peruskysymyksiä yleiseen tietoisuuteen.¹³¹ Huolimatta kansalaisjärjestöjen aktiivisista toimista tuoda lapsen oikeuksien sopimusta yhä yleisempään tietouteen, ei lapsen oikeuksien sopimusta ja sen sisältöä edelleenkään kuitenkaan tunneta tarpeeksi kansalaisten, eikä etenkin lapsen asioista päättävien tahojen keskuudessa. Monet saattavat tietää sopimuksen olemassa olost, mutta sen varsinaista sisältöä ei välttämättä kuitenkaan tunneta.

UNICEF on perustettu vuonna 1946 auttamaan Euroopan lapsia. Se on maailmanlaajuinen lastenjärjestö, joka toimii yli 190 maassa. Työn pohjana on lapsen oikeuksien sopimus ja tavoitteena onkin perusoikeuksien (terveys, koulutus, tasa-arvo, turva) takaaminen kaikille lapsille. Järjestö suunnittelee ja toteuttaa kehitysapuohjelmia, tukee maiden hallituksia lapsen oikeuksien sopimuksen toimeenpanossa ja osallistuu tarvittaessa hätäapuun. Työ tehdään paikallisten viranomaisten, päättäjien sekä muiden kansalaisjärjestöjen kanssa.¹³²

Suomen UNICEFin yksi tärkeimmistä tehtävistä on tiedottaa lapsen oikeuksista. Järjestö julkaisee raportteja ja tuottaa esitteitä sekä havaintomateriaalia kansalaisten käyttöön. Suomen UNICEF toimii verkostoissa muiden järjestöjen kanssa ja tekee yhteistyötä viranomaisten, vaikuttajien ja päätöksentekijöiden kanssa. Pysyvä asiantuntijapaikka on lapsiasiavaltuutetun tueksi perustetussa lapsiasianeuvottelukunnassa, jossa keskeistä on nostaa lapsen asemaa esille yhteiskunnassa sekä jakaa vastuuta lasten hyväksi tehtävästä työstä eri hallinnonaloilla. Suomen UNICEF edustaa myös lapsijärjestöjä ulkoministeriön tukena toimivassa kansainvälisessä ihmisoikeusasiain neuvottelukunnassa. Järjestö tuottaa myös erilaisia lausuntoja ja kannanottoja, joilla on merkittävä vaikutus esimerkiksi määräaikaisraporttien valmistelussa.¹³³

Yleisesti ottaen maan hallituksessa lapsen oikeuksiin sitoutuminen ja monialainen, eri hallinnonalat yhdistävä lapsipolitiikka on kuitenkin vahvistunut etenkin vuoden 2007 jälkeen. Lap-

¹³¹ HE 163/2004, s. 6.

¹³² Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisu 7/2011, s. 30.

¹³³ Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisu 7/2011, s. 26.

siasiavaltuutetun, kansalaisjärjestöjen ja ministeriöiden yhteistyö on toiminut ja myös kunnissa on vahvistunut monialainen lasten hyvinvoinnin strateginen suunnittelu.¹³⁴ Tärkeää on kuitenkin huomioida, että lapsipolitiikan vahvistuminen näkyisi myös käytännön työssä. Voidaankin pohtia onko lapsipolitiikan vahvistaminen tuonut mitään konkreettisia toimia sopimuksen asettamien velvoitteiden huomioimiseen, vai onko se jäänyt vain suunnittelun ja asioiden kirjaamisen tasolle.

¹³⁴Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisu 2/2011, s. 4.

4 SOPIMUKSEN ASETTAMAT VELVOITTEET LAINSÄÄTÄJÄN JA LAINKÄYTTÄJÄN KANNALTA

4.1 Viranomaisen vastuu ja rooli lapsen oikeuksien toteutumisessa

4.1.1 Lainsäätäjät

Jotta lapsen oikeuksien sopimus ja siinä turvatut lapsen oikeudet toteutuisivat, tulee sopimuksen asettamat velvoitteet ottaa huomioon jo lainsäädäntövaiheessa. YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artikla velvoittaa, että kaikissa julkisen ja yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu.

Suomen perustuslain mukaan lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta. Lait valmistellaan siinä ministeriössä, jonka toimialaan asia kuuluu. Eri intressitahojen näkemyksiä kuullaan lausuntokierroksin ja erityisissä kuulemistilaisuuksissa. Lapsen oikeuksien sopimuksen kannalta kuulemisella, eli sidosryhmien näkemysten, tietojen ja kokemusten hankkimisella, on oikeussääntöjen valmistelussa, lapsen näkökulma ja lapsen oikeudet huomioon ottaen, suuri merkityksensä. Sidoryhmillä voidaan käsittää esimerkiksi viranomaiset, asiantuntijat, järjestöt, yritykset ja kansalaiset.¹³⁵ Esimerkiksi lapsiasiavaltuutettu antoi vuonna 2011 ministeriöille ja eduskunnalle yhteensä 31 lausuntoa koskien lapsen oikeuksia.¹³⁶

Suomen perustuslaki pohjautuu pitkälti kansainvälisiin ihmisoikeussopimukseen ja siinä turvattuihin oikeuksiin. Näin ollen on aiheellista tarkastella lapsen oikeuksien toteutumista myös lakien perustuslainmukaisuuden valvonnan näkökulmasta. Lakien perustuslainmukaisuuden valvonta keskittyy lainvalmisteluvaiheeseen. Kukin ministeriö vastaa siten perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisesta oman hallinnonalansa lainvalmistelussa. Lakiesitystä tulee arvioida suhteessa perustuslakiin (erityisesti perusoikeuksiin) ja ihmisoikeussopimukseen, jotta voidaan huolehtia siitä, että lakiesitys on perustuslain ja ihmisoikeussopimusten mukainen. Perustuslakivaliokunnan käytäntö on otettava huomioon, ja tarvittaessa lakiehdotuksessa esitellään ihmisoikeussopimusten noudattamista valvovien lainkäyttö- ja tutkintaelinten käytäntöä. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien

¹³⁵ Oikeusministeriön verkkosivu, <<http://www.om.fi/Etusivu/Perussaannoksia/Lakiensaaminen>>.

¹³⁶ Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisu 5/2012, s. 58.

lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmis-oikeussopimuksiin (PL 74 §). Perustuslakivaliokunnan lausuntoja perustuslaki- ja ihmisoikeuskysymyksissä pidetään sitovina eduskuntakäsittelyn eri vaiheissa (PeVM 10/1998).¹³⁷ Perustuslakivaliokunnan käytäntö on siten keskeinen lähde arvioitaessa sitä miten muun muassa lapsen oikeudet ja lapsen oikeuksien sopimus toteutuu Suomessa.

Vaikutusten arviointi on myös osa säädösvalmisteluprosessia. Arviointi tuottaa tietoa valmistelijoille, päättäjille ja sidosryhmille suunnitteilla olevan lainsäädännön vaikutuksista, niiden merkittävyydestä ja mahdollisista haitallisten vaikutusten lieventämismahdollisuuksista. Vaikutusarvioinnin keskeiset tulokset kuvataankin hallituksen esityksen perusteluosassa.¹³⁸ YK:n lapsen oikeuksien sopimus suosittaakin lapsivaikutusten ennakoarvioinnin (ex ante) tekemistä kaikista lapsiin vaikuttavista ja kohdistuvista päätöksistä. Lapsen edun näkökulma tulee sopimuksen 3 artiklan mukaan huomioida päätösten suunnitteluvaiheessa, lainvalmistelussa, määrärahojen ja muiden resurssien jaossa sekä näiden prosessien arvioinnissa. Artiklan mukaan lapsen edun kriteerit tulee määrittää lainsäädännössä tai lain perusteosassa.

Lapsiin kohdistuvilla vaikutuksilla tarkoitetaan suoria ja epäsuoria vaikutuksia, joita päätöksellä on lapsiväestön tai sen osan jokapäiväiseen elämään. Arvioinnissa tulee selvittää yleisesti edistääkö hanke ja miten lapsen etua sekä tunnistaa ennakolta erityisesti lasten kannalta kielteiset vaikutukset, jotta ne voitaisiin välttää. Havainnollisimmin erilaisia vaikutuksia lasten elämään voidaan mieltää elinympäristöön kohdistuvissa päätöksissä. Tämän vuoksi lapsiin kohdistuvia vaikutuksia tulee tarkastella seuraavien seikkojen suhteen: terveys, ihmissuhteet, asuminen ja liikkuminen, arjen sujuvuus, osallistuminen ja tasa-arvo. Välillisesti lapsiin voivat vaikuttaa myös muutokset perheen taloudessa ja palveluissa, yhteisö- ja aluetason muutokset sekä sosiaalisia suhteita koskevat seikat.¹³⁹

Uusien perusoikeussäännösten säätämisen yhteydessä harkittiin myös sitä mahdollisuutta, että lapsia koskeva sääntely olisi koottu omaan pykäläänsä. Tästä ajatuksesta kuitenkin luovuttiin, koska katsottiin, että lapsia koskevat säännökset sijoittuvat luontevammin kuhunkin asiayhteyteen. Mikäli perustuslakiin olisi otettu oma säännös lasten oikeuksista, olisi se voinut korostaa lasten oikeuksien merkitystä ja luoda mahdollisesti nykyistä paremmin sisäistetyn vel-

¹³⁷ Oikeusministeriö 18/2012, s. 12.

¹³⁸ Oikeusministeriön verkkosivu, <<http://www.om.fi/Etusivu/Parempisaantely/Vaikutustenarviointi>>.

¹³⁹ Oikeusministeriö 6/2007, s. 35.

voitteen ottaa lapsen oikeuksien sopimus aktiivisesti huomioon lainsäädännössä, lainkäytössä ja hallinnossa.¹⁴⁰

Suomessa on viime vuosina päätetty useista merkittävistä lapsen asemaa parantavista lainsäädäntöuudistuksista. Erityisesti vuonna 2008 voimaan tullut lastensuojelulaki (417/2007) täsmensi aikuisten vastuuta lasten hyvinvoinnista ja suojelemisesta sekä velvoitti ottamaan lapsen mielipiteet huomioon tehtäessä häntä koskevia päätöksiä. Sosiaali- ja terveysministeriö onkin seurannut aktiivisesti lastensuojelulain toimivuutta, minkä johdosta siihen on tehty lisäyksiä ja muutoksia.¹⁴¹ Merkille pantava on myös nuorisolaki (72/2006), joka astui voimaan vuonna 2006. Lain tarkoituksena on tukea nuorten hyvinvointia ja osallistumista. Laki sisältää velvoitteen kuulla nuoria kaikessa heitä koskevassa kunnallisessa päätöksenteossa. Lain perusteella valtioneuvosto hyväksyi ensimmäisen lapsi- ja nuorisopoliittisen ohjelman vuonna 2007.¹⁴² Lastensuojelulain 12 §:n mukaan jokaisen kunnanvaltuuston tulee hyväksyä monialainen lasten ja perheiden hyvinvointisuunnitelma neljän vuoden välein. Lisäksi kunnan tulee perustaa monialainen yhteistyöryhmä nuorten palveluiden kehittämiseksi.

4.1.2 Tuomioistuimet

Lapsia koskevilta oikeudellisilta ratkaisuilta edellytetään todellista lapsen oikeuksien näkökulmaa. Lapsia koskevassa päätöksenteossa lapsi tulee ottaa huomioon toisaalta muiden yhteiskunnan jäsenten kanssa tasa-arvoisena yksilönä, toisaalta erityistä huolenpitoa ja suojelua tarvitsevana henkilönä.¹⁴³ Suomessa lapsen asemaa koskeville asioille ei ole luotu erillistä tuomioistuinmenettelyä tai omia erityissäännöksiä, lukuun ottamatta lapsen edun selvittämistä ja sosiaalilautakunnan selvityksen hankkimista. Lähtökohtaisesti lapsen oikeuksia koskeva oikeudenkäyntimenettely on siis samanlainen kuin muissakin riita- ja hakemusasioissa.¹⁴⁴

Käytännössä kuitenkin lapsen asemaa koskevat asiat muodostavat oman erillisen ryhmänsä. Osa lasta koskevista asioista on hakemusasioita ja osa riita-asioita, toisaalta osa asioista on vain relatiivisesti dispositiivisia eli niissä sovinto on sallittu, tai kokonaan indispositiivisia eli niissä sovinto ei ole sallittu. Usein tapaukset ovatkin lähtökohtaisesti sekamuotoisia. Tärkeä

¹⁴⁰ Hakalehto-Wainio 2011, s. 523–524.

¹⁴¹ Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisuja 2/2011, s. 5.

¹⁴² Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisuja 2/2011, s. 5.

¹⁴³ Hakalehto-Wainio 2011, s. 523.

¹⁴⁴ Nylund 2010, s. 1166–1167.

seikka kuitenkin on lapsen edun asema oikean ratkaisun ensisijaisena ohjenuorana ja mitta-
puuna. Sovinnollista ratkaisua ja sovittelua pidetäänkin usein lapsen edun kannalta parhaim-
pana ratkaisuna, joten tuomarit ovat käytännössä soveltaneet hyvin joustavaa menettelyä ja
sovitelleet asioita.¹⁴⁵ Vaikka joustavuus onkin hyvä asia, niin herää kysymys siitä, tulisiko
selkeät menettelysäännökset luoda lasten asiaa koskevien asioiden käsittelyyn, jotta oikeus-
varmuus ja yhdenvertaisuus varmistettaisiin.

Kun lapsen edun mukaista ratkaisua tehdään, lapsen etua punnitaan suhteessa muiden asiassa
merkityksellisten tahojen intresseihin. Vastassa voi olla toisen lapsen tai toisten lasten etu,
huoltajan etu tai esimerkiksi laajempi sosiaalinen etu. Lapsen oikeuksien sopimus ei anna
kuitenkaan selkeää vastausta etujen punnintaan ja usein lakiin perustuvien intressien tasapai-
nottaminen on hienovaraista ja vaikeaa. Tavallisesti on vertailtava ratkaisujen etuja ja haittoja.
Olennaista on kuitenkin ottaa lapsen intressit keskeiseksi lopputulosta määrääväksi tekijäksi.
Lapsen oikeuksia koskevan ratkaisun on otettava niin pitkälle kuin mahdollista huomioon
lapsen erilaisten oikeuksien toteutuminen. Ratkaisijan tulee kiinnittää huomiota siihen, rajoit-
taako ratkaisu mahdollisesti joitain lapsen oikeuksia ja ovatko rajoitukset välttämättömiä lap-
sen edun näkökulmasta.¹⁴⁶

Lapsen oikeuksien komitea on toistuvasti esittänyt huolensa siitä, ettei Suomessa ole ymmär-
retty lapsen edun ensisijaisuuden merkitystä eikä periaatetta ole sovellettu säännönmukaisesti.
Kaikilla lasten kanssa työskentelevillä tulisi olla riittävät tiedot ottaa periaate huomioon ja
soveltaa sitä asianmukaisesti. Kysymys on sekä säännönmukaisesta toimien ja päätösten lap-
sivaikutusten arvioinnista yleisellä tasolla että lapsen edun ensisijalle asettamisesta kaikissa
yksittäisiä lapsia koskevissa ratkaisuissa. Päätöksentekijöiden on pystyttävä tarvittaessa näyt-
tämään, että he ovat tehneet lapsen etua koskevan analyysin.¹⁴⁷

Tutkiessaan hallinto-oikeuksien tekemiä huostaanottopäätöksiä, de Godzinsky on kiinnittänyt
huomiota siihen, että päätöksistä puuttuu lähes kokonaan eri toimenpidevaihtoehtojen vertailu
lapsen edun kannalta. Se koskee muun muassa sen arvioimista, millä tavoin ja miksi kodin
ulkopuolelle sijoittaminen turvaa lapsen kehityksen paremmin kuin kotiin jääminen. Lisäksi
de Godzinsky on kiinnittänyt huomiota siihen, että myös keskeinen ratkaisuperuste eli lapsen

¹⁴⁵ Nylund 2010 s. 1166–1167.

¹⁴⁶ Hakalehto-Wainio 2011, s. 517.

¹⁴⁷ Hakalehto-Wainio 2011, s. 517.

etu jää poikkeuksetta arvioimatta. Ratkaisun todetaan sinänsä olevan lapsen edun mukainen, mutta päätöksestä ei selviä, miten tähän johtopäätökseen on päädytty. Laissa on lueteltu seikkoja, jotka tulee ottaa huomioon lapsen etua arvioitaessa. Koska oikeudenkäynnissä on aina kyse lapsesta yksilönä, on tärkeää, että käsittelyn aikana on selvitetty, mikä on juuri tämän lapsen kannalta paras ratkaisu. Arviointia vaikeuttaa se, että siinä on huomioitava myös ratkaisun tulevaisuuteen kohdistuvat vaikutukset. Ongelmallisissa tulkintatilanteissa ohjenuorana voidaan pitää sitä, että päätöksentekijän tulee valita se ratkaisu, joka hänen mielestään parhaiten vastaa lapsen elämän ja tulevaisuuden kannalta parasta tai ainakin vähiten huonoa vaihtoehtoa.¹⁴⁸

Käytettäessä lapsen etua ratkaisuperusteena on siis tuotava esiin se, 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, vaan lapsen edun merkitystä kyseisessä asiassa tulisi myös tarkemmin tarkastella ja perustella. Huostaanottoryhmä on todennut, että lyhyellä aikavälillä merkkejä lapsen edun mukaisesta ratkaisusta voivat olla vaikkapa lapsen rauhoittuminen, psyykkisten tai käytösoireiden lievennyminen, ja kyky keskittyä koulunkäyntiin. Pitkällä aikavälillä huostaanoton tulisi varmistaa lapsen kasvaminen tasapainoiseksi ja vastuulliseksi aikuiseksi, joka kykenee läheisiin ihmissuhteisiin ja työntekoon.¹⁴⁹ Tuomioistuinten ja viranomaisten tulisi harkita lapsen etua muun muassa näiden kriteerien perusteella. Näiden pohjalta tulisi myös arvioida mitä myönteisiä ja kielteisiä vaikutuksia päätöksellä ja sen eri vaihtoehdoilla on lapsiin.¹⁵⁰ Ennakoarvioinnilla on siis suuri merkitys lapsen edun kannalta ja siihen velvoittaa myös lapsen oikeuksien sopimus.

4.1.3 Kuntien rooli

Lapsen oikeuksien sopimuksen huomioon ottaminen lainsäätäjän näkökulmasta ei kuitenkaan riitä, vaan sopimus tulee myös huomioida lainkäyttäjän näkökulmasta, jotta sopimuksessa turvatut oikeudet toteutuvat. Suomessa julkinen valta on poikkeuksellisen vahvasti hajautettu kuntatasolle, jolloin voidaan sanoa, että kunnat käytännössä vastaavat suuresta osasta lapsen oikeuksien yleissopimuksessa turvattujen oikeuksien toteuttamisesta, esimerkiksi juuri lasten-

¹⁴⁸ de Godzinsky 2012, s. 119.

¹⁴⁹ Huostaanottotyöryhmä 2004, s. 3.

¹⁵⁰ Alila 2011, s. 15.

suojelun toteuttamisesta. Tästä huolimatta on kuitenkin hyvä muistaa, että valtiovalta on viime kädessä vastuussa siitä, että kunnat noudattavat lapsen oikeuksien sopimuksen periaatteita ja määräyksiä toiminnassaan ja valtiovallan on valvottava sitä myös.

Tarkasteltaessa kunta-valtio suhdetta lapsen näkökulmasta, voidaan pohtia sitä, tuleeko lapsesta helposti usein varsin jännitteisen kunta-valtio suhteen pelinappula? Etenkin niissä tapauksissa, kun kysymys on lapsioikeudellisten uudistusten aikaansaamisesta ja resurssienjaosta uudistusten toteuttamiseksi. Uoti onkin todennut, että monessa kunnassa pitäisi panostaa nykyistä tuntuvammin lapsen aseman parantamiseen päätöksenteossa jo päätösten valmisteluvaiheessa. Erityisesti lapsia ja nuoria koskevien kunnallisten tehtävien ja toimenpiteiden vaikuttavuuteen pitäisi pureutua nykyistä vakavammin ja suunnitelmallisemmin. Lapsen aseman ja oikeuksien edistäminen kunnallisessa päätöksenteossa on välttämätöntä, jotta lapsen oikeuksien sopimuksessa turvatut oikeudet toteutuvat.¹⁵¹

Uoti on kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, että perinteiset kunnallisen päätöksenteon rakenteet ja toimintatavat eivät aina ota erityisen hyvin huomioon lapsen ja lapsiperheiden tarpeita. Esimerkkinä tästä Uoti on todennut, että ”talousarvio(vuosi) kunnallisten asioiden tarkasteluperspektiivinä on monesti aivan liian lyhyt ajanjakso osoittamaan ennaltaehkäisevän työn tuloksellisuutta”. Jotta aikaansaadaan kestäviä, lapsen ja nuoren positiivista kehitystä tukevia tuloksia, edellyttää se paitsi paljon tietoa lapsen maailmasta, niin myös paljon kärsivällisyyttä asetettujen tavoitteiden toteutumisesta. Ennaltaehkäisevä työ kuitenkin kannattaa. Siitä löytyy vahvoja todisteita mm. kuntien lastensuojeluun käytetyistä menovertailuista.¹⁵²

Kunta on usein lapsen arjessa sekä fyysinen että sosiaalinen toimintaympäristö. Tästä syystä on perusteltua, että erityisesti kuntatasolla lapsen osallistumista tuetaan lapsen oikeuksien sopimuksen velvoitteiden mukaisesti. Lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artikla takaa lapsille oikeuden vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystasoaan vastaavasti. Tämä oikeus koskee sekä lapsia yleisesti että yksittäistä lasta erityisesti koskevia asioita. Nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa kuitenkin tulkinnan, jonka mukaan lasten ja nuorten osallistumista ja kuulemista ryhmänä ei kuntatasolla tarvitse erityisesti huomioida, vaan yleisesti tarjolla olevat osallistumismahdollisuudet ovat riittävät myös lasten osallistumisoikeuksien näkökulmasta. Tällainen

¹⁵¹ Uoti 2012.

¹⁵² Uoti 2012.

tulkinta on ristiriidassa lapsen oikeuksien sopimuksen kanssa, sillä sopimuksen keskeinen viesti on lapsen oikeus erityiseen tukeen, minkä lisäksi sen 42 artiklassa on myös muista ihmisoikeussopimuksista poiketen erityinen tiedottamisvelvoite.¹⁵³

Lapsen oikeuksien komitea on suosituksissaan tarkentanut, että jokaisen lapsen oikeus tulla kuulluksi ja otetuksi vakavasti, on yksi yleissopimuksen perusarvoista. Lapsen oikeuksien komitea tulkitsee sopimuksen 12 artiklan velvoittamaan, sekä varmistamaan, että käytössä on menettelyt lapsen näkemyksen kysymistä varten kaikissa häneen vaikuttavissa asioissa, sekä näiden näkemysten huomioon ottamista varten. Siten ei voida olettaa, että lapsilla, saati jokaisella lapsella, on tiedolliset ja toiminnalliset edellytykset käyttää oikeuttaan tulla kuulluksi, mikäli lapsia ei kuulemismenettelyjen osalta erityisesti huomioida. Jotta velvoite lapsen näkemyksen huomioon ottamisesta täyttyisi, on kuulemisen lisäksi tapahduttava riittävän varhaisessa vaiheessa.¹⁵⁴

Lapsen oikeuksien komitea on lisäksi moittinut Suomea siitä, että lapsen edun periaatetta ei riittävästi toimeenpanna ja että lapsiin vaikuttavat asiat ymmärretään liian kapeasti; myös päätöksenteon epäsuora vaikutus lapsiin on huomioitava. Kuntien laaja itsehallinto julkisten palveluiden järjestämisessä mahdollistaa sen, että kuntien välillä ja sisällä voi olla osallistumisoikeuksien toteutumisen osalta suuriakin eroja. Suomen UNICEF katsoo, että kirjaamalla lasten osallistumisoikeudet lainsäädäntöön nykyistä vahvemmin edistetään myös yhdenvertaisia osallistumisoikeuksia. Lisäksi, jotta lapsen oikeuksien sopimuksen 2 artiklan mukainen syrjimättömyysperiaate toteutuisi täysimääräisesti, on osallistumisoikeuksien osalta erikseen huomioitava lasten moninaisuus ja siten erilaiset tarpeet esimerkiksi juuri kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten kohdalla.¹⁵⁵

Lastensuojelun laatu ja yleensä lapsipolitiikan hajanaisuus ovat olleet lapsen oikeuksien komitean huolenaiheita. Huostaanoton näkökulmasta komitea ilmaisi huolen siitä, että suomalaisen lastensuojelu on laitoskeskeistä ja kehotti lisäämään sijaishuollossa perhesijoituksia sekä

¹⁵³ Uoti 2012.

¹⁵⁴ Suomen UNICEFin kannanotto kuntalain uudistamisen valmisteluun, <<http://www.unicefkauppa.fi/kannanotto-150313>>.

¹⁵⁵ Suomen UNICEFin kannanotto kuntalain uudistamisen valmisteluun, <<http://www.unicefkauppa.fi/kannanotto-150313>>.

kehittämään järjestelmällisemmin lastensuojelun laatua ja valvontaa. Komitean toiveena on kuitenkin lapsipolitiikan selkeämpi koordinaatio eri ministeriöiden sekä kuntien kesken.¹⁵⁶

Uudessa lastensuojelulaissa ei kuitenkaan riittävällä tavalla säädetä esimerkiksi kunnan velvoitteista ehkäisevän lastensuojelun ja lapsi- ja perhekohtaisen lastensuojelun palveluiden mitoituksessa. Tästä esimerkkinä mainittakoon se, ettei sosiaalityöntekijöiden määrästä suhteessa lastensuojelun asiakasperheiden määrään ole säädetty. Näin ollen kuntien väliset erot sosiaalityöntekijöiden määrästä, suhteessa lastensuojelun asiakasperheiden määrään voi vaihdella paljonkin, ja sitä kautta lapsen oikeuksien toteutuminen ja lasten tasapuolinen kohtelu voi riippua siitä missä kunnassa lapsi asuu.

On tärkeää, että kaikki kansalliset ihmisoikeustoimielimet työskentelevät tiiviisti yhdessä lapsen oikeuksien edistämiseksi. Siksi myös kunnilla on erittäin tärkeä tehtävä lapsen oikeuksien toteuttamisessa. Loppujen lopuksi olisi hyvä muistaa, että lapsen oikeudet kuten kaikki muutkin ihmisoikeudet, toteutuvat jokaisen arjessa ja vasta viime kädessä oikeussaleissa.¹⁵⁷

¹⁵⁶ Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisu 5/2012, s. 29.

¹⁵⁷ Suomen UNICEF ry:n lausunto Oikeusministeriölle 2010, <<http://www.unicef.fi/lausunto-090810>>.

4.1.4 Sosiaaliviranomaiset

Tarkempaan tarkasteluun sopimuksen soveltamisen osalta olen ottanut sosiaalityöntekijät ja muut lastensuojelualalla työskentelevät henkilöt, jotka päättävät lapsen huostaanottoa koskevista asioista. Sopimus asettaa siis muun muassa sosiaalityöntekijöille velvollisuuden noudattaa sopimuksen asettamia velvoitteita työssään, ja siitä syystä sosiaalityöntekijöiden tulisi olla myös tietoisia sopimuksen sisällöstä ja sen mukanaan tuomista velvoitteista. Näin ei kuitenkaan aina välttämättä ole, ja lapsen oikeuksien sopimuksella turvatut oikeudet saattavat jäädä toteutumatta.

Sosiaalityöntekijä on kuntaan palvelussuhteessa oleva työntekijä, jolla on lakiin perustuva toimivalta toimia lastensuojelun tarpeeseen joutuneen lapsen edun ajajana. Lapsen oikeuksien sopimuksen näkökulmasta sosiaalityöntekijän tulee siis huomioida sopimuksessa turvattujen oikeuksien toteutuminen jokaisen lastensuojelun tarpeessa olevan lapsen kannalta. Tämä tarkoittaa mm. sitä, että sosiaalityöntekijä huomioi lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artiklan mukaisen kuulemisvelvoitteen ja sopimuksen 3 artiklan edellyttämän lapsen edun ensisijaisuuden. Sosiaalityöntekijän tehtävänä huostaanotossa on siis toimia lapsen edun ajajana, perustellen lapsen etua ja toimien lapsen tulkkina. Sosiaalityöntekijät ovat keskeisessä asemassa kun selvitetään lapsen mielipidettä ja etua viranomaisratkaisuisissa. Kuntien tulisikin huolehtia siitä, että lapsia koskevista sosiaalihuollon toimenpiteistä vastaavat asianmukaisen ammatillisen koulutuksen saaneet viranhaltijat, ja että heillä on mahdollisuus saada konsultaatio- tai virka-apua esimerkiksi perheneuvolasta tai lastenpsykiatrisesta yksiköstä.¹⁵⁸

Lapsen edun toteuttamisesta säädetään lapsen oikeuksien sopimuksen lisäksi tarkemmin lastensuojelulain 4 §:ssä. Lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän on valvottava lapsen edun toteuttamista, avustettava virkansa puolesta lasta sekä ohjattava häntä tarvittaessa saamaan riittävää apua. Sosiaalityöntekijän tehtävänä on siis lapsen iästä riippumatta huolehtia siitä että lapsen etu toteutuu muun muassa juuri huostaanottoprosessissa. Lastensuojelun työntekijä arvioi lapsen etua lain mukaan. Joskus sosiaalityöntekijä joutuu tekemään päätöksiä, joista vanhemmat tai lapsi ovat eri mieltä. Lapsen mielipide on kuitenkin tärkeä aina selvittää ja siihen lapsen oikeuksien sopimus sosiaalityöntekijät myös velvoittaa. On kuitenkin hyvä

¹⁵⁸ Sosiaali- ja terveysministeriö 2011, s. 39.

muistaa, että lapsen mielipide ja lapsen etu eivät silti aina tarkoita samaa asiaa, ja tämä saattaa joskus aiheuttaa ongelmia lapsen edun tulkinnassa.

Lapsen asioista päättäminen lasta kuullen, ja hänen etunsa mukaista ratkaisua etsien, onnistuu sosiaalityöntekijän ja lapsen välisen riittävän luottamuksellisen suhteen avulla. Siksi onkin tärkeää, että sosiaalityöntekijöiden määrä on suhteutettu lastensuojelun asiakkaana olevien lasten ja perheiden määrään, jotta lapsen kuuleminen ja lapsen edun kokonaisvaltainen arviointi ja selvittäminen toteutuu lastensuojelulain ja lapsen oikeuksien sopimuksen asettamien velvoitteiden mukaisesti.

Lastensuojelutyön ydin on lapsen ja hänen läheistensä tilanteelle herkistyminen niin, että avun ja suojelun tarpeisiin voidaan vastata. Lastensuojelun tulee entistä enemmän rakentua huolella tehtyihin tilannearvioihin, joissa lapsen ja hänen läheistensä tuottama tieto on keskeisellä sijalla.¹⁵⁹ Vaikka lapsen oikeuksien sopimus on Suomessa lakina voimassa, tulee kuitenkin huomioida, että sopimuksen vaikutustapa poikkeaa perinteisen lainsäädännön vaikutuksista. Materiaalisesti sovellettavien säännösten ohella sopimus velvoittaa kaikkia viranomaisia ottamaan toiminnassaan ja ratkaisuisaan huomioon muun muassa lapsen edun, sekä lapsen erityiset oikeudet suojeluun ja turvaan. Sopimus ohjaa siis sekä oikeudellisten toimijoiden laintulkintaa -ja soveltamista, että lainvalmistelua.¹⁶⁰

¹⁵⁹ Heinonen ja Sinko 2009, s. 89.

¹⁶⁰ Gottberg 2011, s. 142.

4.2 Sopimuksen soveltamisen ongelmakohtia

Lapsen oikeuksien toteuttamisessa ja soveltamisessa on huomattavissa joitakin läpileikkaavia ongelmakohtia. Lapsen oikeuksien sopimuksen artikloissa on osin kysymys yksilöllisistä oikeuksista ja osin kollektiivisista perheen oikeuksista. Sopimuksen osalta voidaan kuitenkin todeta, että niiden sääntely on melko väljää.

Tarkasteltaessa esimerkiksi lapsen mielipiteen huomioon ottamista (12 artikla) voidaan huomata että siinä korostetaan suositusluonteisesti määrättyjä pyrkimyksiä. Mitään pakkoa poistaa jokin selvä epäkohta ei kuitenkaan ole. Artikloihin on myös mahdollisuus tehdä varaumia tai selityksiä. Suomi ei varaumia ole tehnyt ja näin ollen sopimus on sellaisenaan kokonaisuudessaan osa suomalaista oikeusjärjestystä. Kaikki artiklat sitovat siis esimerkiksi lastensuojelutyötä tekeviä. Koska velvoitteet ovat kriteereiltään väljiä, saattaa se kuitenkin vähentää lastensuojelua koskevien artikloiden tosiasiallista sitovuutta kansallisella tasolla.¹⁶¹

Sopimuksen soveltamisen osalta on myös hyvä huomioda vaikeuksia joita saattaa esiintyä käytännön valvontatyössä. Vaikeuksia on esimerkiksi lapsen taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien valvomisessa. Tämä johtuu siitä, että yleismaailmallisella sopimuksella ei ole voitu luoda näille oikeuksille sellaisia sitovia standardeja, joiden pohjalta kotimaista toteutusta olisi mahdollista arvioida, vaan jokaisen jäsenvaltion tulee tahollaan pyrkiä sopimuksen mukaisten lapsen oikeuksien mahdollisimman täysimääräiseen toteuttamiseen käytettävissä olevien resurssiensa mukaisesti. Mahdollisimman täysimääräinen toteutuminen merkitsee käytännössä sen arvioimista, onko julkiset määrärahat budjetoitu lainmukaisesti ja perus- ja ihmisoikeusnäkökohdat huomioon ottaen.¹⁶²

Yleissopimuksen 3 artiklan osalta tarkasteluun voidaan ottaa lapsen etua koskevan periaatteen soveltamiseen liittyvät vaikeudet. Vaikeuksia käytännön soveltamisessa voi tulla siinä, että lapsen etu on käsitteenä avoin ja sen sisältö jää yksittäistapauksessa kulloinkin tapahtuvan arvioinnin varaan. Käytännön soveltamisessa vaikeaa voi olla lapsen osallistumisoikeuden ja

¹⁶¹ Mahkonen 2010, s. 86–87.

¹⁶² Kurki-Suonio 2010, s. 299.

lapsen edun yhdistäminen kussakin yksittäistapauksessa samoin kuin kysymys siitä, milloin lapsen ja hänen vanhempiensa etujen voidaan arvioida olevan ristiriidassa keskenään.¹⁶³

Vastuun delegoiminen paikallisille ja alueellisille viranomaisille voi lisätä paikallisten yhteisöjen mukana oloa, mutta samalla se saattaa estää lasten oikeuksien yleissopimuksen periaatteiden ja määräysten täyden ja tasapuolisen täytäntöönpanon paikallisten ja alueellisten tulkin- ta- ja soveltamiserojen sekä erilaisen budjetoinnin takia. Komitea onkin ollut edelleen huolissaan lapsiasioihin keskittyvän tahon puuttumisesta hallituksen sisällä ja sellaisten mekanismi- en puuttumisesta sekä keskushallinnossa että paikallistasolla, jotka koordinoisivat lapsia kos- kevia laajakantoisia ohjelmia ja valvoisivat yleissopimuksen voimaansaattamista. Komitea on kehottanut Suomea toistuvasti harkitsemaan jatkotoimenpiteitä eri ministeriöiden välisten, samoin kuin keskushallinnon ja paikallistason viranomaisten välisten koordinaatiomekanis- mien luomista lasten oikeuksien toteuttamiseen liittyvien menettelyjen ja toimien koordinoi- miseksi paremmin.¹⁶⁴

Huomiota tulee näin ollen kiinnittää myös siihen, että koska päätöksentekoa, hallintoa ja pal- veluja on sopimusvaltiossa laajamittaisesti hajautettu, valtaa on siirtynyt merkittävästi kes- kushallinnosta kuntatasolle. Kaikki kunnat eivät kuitenkaan harjoita samanlaista sosiaalipoli- tiikkaa eivätkä tarjoa samantasoisia yhteiskunnallisia palveluja kaikkein haavoittuvimmassa asemassa oleville ryhmille, joita ovat erityisesti köyhät perheet, yksinhuoltajaperheet, samoin kuin vammaiset lapset, pakolaislapset ja vähemmistöihin kuuluvat lapset. Komitea onkin huol- lissaan siitä, että paikallisviranomaisten vähävaraisille perheille ja vammaisten lasten perheil- le jakamat hyvinvointipalvelut ovat eritasoisia ja erilaatuisia eri puolilla maata johtuen osittain siitä, että kunnilla on käytettävissään hyvin erilaiset taloudelliset voimavarat, päättävät viran- omaiset priorisoivat asioita eri tavoin, ja tarpeiden arviointi- ja avun myöntämisyjärjestelmät ovat erilaiset. Näistä eroista johtuen lapset, erityisesti vammaiset lapset, pääsevät käyttämään tai saavat eritasoisia hyvinvointipalveluja sen mukaan, millä alueella he asuvat.¹⁶⁵

Huolimatta siitä, että vuonna 2008 voimaan astunut lastensuojelulaki asettaa kunnille aikai- sempaa selkeämmät veloitteet lastensuojelupalveluiden järjestämisessä on lapsiasiavaltuutet- tu kuitenkin erityisen huolissaan lasten hyvinvointipalveluiden laadun suurista vaihteluista.

¹⁶³ Kurki-Suonio 2010, s. 299.

¹⁶⁴ Lapsen oikeuksien komitean 2. raportti (CRC/C/15/Add.132) 2000, kohta 11–12.

¹⁶⁵ Lapsen oikeuksien komitean 2. raportti (CRC/C/15/Add.132) 2000, kohta 13.

Lapset ovat eriarvoisessa asemassa asuinkunnasta riippuen. Lastensuojelun avohuollon asiakkaana olevien lasten määrä on edelleen kasvanut: vuonna 2009 asiakkaana oli 62 886 alle 18-vuotiasta, joista 45 prosenttia oli uusia asiakkaita. Erityisen paljon on kasvanut 16–17-vuotiaiden lastensuojelun avohuollon asiakaslasten ja kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten osuus oman ikäisistään. Valtakunnallisten selvitysten, lapsiasiavaltuutetulle tulleiden yhteydenottojen ja kunnista saatujen tietojen perusteella voidaan päätellä, että osassa kuntia lastensuojelun sosiaalityöntekijöillä on aivan liian suuret asiakasmäärät ja että myös työntekijöiden koulutus- ja osaamistaso vaihtelee kunnittain. Lasten ja nuorten kannalta lastensuojelun laatua on sosiaalityöntekijän joustava tavoitettavuus ja se, että hänellä on aikaa ja osaamista vuorovaikutukseen lapsen kanssa.¹⁶⁶

Suomea on YK:n komitean taholta kehotettu tutkimaan, millä tavoin kaikille lapsille voidaan taata tasa-arvoiset mahdollisuudet voida käyttää samantasoisia palveluja asuinpaikasta riippumatta esimerkiksi vakiinnuttamalla maanlaajuiset vähimmäisvaatimukset ja määrärahat yleissopimuksen määräysten voimaansaattamiseksi erityisesti terveydenhuollon, koulutuksen ja muiden yhteiskunnallisten hyvinvointipalvelujen alueilla ja 2 artiklan mukaisesti.¹⁶⁷

Lapsiin kohdistuvan suoranaisen syrjinnän kannalta eniten ongelmia on erilaisiin kieli- ja etnisiin vähemmistöihin kuuluvien (romani-, saamelais- ja viittomakieliset sekä maahanmuuttajalapset) sekä vammaisten lasten elämässä. Moniperustaiseen syrjintään voi kytkeytyä myös toisen kansalliskielen asema (esim. ruotsinkielinen viittomakielinen lapsi) ja sukupuoli.¹⁶⁸

Lastensuojelulaki kohensi merkittävästi lapsen oman mielipiteen selvittämisen velvoitteita. Sen käytännön toteutumista saattaa kuitenkin rajoittaa sosiaalityöntekijöiden liian vähäinen määrä. Lapsia koskevasta erityislainsäädännöstä vain lasten päivähoitoa koskevasta laista puuttuu lasten mielipiteiden selvittämiseen velvoittava säännös. Lasten osallistumisen ja kuuluksi tulemisen merkittävien este Suomessa ovat aikuisten ajan puute sekä aikuisten riittämättömät vuorovaikutustaidot eri-ikäisten lasten kanssa. Lisäksi aikuiset eivät aina tiedosta, kuinka paljon hyötyä lasten kokemustiedosta olisi palveluiden kehittämisessä. Suomessa tarvitaan

¹⁶⁶ Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisu 2/2011, s. 27.

¹⁶⁷ Lapsen oikeuksien komitean 2. raportti (CRC/C/15/Add.132) 2000, kohta 16.

¹⁶⁸ Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisu 2/2011, s. 14.

siis etenkin lasten ja nuorten osallistumista tukevan toimintatavan ja kulttuurin kehittämistä kaikissa palveluissa.¹⁶⁹

Lapsen fyysisen ja kognitiivisen kehittymisen edellytykset ovat Suomessa hyvin turvatut. Sen sijaan kuitenkin sosiaalisessa ja psyykkisessä kehityksessä on esiintynyt ongelmia, joita ei ole pystytty vielä ratkaisemaan riittävän tehokkaasti. Ongelmakohtia on muun muassa työn ja perheen yhteensovittamisessa ja siitä johtuva vanhempien läsnäolon puute lastensa elämässä, jolloin lapsi ei ole saanut vanhemmiltaan riittävää tukea ja ohjausta kehitykseensä.¹⁷⁰

¹⁶⁹ Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisuja 2/2011, s. 19.

¹⁷⁰ Suomen kolmas määräaikaisraportti (CRC/C/129/Add.5) 2003, s. 21.

5 SOPIMUKSEN ASETTAMAT VAATIMUKSET HUOSTAANOTOLLE

5.1 Lapsen oikeuksien sopimus ja huostaanotto

Kuten jo aikaisemmin on todettu, lapsen oikeuksien sopimusta voidaan tarkastella eri osa-alueiden näkökulmasta. Yksi sopimuksen osa-alue muodostuu lasten oikeudesta suojeluun ja huolenpitoon (protection). Lastensuojelua tarkemmin tarkasteltaessa voidaan todeta, että huostaanotolla puututaan kaikista voimakkaimmin lapsen oikeuksien sopimuksella turvattuihin lapsen perusoikeuksiin. Tästä syystä onkin ensiarvoisen tärkeää huomioida vaatimukset, joita sopimus huostaanotolle asettaa.

Lapsen oikeuksien sopimuksen 5 ja 18 artiklat asettavat ensisijaisesti vanhemmille vastuun lapsen ohjaamisesta ja neuvonnasta, sekä kasvatukseen ja kehitykseen liittyvistä asioista. Tätä sopimusvaltion tulee kunnioittaa ja tarvittaessa tukea lapsesta oikeudellisesti vastuussa olevia tässä tehtävässä. Mikäli kuitenkin katsotaan, että on lapsen edun mukaista erottaa hänet vanhemmistaan, on sopimuksen 9 artiklassa mainittu edellytykset sille. Tämä erottaminen voi tulla kyseeseen esimerkiksi huostaanotossa, jota seuraavaksi tarkemmin tarkastelen.¹⁷¹

Huostaanotolla tarkoitetaan toimenpidettä, jolla lapsen tai nuoren hoito ja kasvatusta siirretään yhteiskunnan vastuulle. Huostaanotossa vastuu lapsesta ja päätösvalta useimmista häntä koskevista asioista siirtyy huoltajalta viranomaisille. Sosiaalitoimi päättää, mahdollisuuksien mukaan yhteistoiminnassa lapsen huoltajien kanssa, huostaanotetun lapsen hoidosta, kasvatuksesta, valvonnasta ja muusta huolenpidosta sekä olinpaikasta.¹⁷² Koska vastuu lapsesta siirtyy huoltajalta viranomaisille, on tärkeää että viranomaiset omalta osaltaan tuntevat ja noudattavat sopimusta ja sen asettamia velvoitteita huostaanottoa koskevassa toiminnassaan.

Huostaanotto on lastensuojelutyön viimesijaisin keino turvata lapsen kasvu ja kehitys. Se on toimenpide, jossa puututaan voimakkaasti lapsen oikeuksien sopimuksessa turvattuihin oikeuksiin. Tämän lisäksi huostaanotto puuttuu myös lapsen perustuslaissa säädettyihin oikeuksiin kuten henkilökohtaiseen vapauteen (PL 7 §), sekä toisaalta myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen takaamaan perheen itsemääräämisoikeuteen (artikla 8). Siten lapsen huostaanotto on oikeusturvakysymys niin lapsen, perheen kuin työntekijöidenkin kannalta. Huostaanotto voi-

¹⁷¹ Ks. tarkemmin SopS 59-60/1991, 5, 9 ja 18 artiklat.

¹⁷² Rätty 2010, s. 295.

daan toteuttaa, joko tahdonvastaisena tai suostumukseen perustuvana. Tahdonvastaisella huostaanotolla tarkoitetaan tilannetta, jossa 12 vuotta täyttänyt lapsi itse tai hänen huoltajansa vastustaa huostaanottoa.

Huostaanottotilanteissa on tärkeää, että asiasta neuvotellaan tiiviisti lapsen, hänen vanhempinsa ja huoltajiensa kanssa. Tähän liittyy tiiviisti myös lapsen oikeuksien sopimuksen artikla 12, jonka mukaan lapsen näkemyksiä tulee kunnioittaa ja ottaa ne huomioon lapsen iän ja kehitystason mukaisesti. Huostaanoton edellytykset on arvioitava sekä lapsen että vanhempien kannalta. Lapsen kannalta on varmistuttava siitä, että huostaanotto on se vaihtoehto, joka parhaiten turvaa lapsen kehityksen. Sijaishuoltoa järjestettäessä ei voida tyytyä lapsen ”säilyttävään” hoitoon. Sen on oltava lapsen nykytilanteeseen nähden parempi vaihtoehto ja vastattava lapsen edun mukaisella tavalla hänen yksilölliseen hoidon ja huollon tarpeeseensa. Vanhempien kannalta tulee varmistua siitä, että kaikki mahdollinen on tehty perheen tukemiseksi. Arvioinnin tulee olla lapsilähtöistä ja tapahtua lapsen näkökulmasta.¹⁷³

Huostaanoton ja sijaishuollon järjestämisen tulee siis aina olla lapsen edun mukaista. Se merkitsee muun muassa sitä, että huostaanottopäätöstä tai huostaanottoa koskevaa hakemusta hallinto-oikeudelle tehtäessä, on kuvattava, millä tavalla huostaanotto ja siihen liittyvä sijaishuoltoon sijoittaminen vastaa lapsen tuen tarpeisiin ja tarjoaa paremman vaihtoehdon kuin kotiin jääminen. Selvitettäväksi tulee myös se, miksi asiassa ei ole voitu ryhtyä esimerkiksi lapsen huollon siirtoon.¹⁷⁴ Lapsen oikeuksien sopimuksen pääperiaate lapsen edusta asettaa siis ensisijaisen vaatimuksen sille, että huostaanotto on toteutettu lapsen oikeudet huomioon ottaen.

Huostaanoton lähtökohtana on, että se on aina väliaikainen toimenpide. Se merkitsee sitä, että viranomaisen on asian kaikissa vaiheissa työskenneltävä aktiivisesti perheen kanssa lapsen kotiuttamiseksi ja huostaanoton lopettamiseksi. Lapsen oikeuksien sopimus ja lastensuojelulaki lähtevät vanhemmuuden tukemisesta ja viranomaisen on väliintulon jälkeenkin työskenneltävä aktiivisesti perheen jälleenyhdistämiseksi. Näiden lähtökohtien toteuttamiseksi on vanhemmille tarjottava ja heille järjestettävä sellaisia kuntouttavia tukitoimia, jotka tähtäävät perheen jälleenyhdistämiseen. Huostaanottopäätöksessä tai hakemuksessa lastensuojeluviran-

¹⁷³ Rätty 2010, s. 295–296.

¹⁷⁴ HE 137/2010 vp, s. 9.

omaisen tulisi arvioida, mitkä ovat edellytykset tai ajateltavissa olevat vaihtoehdot perheen jälleenyhdistämiselle.¹⁷⁵

Huostaanoton perusteet voidaan jakaa kahteen itsenäiseen perusteeseen: lapsen kasvuoloissa oleviin puutteisiin tai lapsen omaan käyttäytymiseen. Huostaanottopäätöksestä tai hallinto-oikeudelle esitettävästä hakemuksesta on ilmevä konkreettisella tasolla ne puutteet lapsen huolenpidossa tai muissa lapsen kasvuolosuhteissa, jotka vaikuttavat säännöksessä tarkoitettuilla tavoin lapsen terveyteen tai kehitykseen. Mikäli huostaanottoon ryhdytään lapsen oman käyttäytymisen johdosta, tulee lapsen käyttäytymisen vakavasti vaarantaa hänen terveyttään tai kehitystään.¹⁷⁶

¹⁷⁵ Rätty 2010, s. 304.

¹⁷⁶ Rätty 2010, s. 296–299.

5.2 Huostaanoton edellytykset perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden valossa

5.2.1 Lapsen edun ensisijaisuus

Lapsen edun periaatteen ollessa lapsen oikeuksien sopimuksen johtava periaate sekä sopimuksen artiklat yhdistävä periaate, on sen huomioiminen erityisen tärkeää sopimuksessa turvattujen oikeuksien toteutumiseksi. Ensisijainen edellytys huostaanoton toteuttamiselle on lapsen edun ensisijaisuus ja lapsen edun huomioiminen huostaanotossa. Tätä vaatimusta on myös huostaanottoa sääntelevässä lastensuojelulain (417/2007) korostettu.

Lapsen oikeuksien sopimus velvoittaa myös omalta osaltaan lapsen asioista päättäviä punnitsemaan yksittäisten lasten etua ja sen arviointia. Erityisesti lapsen oikeuksien sopimuksen 9 ja 20 artiklat määrittelevät huostaanoton kannalta tilanteita, jolloin voidaan katsoa olevan erityisen tärkeää arvioida lapsen etua. Lapsen edun arviointiperusteista lastensuojelussa säädetään tarkemmin lastensuojelulain 4 §:n 2 momentissa. Lapsen edun tulee olla keskeinen arviointiperuste kaikissa lasta koskevissa lastensuojelutoimenpiteissä. Lapsen etua tulee arvioida eri tilanteissa, sekä lapsen asuessa kotona että ollessa sijoitettuna kodin ulkopuolelle. Lastensuojelulain 4 §:n mukaisten seikkojen huomioon ottamista lapsen etua arvioitaessa on syytä korostaa, lapsen oikeuksien sopimuksen sisältämien oikeuksien toteuttamiseksi. Kaikilla säännöksessä mainituilla eri kohdilla tulee olla merkitystä lapsen etua koskevaa kokonaisarviota tehtäessä.¹⁷⁷

Lapsen etua arvioitaessa tulee selvittää, mitkä ovat ne seikat ja tosiasiat, jotka vaikuttavat kyseessä olevassa tilanteessa lapsen edun toteutumiseen. Huostaanottopäätöstä tehtäessä on punnittava muun muassa sitä, voidaanko sijaishuollossa huolehtia paremmin lapsen hoidosta ja huolenpidosta, järjestää valvontaa ja rajoja, varmistaa lapsen kasvuympäristön turvallisuus, turvata lapsen koulunkäynti, tarjota lapselle enemmän ymmärtämystä ja hellyyttä, turvata lapsen henkinen ja ruumiillinen koskemattomuus, valmentaa lasta itsenäistymiseen tai saada lapsi lopettamaan vahingollinen elämäntapansa.¹⁷⁸ Näiden seikkojen punnitseminen ei kuitenkaan aina ole helppoa. Mikäli lapsen etua ei punnita riittävän huolellisesti kaikista mahdollisista näkökulmista, voi lapsen edun arviointi perustua liikaa huostaanotosta päättävän henki-

¹⁷⁷ HE 137/2010 vp, s. 9.

¹⁷⁸ HE 252/2006 vp, s. 164.

lön mielikuvien varaan, eikä silloin lapsen oikeudet tule sopimuksessa asetettujen vaatimusten mukaisesti toteutetuiksi.

Lapsen oikeuksien sopimus suosittaakin lapsivaikutusten ennakoarvioinnin (ex ante) tekemistä kaikista lapsiin vaikuttavista ja kohdistuvista päätöksistä. Viranomaisten tulisi arvioida päätöksen ja sen eri vaihtoehtojen mahdolliset myönteiset ja kielteiset vaikutukset lapsiin.¹⁷⁹ Koska lapsen oikeuksien sopimuksesta ei kuitenkaan suoranaisesti käy ilmi mitä lapsen edulla yksityiskohtaisemmin tarkoitetaan, vaan sen tarkempi määrittely on jätetty kansallisille tahoille, saattaa se useissa lasta koskevissa tapauksissa muodostaa haasteen lapsen edun tosiasialliselle toteutumiselle.

Lapsen edun voidaan nähdä koskevan lapsia kolmitasoisesti; jokaista lasta yksilönä, määrättyä lapsiryhmää tai lapsia yleisesti eli koko lapsiväestöä. Lapsivaikutusten arviointi pyrkii edistämään lapsen etua vahvistamalla lasten, nuorten ja perheiden osallisuutta ja osallistumista päätöksenteossa ja tuomaan täten näkyväksi erilaisten lapsi- ja nuorisoryhmien sekä lapsiperheiden olemassaolon, mielipiteet ja tarpeet. Lapsen edun osalta on tärkeää kuitenkin tuoda esiin se, että lapsen oikeuksien sopimuksen näkökulmasta lapsen etu ja lapsen mielipide ovat eri asioita. Lapsen edun määrittelyssä pyritään mahdollisimman laaja-alaiseen arvioon lapsen tilanteesta. Tässä arvioinnissa lapsen mielipide on yksi tärkeä osatekijä. Lapsen etua määrittäessä on aina otettava selvää lapsen mielipiteestä, mutta on myös huomioitava, että lapsen edun mukainen päätös tai ratkaisu ei kuitenkaan aina tarkoita samaa kuin lapsen mielipide.¹⁸⁰

5.2.2 Oikeus yksityisyyteen ja perhe-elämän suoja

Lapsen oikeuksien sopimuksen näkökulmasta huostaanotto voi merkitä puuttumista sopimuksen 16 artiklassa turvattuun oikeuteen lapsen yksityisyydestä ja perheestä. Jotta huostaanotto ei olisi sopimuksen vastaista, tulee huostaanotossa huomioida ne edellytykset jotka lapsen oikeuksien sopimus yhdessä muiden ihmisoikeusasiakirjojen kanssa huostaanoton toteutumiselle asettaa.

¹⁷⁹ Alila 2011, s. 15.

¹⁸⁰ Alila 2011, s. 15–16.

Tarkasteltaessa asiaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen näkökulmasta, voidaan todeta, että EIT:n selkeän kannan mukaan huostaanotto merkitsee aina perhe-elämän suojaan puuttumista (art. 8). Jotta huostaanotto ei loukkaisi ihmisoikeussopimusta, jälkikäteisessä arvioinnissa on merkityksellistä se, onko huostaanotto perustunut EIS 8 artiklan 2 kohdassa mainittuihin hyväksyttäviin syihin.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 (2) artikla sisältää ne edellytykset, joiden vallitessa puuttuminen henkilökohtaiseen vapauteen on sallittua. 8 artikla määrittelee oikeudesta nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta seuraavasti: ”Jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta. Viranomaiset eivät saa puuttua tämän oikeuden käyttämiseen, paitsi silloin kun laki sen sallii ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätöntä kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen ja rikollisuuden estämiseksi, terveyden ja moraalisen suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.”¹⁸¹

Vaikka 8 artikla etupäässä suojaakin yksilön vapauspiiriä viranomaisten taholta tulevaa puuttumista vastaan, on tämän artiklan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä katsottu edellyttävän myös valtiolta aktiivisia toimenpiteitä artiklan tarkoittamien oikeuksien turvaamiseksi myös yksityisten taholta tulevaa puuttumista vastaan.¹⁸² Artikla 8 luo siis sopimusvaltioille sekä positiivisen että negatiivisen velvoitteen. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännön mukaan valtioilla on velvollisuus olla puuttumatta henkilöiden yksityis- tai perhe-elämään (negatiivinen velvoite), mutta toisaalta valtioilla on myös 8 artiklasta johdettu velvollisuus tukea perhe-elämää (positiivinen velvoite).¹⁸³

Kyseinen artikla korostaa perhe-elämän suojaa, johon puuttumista lapsen huostaanotto ilman asianomaisten suostumusta merkitsee. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on 8 artiklan soveltamista koskevassa käytännössään korostanut sitä, että vanhempien ja lasten yhdessäolo kuuluu keskeisenä osana perhe-elämään ja että perheen hajottaminen muodostaa hyvin vakavan puuttumisen perhe-elämän suojaan. Siten sellaisen toimenpiteen on perustuttava lapsen etuun sekä muun ohella riittävän painaviin ja päteviin syihin. (Couillard Maugery v. Ranska

¹⁸¹ HE 252/2006, s. 212.

¹⁸² HE 252/2006, s. 44.

¹⁸³ Hauta-aho 2003, s. 45–46.

1.7.2004). Ihmisoikeustuomioistuin on kuitenkin jättänyt yksittäistapauksissa huostaanoton edellytysten toteutumisen arvioinnin kansallisten viranomaisten tehtäväksi.¹⁸⁴

Scheinin on esittänyt väitöskirjassaan mallin, jonka avulla voidaan arvioida tiettyä ihmisoikeutta (kuten esim. oikeutta yksityisyyteen) rajoittavan kansallisen lain (esim. lastensuojelulaki) hyväksyttävyyttä. Tässä mallissa esimerkkinä on jo edelläkin mainittu EIS 8 artikla. Ratkaisu voidaan Scheinin mukaan jäsentää kolmivaiheiseksi: Ensimmäisessä vaiheessa arvioidaan, kuuluuko laki EIS 8 (1) artiklan sääntöluonteisen soveltamisalan piiriin, kun määräystä tarkastellaan rajoituslausekkeesta erillisenä (prima facie). Mikäli vastaus on myöntävä, lakiehdotus voidaan hyväksyä vain, jos se kuuluu 8 (2) artiklan rajoituslausekkeessa ilmaistun ja pääsäännön alaa supistavan poikkeussäännön soveltamisalan piiriin. Toisena vaiheena arvioidaan, missä yhteydessä ratkaistavia sääntöjen tulkintaongelmia ovat mm. rajoituksen täsmällisyys ja sen suhde johonkin rajoituslausekkeessa mainittuun perusteeseen. Kolmanneksi seuraa periaatteiden punninta sen osalta, onko ehdotettu yksityisyyden rajoitus hyväksyttävä sillä suojattavan oikeushyvän painon vuoksi.¹⁸⁵

Erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöä tarkasteltaessa voidaan todeta, että EIT:ssä on painotettu sitä seikkaa, onko huostaanotto ollut ”demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätöntä” esimerkiksi terveyden tai moraalin suojaamiseksi tai lasten oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi. Ihmisoikeustuomioistuin on korostanut ratkaisuisaan kansallisten viranomaisten harkintavallan laajuutta itse huostaanottopäätöksessä, kun taas ihmisoikeuksien loukkaukset tulevat herkemmin esiin päätöksen täytäntöönpanoon liittyvissä seikoissa.¹⁸⁶

Olsson-tapauksessa (tuomio 24.3.1988, A 130) oli kysymys pakkohuostaanotosta, jossa kaksi perheen lapsista oli sijoitettu sadan kilometrin etäisyydelle toisistaan olleisiin sijaiskoteihin ja noin 600 kilometrin päähän vanhemmistaan. Perheen kolmannen lapsen sijoituspaikkana vaihtelivat laitokset ja sijaiskoti. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että pakkohuostaanotto ja sen jatkaminen merkitsivät 8 (1) artiklan tarkoittamaa perhe-elämään puuttumista. Pakkohuostaanottopäätös oli sinänsä kuitenkin 8 (2) artiklan mukainen, mutta päätöksen toteutus, lasten erottaminen toisistaan, pitkät välimatkat ja tästä aiheutuneet yhteydenpitovaikeudet, eivät olleet em. sopimuskohdan edellyttämällä tavoin ”välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa”.

¹⁸⁴ HE 252/2006 vp, s. 44.

¹⁸⁵ Scheinin 1991, s. 317–318.

¹⁸⁶ Pellonpää 2005, s. 457–458.

Ratkaisulla haluttiin tuoda esiin kaksi seikkaa; ensinnäkin se, että silloinkin, kun puuttuminen perheeseen on välttämätöntä esim. siitä syystä, että vanhemmat eivät pysty huolehtimaan lapsistaan, ei puuttuminen saa kuitenkaan merkitä lapsen ja vanhempien suhteen täydellistä katkaisemista. Toiseksi muistutettiin siitä, että vaikka julkisen vallan onkin pakko puuttua perheen asioihin, ei tämä saa tapahtua miten tahansa. Asianosaisille on aina taattava tietyt oikeusturvan taakeet.

Tapauksessa K. & T. vastaan Suomi viranomaiset pakkohuostaanottivat K:n lapsen suoraan synnytyssairaalasta ja sijoittivat tämän lastensuojelulaitokseen. Myös K:n toinen lapsi, jossa viranomaisten mukaan oli alkanut näkyä ongelmia, pakkohuostaanotettiin. Huostaanottoja perusteltiin K:n mielenterveydellisillä ongelmilla sekä ennen raskautta että raskauden aikana. Kantajien mukaan viranomaiset puuttuivat liian voimakkaasti heidän perhe-elämänsä suojaan, eikä heille ollut annettu mahdollisuutta ratkaista ongelmiaan sukulaistensa ja toisaalta sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisten avustuksella. Ihmisoikeustuomioistuin katsoikin, etteivät näin raskaat toimenpiteet olisi olleet ihmisoikeussopimuksen 8 (2) artiklan mukaan välttämättömiä, ja lasten terveyden turvaamiseksi olisi ensin tullut löytää muita vaihtoehtoja.

Valtiolta edellytettävä yksityis- tai perhe-elämän kunnioitus saattaa kuitenkin tietyissä tilanteissa kääntyä siten, että valtiolta edellytetään positiivisena velvoitteena ryhtymistä yksilöiden tai perheen suojaamiseksi toimiin, jotka normaalisti nähtäisiin laittomana (so. negatiivisen velvoitteen vastaisena) puuttumisena perhe-elämään. Varsinaisen säädöstekstin lisäksi sitoutuminen noudattamaan Euroopan ihmisoikeussopimusta velvoittaa ottamaan huomioon myös joukon sopimuksen soveltamiseen liittyviä periaatteita. Näistä eräs on suhteellisuusperiaate, joka tarkoittaa sitä, että keinon ja sillä tavoitellun päämäärän tulee olla järkevissä suhteissa keskenään. Suhteellisuusperiaate on toki jo ennen ihmisoikeussopimukseen liittymistäkin kuulunut yleisiin hallinto-oikeudellisiin periaatteisiimme, joiden avulla punnitaan mm. viranomaisten harkintavallan rajoja.¹⁸⁷

Eduskunnan oikeusasiamiehen 18.8.1988 antamassa ratkaisussa (Dnro1389/4/87) todetaan seuraavasti: ”Kansalaisyhteiskuntaa ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 17 ja 23 artiklassa turvataan jokaiselle oikeus perhe-elämän suojaan. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että viranomaisten pitää mahdollisuuksien mukaan välttää sellaisia hallintoratkaisuja, joiden seurauksena läheiset perheenjäsenet joutuvat vastoin tahtoaan elämään erossa toisistaan.”

¹⁸⁷ Hauta-aho 2003, s. 45–46.

Huostaanoton kannalta myös perustuslain 10 § on erityisen merkittävä. PL 10 §:ssä säädetään yksityiselämän, kunnian ja kotirauhan suojasta. Vaikka säännöksessä ei ole erityistä mainintaa perhe-elämän suojasta, (toisin kuin EIS 8 artiklassa) kuuluu perhe-elämä hallituksen esityksen¹⁸⁸ mukaan kuitenkin 10 §:ssä tarkoittaman yksityiselämän suojan piiriin.

5.2.3 Lasten osallistuminen ja kuuleminen päätöksenteossa

Lapsen osallistuminen ja hänen omien näkemystensä huomioiminen on yksi lapsen oikeuksien sopimuksen pääperiaatteista. Sopimuksen 9 (2) artiklassa lausutaan, että niissä tapauksissa, kun lapsi erotetaan vanhemmistaan heidän tahtonsa vastaisesti, kaikille asianosaisille on annettava mahdollisuus osallistua asian käsittelyyn ja tuoda siinä julki näkökantansa. Lisäksi sopimuksen 12 artiklassa taataan lapsen oikeus tulla kuulluksi häntä itseään koskevassa asiassa.¹⁸⁹ Jotta edellä tarkasteltu lapsen etu voi toteutua, tulee lasta kuulla ja antaa lapselle mahdollisuus osallistua asian käsittelyyn.

Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja KP-sopimuksessa on oikeutta tulla kuulluksi käsitelty ainoastaan oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevissa artikloissa. Huostaanottoja ensiasteessa käsittelevien viranomaismenettelyjen osalta ei näissä sopimuksissa ole lausuttu kuulemisesta mitään. Euroopan unionin perusoikeuskirjan lapsen oikeuksia koskevassa 24 artiklassa lausutaan, että ”lapsen mielipide on otettava huomioon häntä koskevissa asioissa, hänen ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti”.

Perustuslaissa kuulemisvelvollisuus ilmenee 21 §:stä, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Lastensuojelulaissa on myös säädetty lapsen mielipiteen selvittämisestä ja kuulemisesta. Lastensuojelulain 20 §:n mukaan lastensuojelua toteutettaessa on selvitettävä lapsen toivomukset

¹⁸⁸ HE 309/1993, s. 53.

¹⁸⁹ Ks. tarkemmin SopS 59-60/1991, 9 ja 12 artiklat.

ja mielipide ja otettava ne huomioon lapsen iän ja kehitystason edellyttämällä tavalla. Erityisesti kun tehdään lastensuojelulain mukaisia päätöksiä, korostuu lapsen mielipiteen selvittämismisvelvollisuus. Lapsen mielipiteen selvittämisellä on läheinen yhteys lapsen edun toteutumiseen ja sen huomioimiseen. Kun lapsen mielipidettä selvitetään, on aina otettava huomioon hänen ikänsä ja kehitystasonsa sekä erityisesti lapsen valmius itsensä ilmaisemiseen. Lasta kuultaessa on varmistuttava siitä, että lapsi voi aidosti ja vapaasti ilmaista käsityksensä asiasta. Lapsen tulee aina tietää miksi ja mitä asiaa varten häntä kuullaan sekä se, mihin tarkoitukseen kuulemisessa kerätyt tiedot käytetään. Huomioitavaa kuitenkin on, että lapsella tulee olla myös oikeus olla ilmaisematta mitään käsitystä asiasta, lasta ei siis voida pakottaa tai painostaa ilmaisemaan omaa käsitystään ja mielipidettään asiasta.¹⁹⁰

Siitä, onko lapselle annettu tilaisuus tulla kuulluksi silloin, kun hän on sitä toivonut, voi kuitenkin olla vaikea saada selvyyttä kirjallisessa menettelyssä. Vaikka lasta olisi kuultu, ei kirjallinen selvitys aina kerro kaikkea olennaista siitä, millä tavoin kuuleminen on tapahtunut. Huostaanotto-prosessissa on siis kiinnitettävä erityistä huomiota lapsen kuulemisen toimittamiseen hänen ikä- ja kehitystasonsa huomioon ottaen sopivalla tavalla.

¹⁹⁰ Rätty 2010, s. 157–159.

5.2.4 Vanhemmista erottaminen ja vapauden riisto

Lapsen oikeuksien sopimuksen 9 (1) artiklan mukaan lapsen saa erottaa vanhemmistaan vain silloin, ”kun toimivaltaiset viranomaiset, joiden päätökset voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi, toteavat soveltuvien lakien ja menettelytapojen mukaisesti sen olevan lapsen edun mukaista.” Sopimuskohdan mukaan lapsen erottaminen vanhemmistaan saattaa olla tarpeellinen esimerkiksi, kun vanhemmat pahoinpitelevät tai laiminlyövät lasta. Kaikkien prosessien, jotka erottavat lapsen vanhemmistaan, tulee kuitenkin olla oikeudenmukaisia.¹⁹¹ Artikla vahvistaa kuitenkin lapsen oikeuden ylläpitää suhteita ja yhteyttä molempiin vanhempiinsa, ja asettaa valtiolle velvollisuuden kertoa lapselle ja vanhemmalle kummankin olinpaikan, jos valtio on aiheuttanut heidän eronsa. Poikkeuksena on kuitenkin tilanne, jossa tiedon antaminen saattaisi vahingoittaa lapsen hyvinvointia.¹⁹²

Lapsen oikeuksien sopimuksen 20 artikla asettaa sopimusvaltiolle velvollisuuden taata lapselle, joka on tilapäisesti tai pysyvästi vailla alkuperäisen, oman perheensä turvaa, mahdollisuuden erityiseen suojeluun ja tukeen, joka Suomessa määräytyy lastensuojelulain (417/2007) ja lapseksiottamislain (153/1985) mukaisesti.¹⁹³

Kysymys siitä, voidaanko lapsen huostaanottoa pitää myös vapauden riistona, on herättänyt ristiriitaisia näkemyksiä ja mielipiteitä asiasta. Eduskunnan perustuslakivaliokunta¹⁹⁴ on katsonut, että lapsen huostaanotto merkitsee myös voimakasta puuttumista PL 7 §:ssä turvattuun henkilökohtaiseen vapauteen. Toisaalta taas oikeuskirjallisuudessa on esitetty, ettei lastensuojelulain mukainen huostaanotto aina sellaisenaan merkitse vapaudenriistoa, vaan vasta laitossijoitus ja erilaiset rajoitustoimenpiteet huostaanoton yhteydessä saattavat täyttää vapaudenriistolle asetetut edellytykset. Tällä kannalla on ollut myös Korkein hallinto-oikeus, joka on ratkaisussaan (KHO 2006:17) todennut, ettei huostaanotto sellaisenaan voida pitää vapaudenriistona, vaan lapsen hoitoa, kasvatusta, valvontaa ja huolenpitoa sekä olinpaikkaa koskevan päätösvallan siirtymistä sosiaalilautakunnalle. Vapaudenriiston kriteerit voivat kuitenkin

¹⁹¹ de Godzinsky 2012, s. 34.

¹⁹² Hetemäki 2011, s. 97–98.

¹⁹³ Hetemäki 2011, s. 221.

¹⁹⁴ Ks. tarkemmin PeVL 58/2006 vp, s. 3.

KHO:nkin mukaan täytyä silloin, kun sijaishuolto on järjestetty lapselle erityisrajoituksia merkitsevänä laitoshuoltona.¹⁹⁵

Mikäli huostaanottoa tarkastellaan vapaudenriiston näkökulmasta, asettaa KP-sopimuksen 12 (3) artikla oikeutetulle vapaudenriistolle seuraavat edellytykset: ”rajoitusten tulee olla välttämättömiä valtion turvallisuuden, yleisen järjestyksen, yleisen terveydenhoidon tai moraalin tai muiden oikeuksien ja vapauksien takia sekä sopusoinnussa muiden sopimuksessa mainittujen oikeuksien kanssa”. Lisäksi sopimuksen 9 artiklassa säädetään, että vapaudenriiston tulee tapahtua laissa säädetyillä perusteilla ja lain määräämässä järjestyksessä.¹⁹⁶

Perustuslaissa laillisen vapaudenriiston edellytyksistä on sanottu ainoastaan, ettei kenenkään vapautta saa riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta (PL 7 §). Pykälän perusteluissa lausutaan, että pykälän tulkinnassa on merkitystä perusoikeussäännösten ja ihmisoikeussopimusten tarjoaman suojan yhteisvaikutuksella. Lisäksi painotetaan, että mielivaltaisten vapaudenmenetysten kieltä rajoittaa lainsäätäjän mahdollisuuksia määrätä vapaudenriiston perusteista sekä edellyttää, että laissa varmistetaan oikeusturvan säilyminen myös vapaudenmenetyksen yhteydessä.¹⁹⁷

Perustuslaki ei siis kuitenkaan nimenomaisesti määrittele, mielivallan kiellon lisäksi, niitä sisällöllisiä perusteita, joiden nojalla vapaudenriisto voidaan sallia laissa. Esitöissä oleva viittaus Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan tyhjentävään luetteloon sallituista vapaudenriistoperusteista täydentää kuitenkin harmonisoivan tulkinnan periaatteen mukaisesti perustuslainsäännöstä.¹⁹⁸ Euroopan ihmisoikeussopimuksen näkökulmasta tarkasteltuna, sallittuna vapaudenriistoperusteena sopimuksen 5 (1) artiklan d-kohta mainitsee sen, että alaikäiseltä riistetään vapaus hänen kasvatuksensa valvomiseksi.

¹⁹⁵ de Godzinsky 2012, s. 31.

¹⁹⁶ Katso tarkemmin KP-sopimus, artiklat 9 ja 12.

¹⁹⁷ HE 309/1993, s. 47–48.

¹⁹⁸ Hauta-aho 2003, s. 49.

5.3 Huostaanoton keskeiset vaiheet

5.3.1 Huostaanoton valmistelu

Jotta myös huostaanottoprosessi toteutuisi lapsen oikeuksien sopimuksen asettamien velvoitteiden mukaisesti, tulee huostaanotossa ottaa huomioon sopimuksen asettamat vaatimukset, erityisesti lapsen edun toteutuminen ja arviointi, jokaisessa huostaanoton vaiheessa.

Lastensuojelulain 41 §:n mukaan lapsen huostaanottoa sekä sijaishuoltoa koskevat asiat valmistelee lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä yhteistyössä toisen sosiaalityöntekijän tai muun lastensuojeluun perehtyneen työntekijän kanssa. Valmistelutyön tukena tulee olla käytävissä oikeudellista asiantuntemusta ja muuta lastensuojelun toteuttamisessa tarvittavaa asiantuntemusta. Näin ollen huostaanoton valmistelun kannalta on tärkeää, että sosiaalityöntekijä tuntee lapsen oikeuksien sopimuksen ja sen asettamat velvoitteet, ja ottaa ne huomioon huostaanottoa koskevassa päätöksenteossaan.

Viranomaisella on velvollisuus käsitellä asia huolellisesti ja puolueettomasti. Tämä merkitsee silloin sitä, että päätettäessä lasta koskevista asioista tai niitä valmisteltaessa, tässä päätöksenteossa tai valmistelussa on huomioitava kaikki lapsen etuun vaikuttavat seikat. Huostaanottoa koskevassa päätöksenteossa on kyse aina kokonaisarviosta, eikä esimerkiksi viranomaisen etukäteen päättämän tai tavoitteleman ”lopputuloksen” saavuttamisesta.¹⁹⁹ Siksi jo valmisteluvaiheessa on tärkeä huomioida kaikki mahdolliset seikat, jotka voivat osaltaan vaikuttaa lapsen edun toteutumiseen.

Sosiaalityöntekijälle säädetyissä tehtävissä on kysymys viranomaiselle kuuluvan lakisääteisen tehtävän hoitamisesta, jolloin asiasta päävastuussa olevan tahon – lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän – on kaikilta osin valmisteltava lasta koskevat asiat ensisijaisesti lapsen edun mukaisella tavalla. Lapsen, eikä myöskään työntekijän, oikeusturva voi toteutua siinä tapauksessa, että asian valmistelussa sivuutetaan perustuslain 21 §:ssä säädetyt hyvän hallinnon vaatimukset. Näihin periaatteisiin kuuluvat yhdenvertaisuusperiaate, objektiviteettiperiaate, suhteellisuusperiaate sekä tarkoitussidonnaisuuden periaate.²⁰⁰

¹⁹⁹ Rätty 2010, s. 306.

²⁰⁰ Ibid.

Hallintolain 6 § edellyttää, että viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien tulee olla puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on sen lisäksi suojeltava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Lapsen oikeuksien sopimuksen 2 artiklan mukaan lapsella on oikeus saada puolueetonta ja tasapuolista kohtelua ilman minkäänlaista syrjintää. Tämä merkitsee myös sitä, että kaikkien lasten tulisi saada tasapuolinen kohtelu muun muassa huostaanoton valmistelun osalta. Sosiaalihuollon asiakkaan oikeus hyvään hallintoon merkitsee samalla myös viranhaltijan velvollisuutta menetellä hyvän hallinnon vaatimalla tavalla, johon kuuluu käsiteltävänä olevan asian objektiivinen arviointi. Puolueettomuusvaatimuksen mukaan viranomaisen toiminnan tulee olla puolueetonta ja objektiivisesti perusteltavissa.²⁰¹

Huostaanottoasian ja siihen liittyvien päätösten valmistelussa on aina pyrittävä objektiivisyyteen ja asiat on valmisteltava siten, että kaikki asiaan vaikuttavat seikat ja näkökohdat tulevat päätöksenteossa tai hallinto-oikeudelle esitettävässä hakemuksessa tuoduksi esiin. Oleellista valmistelun kannalta on se, että hankittavat tiedot ja selvitykset ovat sellaisia, joilla on merkitystä asian käsittelyssä tai asiaa koskevaa päätöstä tehtäessä. Asiaa valmisteltaessa, perheen kannalta myönteiset seikat on otettava huomioon ja kirjattava asiakasasiakirjoihin samalla tavoin, kuin perhettä tai lasta koskevat kielteisetkin seikat.²⁰²

EOA 30.4.2002, Dnro 737/4/00. Kantelijan mukaan perusturvalautakunnan sosiaalityöntekijöiden laatima käräjäoikeudelle annettu selvitys lasten asumista ja tapaamisoikeutta koskevassa asiassa oli puutteellinen ja yksipuolinen. Tuolloin 8- ja 10-vuotiaita lapsia ei kantelijan mukaan kuultu. Selvityksessä todettiin, että "useat yksityishenkilöt olivat olleet yhteydessä sosiaalityöntekijään lasten asioissa", mutta sosiaalityöntekijä ei kantelijan mukaan ollut suostunut kertomaan yhteydenottajien henkilöllisyyttä ja yhteydenottojen sisältöä. Lasten kuuleminen oli edellä mainitussa tilanteessa kuulunut sosiaalityöntekijöiden harkintavaltaan. Selvityksestä olisi kuitenkin tullut ilmetä, miksi lasten mielipidettä ei katsottu aiheelliseksi kirjata. Mikäli "useiden yksityishenkilöiden yhteydenotoilla" ei ollut merkitystä tässä lasten asumista ja tapaamisoikeutta koskevassa asiassa, ei yhteydenotoista olisi tullut mainita selvityksessä. Mikäli yhteydenotoilla oli merkitystä, olisi niiden sisältö tullut ilmetä selvityksestä.

²⁰¹ Rätty 2010, s. 306–307.

²⁰² Rätty 2010, s. 307.

Huostaanoton valmisteluvaiheessa kerätään ja saadaan tietoja muilta viranomaisilta kuten esimerkiksi terveydenhuollon viranomaisilta, koulusta tai päivähoidosta ja poliisilta. Valmistelun yhteydessä saadaan paljon sekä lasta, että lapsen lähipiiriin kuuluvia henkilöitä koskevia tietoja. Tietoja saadaan niin lapselta ja perheeltä itseltään, kuin perheen lähipiiriltä, esimerkiksi lasta koskevissa lastensuojelulain 31 §:n mukaisissa neuvotteluissa tai lastensuojelulain 32 §:n mukaisen läheisverkoston kartoittamisen yhteydessä. Huostaanottoasian sekä sijaishuoltoon liittyvän asian, ylipäätään lastensuojeluasiaa koskevan päätöksen valmistelussa joudutaan arvioimaan, miten ja millä edellytyksillä tietoja perheestä ja lapsesta hankitaan, miten ja millä edellytyksillä salassa pidettäviä tietoja voidaan kolmannelle luovuttaa, millä edellytyksillä yhteistyötä muiden viranomaisten tai yksityisten henkilöiden kanssa voidaan tehdä, ja miten turvataan asianosaisen oikeudet valmistelussa saatavaan tietoon.²⁰³

Lastensuojeluasian päätöksenteon valmistelussa on myös huomioitava lastensuojelulain 33 §:n mukaiset velvollisuudet asioiden kirjaamisesta lasta koskeviin asiakirjoihin. Lapsen huostaanottoa koskevat asiat valmistelee lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä yhteistyössä toisen sosiaalityöntekijän tai muun lastensuojeluun perehtyneen työntekijän kanssa. Parityökentelyvelvollisuus koskee lapsen huostaanottoa sekä sijaishuoltoa koskevia asioita. Parityökentelyä valmistelussa edellytetään siis myös päätettäessä lapsen huostaanotosta, joka perustuu yhteisymmärrykseen lapsen ja hänen vanhempansa kanssa sekä päätettäessä huostaanoton lopettamisesta.²⁰⁴

Parityöstä vastuussa oleva toinen työntekijä voi olla sosiaalityöntekijä tai esimerkiksi kasvatust- ja perheneuvolan sosiaalityöntekijä tai psykologi. Parityö voidaan myös järjestää esimerkiksi lastensuojelun erityistuntemusta omaavan kiertävän sosiaalityöntekijän avulla. Valmistelutyön tukena tulee olla riittävästi oikeudellista ja muuta tarvittavaa asiantuntemusta. Oleellista on, että lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä voi kaikissa tilanteissa huolellisesti valmistella asian, jotta lapsen oikeudet ja lapsen edun huomioiminen toteutuisi mahdollisimman hyvin.²⁰⁵

²⁰³ Rätty 2010, s. 307.

²⁰⁴ Rätty 2010, s. 307–308.

²⁰⁵ Rätty 2010, s. 308.

5.3.2 Kuulemisvelvoite

Lapsen oikeuksien sopimus korostaa velvollisuutta kuulla kaikkia asianosaisia, silloin kun toimivaltainen viranomainen päättää lapsen erottamisesta vanhemmistaan (9 art.). Ennen päätöstä lapsen huostaanotosta, sijaishuollosta ja huostassapidon lakkaamisesta on selvitettävä lapsen oma mielipide ja varattava hänelle mahdollisuus tulla kuulluksi myös lastensuojelulain 20 §:n mukaisesti.

Kuuleminen voidaan kuitenkin jättää suorittamatta lastensuojelulain 42 §:n mukaan, jos kuulematta jättämistä voidaan pitää perusteltuna lapsen ja kuultavan puuttuvan yhteydenpidon vuoksi. Muita perusteltuja syitä on myös se, että kuulemisesta saattaa aiheutua vakavaa vaaraa lapsen kehitykselle tai turvallisuudelle ja kuulematta jättämistä on pidettävä lapsen edun toteutumisen kannalta välttämättömänä. Lasta koskeviin asiakirjoihin on kirjattava syyt kuulemisen suorittamatta jättämiselle. Henkilölle, joka on jätetty 42.3 §:ssä tarkoitettu syytä kuulematta, on kuitenkin annettava tiedoksi lapsen huostaanottoa, sijaishuoltoa tai huostassapidon lopettamista koskeva päätös siten kuin hallintolaissa säädetään todisteellisesta tiedoksiannosta.

Kun kysymys on huostaanotosta tai sen lopettamisesta tai huostaanotosta ja siihen välittömästi liittyvästä sijaishuoltoon sijoittamisesta ja sijaishuoltoa koskevasta muutospäätöksestä, säännöksen tarkoittama kuuleminen on aina suoritettava. Lasta, joka on täyttänyt 12 vuotta, on siten kuultava asianosaisena huostaanottopäätöksessä.²⁰⁶

Hallintolain 34 §:n mukaan asianosaisille on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Hallintolaissa ei ole säädetty siitä, miten kuuleminen on käytännössä järjestettävä. Olennaista on, että asianosaiselle varataan tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä kaikista sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Kuuleminen ei siten ole pelkkä muodollisuus, vaan kuultavalle on varattava tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa asian ratkaisemiseen. Kuulemisen on oltava sekä laadultaan että laajuudeltaan riittävän tehokasta.²⁰⁷

²⁰⁶ Rätty 2010, s. 334

²⁰⁷ Rätty 2010, s. 337.

Asianosaisen kuuleminen on yksi keskeisimpiä menettelylliseen oikeusturvaan liittyviä yksittäisiä kysymyksiä laillisuusvalvonnassa. Hallintolain 34 §:n mukaan kuulemisperiaatteella tarkoitetaan sitä, että asianosaisten tulee saada ajoissa tieto kaikista heidän asiansa ratkaisuun mahdollisesti vaikuttavista selvityksistä ja lausunnoista, sekä heille tulee varata tilaisuus osallistua heidän asiassaan toimitettavaan katselmukseen. Myös itse kuulemismenettelyn on täytettävä laissa säädetty vaatimukset muun muassa siten, että asianosaiselle varataan todellinen tilaisuus esittää näkemyksensä asiasta riippuen joko suullisesti tai kirjallisesti. Asianosaisprosesseissa kuulemisperiaatteeseen liittyy keskeisenä lisäehtona se, että molempia asianosaisia on kohdeltava yhdenmukaisesti siten, ettei kumpaakaan osapuolta aseteta toiseen nähden parempaan asemaan.²⁰⁸

Hallintolain 36 §:n mukaan asianosaiselle on ilmoitettava kuulemisen tarkoitus ja selityksen antamiselle varattu määräaika. Kuulemista koskevassa pyynnössä on tarvittaessa yksilöitävää mistä seikoista selitystä pyydetään. Asianosaiselle on toimitettava kuulemisen kohteena olevat asiakirjat alkuperäisinä tai jäljennöksinä taikka varattava muutoin tilaisuus tutustua niihin. Asianosaiselle voidaan lähettää asiassa kertyneet päätösehdotukseen vaikuttavat asiakirjat joko hänelle itselleen jäljennöksinä tai hänen osoittamalleen asiamiehelle. Asianosaiselle voidaan varata myös mahdollisuus tutustua asiakirjoihin asian omaisessa viranomaisessa tai muussa tarkoitukseen sopivassa paikassa. Tällaisista asiakkaalle lähetettävästä ilmoituksesta on selvästi käytävä ilmi se, missä ja milloin asianosaisella on mahdollisuus tutustua asiakirjoihin.²⁰⁹

Kuuleminen tarkoittaa käytännössä siis sitä, että asianosaiselle varataan mahdollisuus tutustua kaikkeen siihen materiaaliin, selvityksiin ja lausuntoihin, jotka viranomainen on itse laatinut tai saanut muilta viranomaisilta tai yksityisiltä tahoilta. Mikäli kuulemisen jälkeen asiassa tulee uutta selvitystä, tästä uudestakin selvityksestä on kuultava asianosaisia. Kuulemistilanteessa ja asianosaisia muutoin kuultaessa, on asianosaisilla oikeus käyttää avustajaa tai asiamiestä. Asianosaisten tai muiden kuultavien mielipiteet ja niiden pääasiallinen sisältö on merkittävä asiakirjoihin myös silloin, kun viranomainen kuulee asianosaista suullisesti.²¹⁰

²⁰⁸ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus 2006, s. 61.

²⁰⁹ Rätty 2010, s. 338.

²¹⁰ Ibid.

5.3.3 Päätöksenteko huostaanotossa

Lapsen oikeuksien sopimus korostaa nimenomaisesti lapsen edun periaatetta huostaanotosta päätettäessä. Sopimuksen 9 (1) artiklan mukaan lapsen saa erottaa vanhemmistaan vain silloin, ”kun toimivaltaiset viranomaiset, joiden päätökset voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi, toteavat soveltuvien lakien ja menettelytapojen mukaisesti sen olevan lapsen edun mukaista.”

Hallinto-oikeuksien rooli lastensuojeluasioissa muuttui vuoden 2008 alussa uuden lastensuojelulain tullessa voimaan. Lain mukaan lapsen huostaanotosta ja sijaishuollosta päättää sosiaalitoimen viranhaltija, jos huoltaja tai 12 vuotta täyttänyt lapsi ei kumpikaan vastusta huostaanottoa ja siihen liittyvää sijaishuoltoon sijoittamista. Jos lapsen huoltaja tai 12 vuotta täyttänyt lapsi vastustaa huostaanottoa ja siihen liittyvää sijaishuoltoon sijoittamista, asian ratkaisee hallinto-oikeus sosiaalihuollon johtavan viranhaltijan hakemuksesta. Hallinto-oikeus toimii siten vastentahtoisien huostaanottojen osalta ensiasteen päätöksentekijänä. Samoin hallinto-oikeudelle tehdään kiireellisen sijoittamisen jatkamista koskeva hakemus. Lastensuojelulain päätöksentekojärjestelmä huostaanottojen osalta on siis kaksijakoinen.²¹¹

Huostaanottoasioiden käsittelymenettely eroaa siten valtaosasta hallinto-oikeuksissa käsiteltävistä asioista, joissa käsitellään toisessa asteessa viranomaisen päätöksestä tehtyä valitusta. Aiempaan lakiin verrattuna muutokset menettelykäytännöissä edellyttävät selkeästi enemmän suullisia käsittelyjä. Aiemmin myös näiden päätösten tekeminen kuului sosiaalilautakunnan toimivaltaan ja päätökset alistettiin hallinto-oikeuden vahvistettavaksi. Lastensuojelulain muutoksilla parannettiin lapsen ja hänen vanhempansa oikeusturvaa täsmentämällä menettelytapoja sekä erityisesti lastensuojeluun liittyvää päätöksentekoa ja muutoksenhakua koskevaa sääntelyä.²¹²

Ennen lapsen huostaanottoa lastensuojelulain 32 § velvoittaa myös kartoittamaan lapsen läheisverkoston, jonka tarkoituksena on selvittää läheisten mahdollisuudet ottaa lapsi hoitoonsa tai tarjota muutoin tukea lapselle. Selvittäminen voidaan jättää tekemättä, jos sitä ei asian kii-

²¹¹ Toivanen 2010, s. 1062.

²¹² Hiitola ja Heinonen 2009, s. 6.

reellisyyden tai muun perustellun syyn vuoksi ole tarpeen tehdä. Lapsen asumista ja sijoituspaikkaa koskeva asia on ratkaistava lain mukaan aina lapsen edun mukaisella tavalla.²¹³

Lapsen oikeuksien sopimuksen, sekä lastensuojelulain mukaan vastuu lapsen hyvinvoinnista on ensisijaisesti lapsen vanhemmilla ja huoltajilla. Jos vanhemmat eivät jostain syystä kykene huolehtimaan kasvatustehtävästään, julkisen vallan velvollisuus on puuttua perheen tilanteeseen. Huostaanottopäätöksen yhteydessä tulee arvioida, ovatko avohuollon tukitoimet tarkoituksenmukaisia tai mahdollisia taikka ovatko ne osoittautuneet riittämättömiksi. Avohuollon tukitoimet ovat ensisijaisia huostaanottoon ja sijaishuoltoon nähden. Avohuollon tukitoimien on oltava lapsen edun mukaisen huolenpidon toteuttamiseksi sopivia, mahdollisia ja riittäviä. Avohuollon tukitoimina voidaan järjestää esimerkiksi taloudellista tukea, terapiaa, loma- ja virkistystoimintaa, tukea koulunkäynnissä, lapsen kuntoutumista tukevaa hoitoa sekä koko perheen sijoittamista perhe- tai laitoshuoltoon.²¹⁴

Edeltävät avohuollon tukitoimet eivät kuitenkaan kaikissa tapauksissa ole välttämätön edellytys huostaanotolle. Hallituksen esityksen (HE 252/2006) mukaan avohuollon tukitoimet eivät ole mahdollisia muun muassa silloin, kun lapsen huoltajat tai lapsi itse, jos hän on täyttänyt 15 vuotta, eivät suostu niihin tai lapsen huoltajia ei tavoiteta tai joku muu olosuhde estää toimenpiteiden toteutumisen. Perhe- tai laitoshuoltoa ei voida avohuollon tukitoimena antaa vastoin huoltajan tai 12-vuotiaan lapsen tahtoa, jos sijoitus kohdistuu yksin 12 vuotta täyttäneeseen lapseen. Avohuollon tukitoimet eivät ole lapsen edun kannalta tarkoituksenmukaisia esimerkiksi silloin, kun sijaishuoltoa voidaan pitää lapsen edun kannalta parhaana ratkaisuna. Toimenpiteet ovat säännöksessä tarkoitettulla tavalla riittämättömiä silloin, kun niillä ei ole saatu aikaan tarvittavaa muutosta tilanteen korjaamiseksi.²¹⁵

Huostaanotto on lastensuojelutyön viimesijaisin keino turvata lapsen kasvu ja kehitys. Huostaanottoon ja sijaishuoltoon turvaudutaan vain, jos kodin olosuhteet tai lapsen oma käyttäytyminen uhkaavat vaarantaa vakavasti lapsen terveyttä tai kehitystä. Ennen kuin huostaanottoon ryhdytään, tulee lapsen ja perheen tilannetta arvioida monipuolisesti. Ensisijaisesti on pyrittävä siihen, että lapsi voisi asua vanhempiensa luona. Ennen lapsen sijoittamista kodin ulkopuolelle on selvítettävä sukulaisten ja muiden lapselle läheisten henkilöiden mahdollisuus

²¹³ Hiitola ja Heinonen 2009, s. 9.

²¹⁴ Sosiaali- ja terveysministeriön tiedote 92/2010, <<http://www.stm.fi/tiedotteet/tiedote/view/1488702>>.

²¹⁵ HE 252/2006, s. 20.

ottaa lapsi luokseen asumaan tai muutoin osallistua lapsen tukemiseen. Huostaanotto voidaan toteuttaa vain, jos se on lapsen edun mukainen.²¹⁶

5.3.4 Huostaanoton lakkaaminen

Lastensuojelulain 47 §:n mukaan huostaanotto on aina lähtökohtaisesti voimassa toistaiseksi. Kun lastensuojelulain 40 §:n mukaista huostassapidon ja sijaishuollon tarvetta ei enää ole, viranhaltijan tulee tehdä päätös huostassapidon lopettamisesta lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän valmisteltua asian. Huostaanoton edellytysten lakkaamisesta huolimatta huostassapitoa ei kuitenkaan saa lopettaa, jos lopettaminen on selvästi vastoin lapsen etua. Huostassapito lakkaa kuitenkin viimeistään silloin, kun lapsi täyttää 18 vuotta.

Lastensuojelulain 47 § edellyttää, että lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän on arvioitava huostassapidon jatkamisen edellytykset asiakassuunnitelman tarkistamisen yhteydessä, lapsen tai huoltajan hakiessa huostassapidon lopettamista tai kun se muutoin osoittautuu tarpeelliseksi. Harkittaessa lapsen etua huostassapidon lopettamista koskevassa asiassa on otettava 4 §:n 2 momentissa mainitun lisäksi huomioon sijaishuollon kestoaika, lapsen ja sijaishuoltoa antavan välillä vallitsevan kiintymyssuhteen laatu, lapsen ja hänen vanhempiensa välinen kanssakäyminen sekä lapsen mielipide.

Huostaanottopäätös tehdään yleensä toistaiseksi, mutta säännös sisältää myös määräaikaistementin. Lastensuojelulain 4 §:n 3 momentissa on säädetty sijaishuoltoa järjestettäessä keskeiseksi tavoitteeksi perheen jälleenyhdistäminen. Perheen jälleenyhdistämisen päämäärä on oikeudellinen seikka, joka on otettava huomioon harkittaessa huostaanoton kestoa ja sen aikana toimeenpantavissa olevia rajoituksia. Viranomaisen harkittavissa kuitenkin on, jatketaanko huostassapitoa lapsen etuun tukeutuvilla perusteilla tilanteessa, jossa 40 §:n mukaisia huostaanoton edellytyksiä ei enää ole käsillä. Huostassapitoa voidaan jatkaa vain, jos toimenpiteen lopettaminen on "selvästi" lapsen edun vastaista.²¹⁷

Perustuslakivaliokunta on todennut (PeVL 58/2006), että Perustuslain 10 §:n 1 momentin lisäksi myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla suojaa jokaisen oikeutta nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä kohdistuvaa kunnioitusta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ar-

²¹⁶ Sosiaali- ja terveysministeriön tiedote 92/2010, <<http://www.stm.fi/tiedotteet/tiedote/view/1488702>>.

²¹⁷ Rätty 2010, s. 369.

tiklan soveltamiskäytännössä korostanut lapsen huostaanoton luonnetta väliaikaisena toimenpiteenä, joka on lopetettava niin pian kuin olosuhteet sen sallivat ja jonka aikana käytettävien erityistoimenpiteiden tulee olla sopusoinnussa perheen jälleenyhdistämiseen tähtäävän perimmäisen päämäärän kanssa. Viranomaisten velvollisuus toimia perheen jälleenyhdistymisen helpottamiseksi vahvenee huostaanoton jatkuessa, mutta kuitenkin niin, että velvollisuutta punnitaan kaikissa tilanteissa suhteessa lapsen etuun.²¹⁸

Huostaanoton kestänyt pitkään voivat lapsen elämäntilanteen uusia muutoksia vastaan puhuvat seikat painavampina syrjäyttää hänen vanhempiensa odotuksen saada perhe jälleen yhdistettyä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin arvioi näistä lähtökohdista tarkemmin huostaanoton aikana toimeenpantuja lapsen ja hänen vanhempiensa yhteydenpitoon kohdistuvia rajoituksia kuin itse huostaanottoa, josta päättävillä sopimusvaltion viranomaisilla on parhaat edellytykset harkita toimenpiteen välttämättömyyttä.²¹⁹ Perheen jälleenyhdistämispäämäärään liittyvä vähimmäisvaatimus tuomioistuimen mukaan on, että viranomaiset arvioivat aika ajoin uudelleen, onko perheen tilanne parantunut huostaanoton aikana. Tästä esimerkkeinä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomiot tapauksissa K. ja T. v. Suomi (12.7.2001), tuomion kohdat 155 ja 178, K.A. v. Suomi (14.1.2003), tuomion kohdat 138–139, R. v. Suomi (30.5.2006), tuomion kohdat 89–90.

Periaatteen ilmaiseminen sopivalla tavalla laissa on perustuslakivaliokunnan mielestä tärkeää. Tätä puoltaa myös se, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen Suomea koskevissa langettavissa tuomioissa on ollut kysymys ennen muuta viranomaisten laiminlyönnistä toimia jälleenyhdistämispäämäärän riittävästi huomioon ottavalla tavalla. Katso K. ja T. v. Suomi (12.7.2001), tuomion kohta 179, K.A. v. Suomi (14.1.2003), tuomion kohdat 142–146, R. v. Suomi (30.5.2006), tuomion kohdat 91–94.²²⁰

Kuten jo edellä on todettu, huostassapito on lopetettava heti, kun huostassapidon ja sijaishuollon tarvetta ei enää ole. Toimielimellä itsellään on velvollisuus pyrkiä tähän päämäärään, perheen jälleenyhdistämiseen, arvioimalla muun muassa huostaanoton aikana vanhemmille tehtävässä asiakassuunnitelmassa, minkälaisia tukitoimia ja palveluja vanhemmille voidaan järjestää silmällä pitäen nimenomaan perheen jälleenyhdistämispäämäärää. Toimielimellä on

²¹⁸ PeVL 58/2006 vp, kohta lapsen huostaanotto ja sijaishuolto.

²¹⁹ PeVL 58/2006 vp, kohta lapsen huostaanotto ja sijaishuolto.

²²⁰ Ibid.

itsellään velvollisuus oma-aloitteisesti lakkauttaa huostaanotto, jos edellytyksiä siihen ei enää ole. Päätöksen huostaanoton lakkauttamisesta tekee sosiaalihuollon johtava viranhaltija lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän valmistelusta ja esityksestä. Vaikka huostaanoton edellytyksiä ja sijaishuollon tarvetta ei enää asiassa olisi, huostassapitoa ei kuitenkaan poikkeuksellisesti saada lopettaa, jos lopettaminen on sijaishuollon kestoaika, lapsen ja sijaishuoltoa antavan välillä vallitsevan kiintymyssuhteen laatu, lapsen ja hänen vanhempiansa välinen kanssakäyminen sekä lapsen mielipide huomioon ottaen selvästi vastoin lapsen etua.²²¹

Ratkaisevaa huostaanoton lopettamisen suhteen on siis arvioida sitä, minkälainen emotionaalinen suhde lapselle on muodostunut sijaishuoltopaikan aikuisiin tai muihin hänelle siellä oleviin läheisiin ihmisiin. Se, missä ja miten sijaishuoltoa on järjestetty, on otettava myös huomioon. Jos lapsi on ollut sijoitettuna laitokseen, jossa on vaihtuva henkilökunta, säännöksen tarkoittamaa kiintymyssuhdetta ei laitoksen aikuisiin välttämättä synny. Sen sijaan perhehoidossa, perhehoidon luonne huomioon ottaen tällainen lämmin suhde perhehoitajan ja lapsen välillä voi syntyä.²²²

Huostaanoton lopettamista koskevaan ratkaisuun vaikuttavat myös lapsen ikä, hänen koulunkäyntinsä, harrastuksensa sekä sijaishuollon lopettamisen mahdolliset vaikutukset lapsen terveydentilalle. Lapsen vanhempien suhtautuminen ja halu palauttaa lapsi-vanhempi -suhde tai korjata siinä olevat puutteet on otettava huomioon ratkaisua tehtäessä. Sijaishuollon aikana toimielimen velvollisuutena on tukea ja edistää lapsen ja hänen vanhempansa myönteistä kanssakäymistä. Tämä tapahtuu erityisesti edistämällä lapsen oikeutta yhteydenpitoon hänen ja hänelle läheisten ihmisten välillä. Lapsen sisarussuhteilla; lapsen ja sisarusten välisellä kiintymyssuhteella, heidän välisellä yhteydenpidollaan, sisarusten välisellä ikäerolla, sisarusten asuinpaikalla (asuisivatko yhteisessä kodissa) on myös merkitystä arvioitaessa, onko huostassapidon lopettaminen lapsen edun mukaista.²²³

Lapsen oma mielipide on asiassa aina selvitettävä. Mitä vanhemmasta tai kehittyneemmästä lapsesta on kyse, sen vahvempi painoarvo lapsen mielipiteelle tulee antaa.

²²¹ Rätty 2010, s. 370.

²²² Rätty 2010, s. 371.

²²³ Rätty 2010, s. 371.

Lääninoikeus (Turun ja Porin LO 7.5.1997 T 207/2) katsoi, että huostassapidon tarve ei olosuhteiden muuttumisen johdosta ollut enää perusteltavissa samalla syyllä kuin huostaanoton tapahtuessa. Asiassa oli arvioitava sitä, olisiko huostassapidon lopettaminen selvästi vastoin lapsen etua. Lapsi oli 5-vuotiaana otettu huostaan ja sijoitettu sijaisperheeseen äidin sairastumisen johdosta. Sijaishuolto oli jatkunut jo yli kuusi vuotta. Lapsen isä vaati huostassapidon lopettamista ja lapsen palauttamista asumaan äitinsä luokse. Äiti oli toipunut sairaudestaan ja kahden muun lapsen huostaanotto oli lopetettu. Näillä lapsilla oli eri isä. Lääninoikeudessa esitettyjen asiantuntijalausuntojen mukaan lapsen psyykinen tila oli sillä tavoin poikkeava, että hän tarvitsi tavanomaista enemmän huolenpitoa, säännöllistä ja rajat asettavaa kasvatusta ja ohjausta. Lapselle oli neljä vuotta annettu edelleen jatkuvaa viikoittaista yksilöterapiaa. Asuin- ja elinolosuhteiden muuttuminen uhkasi vakavasti vaarantaa hänen psyykkistä kehitystään. Lähestymässä oleva ja alkava murrosikä on joka tapauksessa vaikea kehitysvaihe. Tulevan persoonallisuuden kehityksen kannalta vakaiden olojen muuttaminen tässä vaiheessa olisi ollut lääninoikeuden käsityksen mukaan haitaksi. Huostassapidon lopettaminen aiheuttaisi lähikasvattajien ja asuinpaikan muutoksen lisäksi paikkakunnan, koulun ja koulutovereiden vaihtumisen. Lääninoikeus katsoi, että huostassapidon lopettaminen olisi selvästi ollut vastoin lapsen etua.

Huostassapidon jatkamisen edellytyksiä on 47 §:n 2 momentin mukaan arvioitava asiakassuunnitelman tarkistamisen yhteydessä samoin kuin lapsen tai huoltajan hakiessa huostassapidon lopettamista sekä silloin, kun se muutoin osoittautuu tarpeelliseksi. Asiakassuunnitelman tarkistamista koskevasta 30 §:n 2 momentin säännöksestä johtuu, että huostassapidon jatkamisen edellytykset on arvioitava uudelleen vähintään kerran vuodessa. Huoltajalla ja 12 vuotta täyttäneellä lapsella on aina mahdollisuus vaatia huostassapidon lopettamista. Lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän on puolestaan arvioitava huostassapidon jatkamisen edellytykset asiakassuunnitelman tarkistamisen yhteydessä tai silloin, kun lapsi tai huoltaja hakee huostassapidon lopettamista, tai jos olosuhteet muutoin osoittavat arvioinnin olevan tarpeellista.²²⁴

Mikäli lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä, lapsi tai hänen huoltajansa ovat asiasta erimielisiä, lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän on neuvottava ja osoitettava huoltaja tai lapsi hakemaan huostassapidon lopettamista. Tämän jälkeen asiasta on tehtävä valituskelpoinen päätös, jonka siis tekee lastensuojelulain 13 §:n 1 momentin mukaan määräytyvä viranhaltija. Lapsella tai lapsen huoltajalla on oikeus valittaa tästä päätöksestä. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan huostassapidon jatkamisesta ei asiakassuunnitelman tarkistamisen

²²⁴ Rätty 2010, s. 372.

yhteydessä ole ehdotuksen perusteella välttämättä tehtävä päätöstä, josta olisi mahdollista hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Tämä ei sellaisenaan muodostu asianosaisten oikeusturvan kannalta ongelmalliseksi, koska lapsen huoltaja tai 12-vuotias lapsi voi ehdotetun sääntelyn perusteella aina hakea huostassapidon lopettamista ja hakemuksen johdosta annettavaan päätökseen on mahdollista hakea muutosta. Viranomaistoiminnan oikeudellisten valvontamahdollisuuksien näkökulmasta saattaisi kuitenkin olla aiheellista edellyttää huostassapidon jatkamisesta tehtäväksi asiakassuunnitelman tarkistamisen yhteydessä valituskelpoinen hallintopäätös ainakin sellaisissa tapauksissa, joissa viranomainen ja asianosaiset ovat asiasta eri mieltä.²²⁵

Mikäli lapsen huostaanottoa ei vielä juuri siinä tilanteessa voida lopettaa, lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän on arvioitava, voitaisiinko sijaishuollon lakkauttamisen asemasta lisätä lapsen ja hänen vanhempansa välistä yhteydenpitoa esimerkiksi kotilomia järjestämällä tai muutoin niitä lisäämällä. Tällaisella menettelyllä pyritään osaltaan toteuttamaan viranomaiselle kuuluvaa perheen jälleenyhdistämistavoitetta ja vaikutetaan myönteisellä tavalla siten siihen, että huostassapito voidaan ehkä myöhemmässä vaiheessa purkaa.²²⁶

KHO 26.6.1998 T 1228. Tapauksessa 18-vuotias äiti sai lapsen. Lapsi sijoitettiin aluksi päiväystyöperheeseen ja tämän jälkeen erääseen perheeseen adoptiotarkoituksessa. Lapsen äiti peruutti 1996 suostumuksensa adoptioon ja ilmoitti haluavansa saada lapsen takaisin itselleen. Lapsi otettiin kiireellisesti huostaan, jonka jälkeen hänet otettiin lastensuojelulain 16 §:n tarkoittamin tavoin lautakunnan huostaan ja sijoitettiin perheeseen. Lautakunta perusteli päätöstään sillä, että huostaanotolla pyrittiin turvaamaan lapsen tilanne. Sijoituksen jatkaminen samassa perheessä takaisi lapselle pitkäaikaiset, vakaat ja turvalliset ihmissuhteet. Lapsi-vanhempi -suhde oli jo olemassa sijaisvanhempien ja lapsen välillä. Lääninoikeus hylkäsi äidin valituksen. Korkein hallinto-oikeus katsoi puolestaan, että ottaen huomioon huostaanottamiseen johtaneet syyt ja sen, että lapsi oli ollut jo lähes kolmen vuoden ajan sijaisperheessä ja että hän oli myös tavannut äitiään ja äidin puolisoa suhteellisen vähän, huostaanottamisen edellytykset olivat edelleen olemassa ja hylkäsi valituksen lapsen huostaanottamista koskevalta osalta. Korkein hallinto-oikeus totesi kuitenkin, että huostaanottaminen on lähtökohtaisesti väliaikainentoinenpide, joka tulee lastensuojelulain mukaisten edellytysten täytyessä lopettaa. Lastensuojelulain mukaan lapsi voidaan huostaanoton kestäessäkin sijoittaa väliaikaisesti myös vanhempiensa tai muiden huoltajiensa hoidettavaksi ja kasvatettavaksi. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että saadun selvityksen mukaan

²²⁵ PeVL 58/2006, kohta lapsen huostaanotto ja sijaishuolto.

²²⁶ Rätty 2010, s. 372.

lapsen sijoittamiseen äitinsä hoidettavaksi ja kasvatettavaksi ei ollut tässä vaiheessa estettä, kunhan se tapahtuisi suunnitellusti ja perhettä tuettaisiin tarvittavin avohuollon toimenpitein. Korkein hallinto-oikeus kumosi lääninoikeuden päätöksen lapsen sijoituspaikkaa koskevalta osalta ja palautti asian tältä osin sosiaali- ja terveystieteiden lautakunnalle lapsen sijoittamiseksi lastensuojelulain mukaisesti väliaikaisesti äitinsä hoidettavaksi ja kasvatettavaksi. Lapsen kotiuttamisen tulee aina tapahtua suunnitellusti ja asiakassuunnitelmassa arvioitujen tukitoimien mahdollistamalla tavalla. Perusteltua usein on, että sosiaalihuollosta vastaava toimielin sijoittaa ennen lopullista huostassapidon lopettamispäätöstä lapsen lastensuojelulain 49 §:n 3 momentin mukaisella tavalla väliaikaisesti vanhempansa tai muun huoltajansa hoidettavaksi ja kasvatettavaksi.

Lastensuojelulain 21 §:n mukaan päätös huostaanotosta raukeaa, jollei sitä ole pantu täytäntöön kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun päätös on saanut lainvoiman. Lastensuojelulakia koskevan hallituksen esityksen (HE 252/2006) mukaan, jos täytäntöönpanoon ei ole katsottu olevan syytä ryhtyä välittömästi huostaanottoa koskevan päätöksen tultua lainvoimaiseksi, voidaan olettaa, että sijaishuollon tarvetta ei enää ole.²²⁷

Korkein hallinto-oikeus (KHO 11.05.1999 t 1070) on tulkinnut huostaanoton rauenneeksi myös tilanteessa, jossa lapset olivat jatkuvasti sijoitettuna kotiinsa yli kahden vuoden ajan. Lasten huostaanottoa koskevat päätökset olivat näissä olosuhteissa jääneet tosiasiallisesti täytäntöön panematta ja siten rauenneet. Kuitenkin, jos lautakunta on huostaanottoa koskevan päätöksensä jälkeen ja viimeistään kolmen kuukauden kuluessa huostaanottopäätöksen lainvoimaiseksi tulosta poliisille osoitetulla virka-apupyynnön esittämisellä, sijaiskodin hankkimisella tai muulla sellaisella toimella ryhtynyt huostaanoton täytäntöönpanoon, huostaanottoa ja sijaishuoltoa koskeva lainvoimaiseksi tullut päätös ei raukea lastensuojelulain 21 §:n nojalla, vaikka lapsi olisi pakoillut tai häntä olisi piiloteltu yli kolme kuukautta huostaanottopäätöksen lainvoimaiseksi tulon jälkeen (KHO 12.4.2006 t 874).

²²⁷ HE 252/2006, s. 24.

5.4 Huostaanottoon liittyviä ongelmia sopimuksen näkökulmasta

Lasten huostaanottoon liittyvät ongelmat ovat olleet Suomessa viime aikoina aikaisempaa enemmän esillä. Esiin nousevat ongelmat ovat koskeneet muun muassa huostaanottoa koskevan päätöksen kestoja, sekä sitä onko joissakin tapauksissa huostaanottoon puututtu liian myöhään ja toisaalta taas toisissa tapauksissa lapsi otettu liian herkästi huostaan. Huostaanottoa tarkasteltaessa lapsen oikeuksien sopimuksen näkökulmasta, voidaan esiin nostaa joitakin ongelmakohtia, joita huostaanottoon voi liittyä.

Ongelmallista monissa huostaanottoa koskevissa tapauksissa voi olla lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan edellyttämä lapsen etu ja sen arviointi. Lapsen edun arviointi on yleensä monimutkainen ja vaikea asia. Se on kuitenkin koko huostaanoton ja lastensuojelun perusta, ja näin ollen sen perusteellinen selvittäminen on tärkeää. Lapsen edun ollessa joustava ja väljä käsite mahdollistaa sen avoimuus lapsen edun monet tulkinnat. Ongelmia saattaakin syntyä siinä, että lapsen etua arvioi ja määrittelee toinen henkilö, ei lapsi itse. Näissä tilanteissa lapsen edun selvittäminen voi olla haastavaa ja joskus jopa ongelmallistakin ja lapsen oma näkemys siitä mikä hänelle olisi parasta saattaa jäädä taka-alalle muiden yrittäessä arvioida lapsen parasta.

Sopimuksen näkökulmasta ongelmallista on myös se, että huostaanottoprosessi saattaa kokonaisuudessaan kestää erittäin kauan. Ei ole lapsen edun mukaista, että huostaanottoa koskeva prosessi saattaa kestää useita vuosia ja sopimuksen 7 ja 16 artiklassakin turvattu lapsen oikeus tuntea vanhempansa ja olla heidän hoidettavanaan sekä oikeus perheeseen saattaa vaarantua. Kuten jo edellä on todettu, huostaanoton tulisi olla vain väliaikainen toimenpide ja perheen jälleen yhdistämistä tulisi tukea kaikin tavoin.

Myös lapsen oikeuksia omalta osaltaan valvova Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on kiinnittänyt tähän huomiota. Ensimmäisen kerran Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi Suomen rikkoneen lapsen huostaanoton yhteydessä ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaa, perhe-elämän suojasta, tapauksessa K. & T. v. Suomi (12.7.2001). Samaa 8 artiklaa oli rikottu myös sen johdosta, että myöhemmin ei ollut ryhdytty perheen jälleenyhdistämistä tarkoittaviin asianmukaisiin toimiin. Huostaanotto oli tapahtunut jo vuonna 1993, joten prosessi kesti kaiken kaikkiaan kahdeksan vuotta. Noin pitkän ajan kuluttua perheen jälleenyhdistäminen on erittäin vaikeaa, kun huostaanoton aikana ei tuomioistuimen mielestä ollut havaittavissa vi-

ranomaisten todellista tai kestävästä pyrkimystä tehdä perheen jälleenyhdistyminen mahdolliseksi.²²⁸

Viranomaisille myönnettävä harkintamarginaali riippuu asian laadusta ja asiaan liittyvien intressien tärkeydestä, kuten lapsen suojelun tarpeesta hänen terveyttään ja kehitystään vakavasti uhkaavassa tilanteessa ja toisaalta perheen mahdollisimman pian tapahtuvan jälleenyhdistämisen tavoitteesta. Kun huostaanotosta oli kulunut pitkä aika, tosiasiallisen perheen säilymiseen liittyvät lapsen edut saattoivat olla tärkeämpiä kuin jälleenyhdistämiseen liittyvät vanhempien edut. Siten viranomaisilla oli laaja harkintamarginaali harkitessaan huostaanoton välttämättömyyttä. Se sijaan tiukemmin oli tutkittava muita rajoituksia, kuten toimenpiteitä, jotka rajoittivat vanhempien oikeutta yhteydenpitoon, sekä niitä oikeudellisia takeita, joilla pyrittiin varmistamaan vanhempien ja lasten perhe-elämän tehokas suoja. Niihin kohdistuvat lisärajoitukset aiheuttivat vanhemman ja pienen lapsen perhesiteiden katkeamisen kokonaan.²²⁹

Ihmisoikeustuomioistuin korosti, että huostaanottoa tuli periaatteessa pitää väliaikaisena toimenpiteenä, joka oli lakkautettava niin pian kuin olosuhteet sen sallivat, ja että sen toimeenpanon tuli vastata johdonmukaisesti viimekätistä tavoitetta saattaa luonnolliset vanhemmat ja lapset jälleen toistensa yhteyteen. Tuomioistuin oli sitä mieltä, että viranomaisilta olisi voitu edellyttää vähintään tilanteen tutkimista uudelleen tietyin väliajoin sen selvittämiseksi, oliko perheen tilanteessa tapahtunut edistymistä. Valittajien ja heidän lastensa tapaamisille asetetut rajoitukset ja kiellot olivat jälleenyhdistämisen valmistamisen sijaan osaltaan estäneet sen tapahtumista. Viranomaisten poikkeuksellisen vahva negatiivinen asenne oli tuomioistuimen mielestä silmiinpistävä. Sopimuksen 8 artiklaa oli rikottu, koska positiivista kehitystä osoittaneesta näytöstä huolimatta viranomaiset eivät olleet ryhtyneet riittäviin toimiin perheen mahdollista jälleenyhdistämistä silmällä pitäen.²³⁰

Myös korkein hallinto-oikeus (KHO 19.9.2000/2302) on todennut, että yksittäisessä tapauksessa olisi löydettävä oikeudenmukainen tasapaino toisaalta lapsen intressissä tapahtuvan huostassapidon ja toisaalta vanhempien intressissä olevan perheen jälleenyhdistämisen välillä.

²²⁸ Ks. tarkemmin K. & T. v. Suomi.

²²⁹ K & T. v. Suomi, tuomion kohdat 154 – 155.

²³⁰ K & T. v. Suomi, tuomion kohdat 177 – 179.

Punnitessaan näitä etuja tuomioistuin asettaa erityistä merkitystä lapsen edulle, joka tapauksen luonteen ja vakavuuden perusteella saattaa olla painavampi kuin vanhempien etu. Erityisesti vanhemmat eivät 8 artiklan nojalla voi olla oikeutettuja toimenpiteisiin, jotka saattavat haitata lapsen terveyttä ja kehitystä. Perhe-elämän suojan tueksi KHO vetosi kyseisessä sijaishuollon muuttamista koskevassa tapauksessa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaan ja korosti lapsen edun turvaamisen tärkeyttä vetoamalla yleisesti YK:n lapsen oikeuksien sopimukseen, mutta ei kuitenkaan suoraan lapsen etua koskevaan 3 artiklaan. Ihmisoikeuksien suojan kannalta merkittävää tuossa tapauksessa oli sekin, että lääninhallituksen sosiaali- ja terveystieteiden osasto kuuli KHO:n pyynnöstä lapsia ja antoi asiassa KHO:lle lausunnon. Tällaista menettelyä voitiin perustella myös lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artiklalla.²³¹

Joka tapauksessa tahdonvastaisiin toimenpiteisiin lastensuojelussa ryhdyttäessä ollaan poikkeuksetta hyvin vaikeiden ratkaisujen edessä: miten turvata sekä vanhempien että myös lasten oikeudet mahdollisimman hyvin? Ja kuka viime kädessä on oikea henkilö päättämään siitä mitä lapsen etu kulloisessakin tilanteessa tarkoittaa?

Usein kun puhutaan huostaanotoista, ajatellaan vain viranomaisten ja vanhempien välistä suhdetta. Toki on tärkeää, että vanhempia kuullaan ja että heidän oikeusturvastaan huolehditaan, mutta se ei kuitenkaan vielä riitä. Viime aikoina on alettu kiinnittää entistä enemmän huomiota myös lapsen oman mielipiteen esille tulemiseen tässä yhteydessä. Ongelmallista voi kuitenkin olla se, että ulkopuoliset eivät välttämättä tiedä, mikä on lapsen etu, eikä hän itsekään sitä aina pysty ilmaisemaan.²³² Huomiota tulisikin kiinnittää siihen, että lapsen kuuleminen tapahtuu lapsen ikä ja kehitystaso huomioon ottaen.

Selvimminkin lapsen mielipiteen ilmaisemisen tärkeys häntä itseään koskevissa asioissa tuodaankin esiin lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artiklassa. Sen mukaan sopimusvaltiot takaavat lapselle, joka kykenee muodostamaan omat näkemyksensä, oikeuden vapaasti ilmaista nämä näkemyksensä kaikissa lasta koskevissa asioissa. Lapsen näkemykset on otettava huomioon lapsen iän ja kehitystason mukaisesti. Tämän toteuttamiseksi lapselle on annettava erityisesti mahdollisuus tulla kuulluksi häntä koskevissa oikeudellisissa ja hallinnollisissa toiminna joko suoraan tai edustajan tai asianomaisen toimielimen välityksellä kansallisen lain-

²³¹ Ks. tarkemmin KHO 19.9.2000/2302.

²³² Nieminen 2004, s. 604.

säädännön menettelytapojen mukaisesti. YK:n lapsen oikeuksien komitea kiinnitti huomiota Suomen toisesta raportista antamissaan päätelmissä siihen, että Suomessa ei lasten, erityisesti alle 12-vuotiaiden, näkemyksiä oteta aina täysin huomioon erityisesti lapsen huostaanoton yhteydessä ja tapaamisoikeuksia koskevissa oikeuden käsittelyyn tulleissa riitatapauksissa.²³³

Lapsen kuulemisen tärkeys näkyy myös Suomen perustuslaissa, jonka 6.3 §:n mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Se onkin ollut osaltaan vaikuttamassa siihen, että sosiaalihuollon asiakkaan asemaa ja oikeuksia koskevalla lailla (812/2000) sekä uudella lastensuojelulla (417/2007) pyrittiin erityisesti parantamaan lapsen asemaa ja oikeusturvaa ja myös korostamaan lapsen osallistumista ja itsemääräämisoikeutta häntä itseään koskevissa asioissa.²³⁴

Lisäksi ongelmia sopimuksen näkökulmasta voi aiheutua kuntien laajasta itsehallinnosta joka mahdollistaa kuntien päättää muun muassa lastensuojelua koskevien määrärahojen määrästä. Lapsen oikeuksien sopimuksen tasapuolinen kohtelu huostaanotossa ei välttämättä toteudu, jos kuntien väliset erot mm. lastensuojeluun käytettävien määrärahojen suhteen vaihtelee paljonkin. Esimerkiksi lastensuojelussa työskentelevien henkilöiden määrä suhteessa lasten määrään saattaa vaihdella paljonkin riippuen siitä, missä kunnassa lapsi asuu. Kaikkien lasten tulisi kuitenkin saada tasapuolista kohtelua riippumatta lapsen asuinkunnasta.

²³³ Lapsen oikeuksien komitean 2. raportti (CRC/C/15/Add.132) 2000, kohta 29–30.

²³⁴ Nieminen 2004, s. 606.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tämän tutkielmani tärkeimpänä tutkimustehtävänä oli selvittää millaisia vaatimuksia lapsen oikeuksien sopimus asettaa kansalliselle lainsäädännölle ja lainsoveltamiselle ja miten lapsen oikeuksien sopimus vaikuttaa erityisesti huostaanottoa koskevissa tapauksissa. Lisäksi tarkastelin sitä, miten lapsen oikeuksien sopimus toimii vuorovaikutuksessa muiden ihmisoikeusasiakirjojen kanssa turvaamassa lapsen oikeuksien toteutumista. Rajasin tutkimukseni käsittelemään tarkemmin huostaanottoa, ja sen kautta lapsen oikeuksien sopimuksen tärkeimmäksi periaatteeksi nousutta lapsen edun periaatetta. Tutkielmassa tarkastelin myös sitä, miten lapsen oikeuksien sopimuksen asettamat velvoitteet vaikuttavat omalta osaltaan huostaanotto-prosessiin ja sen edellytyksiin.

Vaikka yleisellä tasolla voidaan todeta, että lapsen oikeudet on Suomessa otettu huomioon melko hyvin, niin parannettavaa monessa suhteessa myös löytyy. Sopimuksen soveltamisen osalta huomiota voidaan kiinnittää siihen, ettei sopimusta vieläkään aina tunneta riittävän hyvin, eikä lapsen oikeuksia välttämättä huomioida tarpeeksi kaikessa lasta koskevassa päätöksenteossa. Syy, miksi sopimus on jäänyt juridiseen marginaaliin voi liittyä siihen, ettei sopimuksen potentiaalia ole tunnustettu ja tunnustettu läheskään kaikkialla, jossa sen on tarkoitettu vaikuttavan. Sopimukseen ei vieläkään viitata säännöllisesti lapsia koskevan lainsäädännön valmistelun yhteydessä tai tuomioistuimissa. Silloinkin kuin sopimukseen viitataan, mainitaan lähinnä joitakin artikloita, mutta sopimuksen merkitystä kyseisessä asiassa ei aina tarkemmin tarkastella.²³⁵

Tämän lisäksi voidaan myös todeta, että sopimuksen luonne juridisesti velvoittavana sääntelynä näyttää myös jääneen hieman epäselväksi. Lapsen oikeuksien sopimuksen sisältämät oikeudet saatetaan monissa yhteyksissä mieltää julistuksenomaisiksi toiveiksi siitä, miten lapsia tulisi kohdella. Eräs mahdollinen selitys sopimuksen vähäiseen huomioon voi olla myös sopimuksen sisällössä, jota ei välttämättä ole täysin ymmärretty. Kenties lasten oikeuksiin suhtaudutaan varauksellisesti paitsi niihin liittyvän tiedonpuutteen vuoksi, myös siksi, etteivät läheskään kaikki suomalaiset tunne kyllin hyvin oikeuksiaan. Oikeuksiinsa vetoamista pidetään usein ikään kuin kielteisenä asiana.

²³⁵ Hakalehto-Wainio 2011, s. 510–511.

YK:n lapsen oikeuksien komitea on suosituksissaan ja päätelmissään kiinnittänyt huomiota toistuvasti muun muassa lapsiasioihin keskittyvän tahon puuttumisesta hallituksen sisällä ja sellaisten mekanismien puuttumisesta sekä keskushallinnossa että paikallistasolla, jotka koordinoisivat lapsia koskevia laajakantoisia ohjelmia ja valvoisivat yleissopimuksen voimaansaattamista. Viime vuosien lainsäädännöllisillä muutoksilla ja kuntien yhteistyön lisäämisellä valtioneuvosto on kuitenkin pyrkinyt siihen, että alueelliset erot lasten, nuorten ja perheiden palveluiden saatavuudessa pienenisivät. Palveluihin liittyviä kansallisia normeja on vahvistettu ja kuntia on velvoitettu yhteistyöjärjestelyihin. On kuitenkin edelleen palveluita, joissa sääntely on väljää, esimerkiksi mainittakoon koulujen oppilashuoltoa koskeva lainsäädäntö.

Lapsen oikeuksien komitea on lisäksi myös useaan otteeseen ilmaissut huolensa lapsen oikeuksien sopimuksen ja ihmisoikeuksien valvonnan hajanaisuudesta. Lapsiasiavaltuutetun tehtäviin kuuluu arvioida lapsen oikeuksien sopimusta, mutta ei kuitenkaan valvoa sen toteutumista. Oikeusasiamies taas keskittyy ihmisoikeuksiin ja seuraa ja valvoo lasten oikeuksien toteutumista. Komitea onkin ollut aiheellisesti huolissaan siitä, etteivät lapset ole tietoisia mahdollisuudestaan kannella oikeusasiamiehelle. Myös lapsiasiavaltuutettu on esittänyt, että lasten mahdollisuuksia saada asiansa viranomaisen tutkittavaksi on parannettava.

Lapsen oikeuksien sopimuksen valvonnan hajanaisuudesta johtuen voidaan todeta, ettei sopimuksen seurantaan perustuva määräaikaisraportointi ja sen pohjalta annettujen suositusten toteuttaminen välttämättä muodostu niin tehokkaaksi, sopimuksen ollessa usean eri sektorin ja toimijan vastuulla. Jotta lapsen oikeuksien sopimus toteutuisi käytännössä, Suomessa tulisi olla voimakas itsenäinen instituutio, jolla olisi juridista valtaa ja velvollisuuksia valvoa, edistää ja suojella lasten oikeuksia.

Tarkasteltaessa lapsen oikeuksien sopimuksen asettamia velvoitteita lainsäätäjälle ja lainkäyttäjälle erityisesti huostaanottoa koskevissa tapauksissa, nousee esiin vahvasti sopimuksen artikkelit yhdistävä ja sitä kautta myös sopimuksen tärkein periaate, lapsen edun periaate. Huostaanottoa tarkemmin määrittelevässä lastensuojelulaissa lapsen etu muodostaa huostaanoton ja koko lastensuojelun kannalta keskeisen periaatteen, joka tulee ottaa huomioon kaikissa lasta koskevissa päätöksissä. Kuten aikaisemmin on todettu, niin lapsen edun periaatetta ei kuitenkaan aina oteta huomioon tai sitä ei kulloisessakin tilanteessa tarkemmin perustella. Syitä siihen voi olla monia, mutta yksi esiin nouseva syy voi olla lapsen edun ja sen määritelmän epämääräisyys. Ongelmana saattaa olla se, että lapsen etua ei aina ole mahdollista selvittää

täysin ja joskus lapsen etu saattaa olla ristiriidassa toisen lapsen tai toisten lasten edun kanssa, tai lapsen ja vanhempien perusoikeuksiin kuuluvan perhe-elämän suojan kanssa ja näissä tilanteissa lapsen edun tulkinta voi olla hankalaa.

Kuten jo huostaanottoa tarkasteltaessa on todettu, lapsen etu mainitaan monissa huostaanottoa koskevissa päätöksissä, mutta sen tarkempi määrittely kulloisessakin tilanteessa jää usein selvittämättä. Yhtenä merkittävänä kysymyksenä voidaankin pitää lapsen edun määritelmän tulkinnanvaraisuutta, ja sitä miten lapsen etu ja vanhempien oikeudet pystytään ristiriitaisessa tilanteessa selvittämään niin, että molempien oikeudet toteutuisivat mahdollisimman täysimääräisesti?

Lapsen edun ollessa yksi lastensuojelun johtavista periaatteista, on sen huomioon ottaminen ensisijaista ja lähtökohtana kaikessa lasta koskevassa päätöksenteossa. Monissa lapsen oikeuksia koskevissa tapauksissa kunta on se, joka toteuttaa sopimusta, vaikka valtio onkin aina viime kädessä vastuussa lapsen oikeuksien sopimuksella turvattujen oikeuksien toteutumisesta. Valitettavaa kuitenkin on, että kunnissa päättäjät eivät aina välttämättä tunne sopimuksen sisältöä, ja lapsen oikeuksia ei oteta riittävästi huomioon kuntatasolla päätöksenteossa. Lisäksi ongelmia aiheuttaa se, että kuntien välillä voi olla suuriakin eroja siinä, kuinka lapsen oikeuksien sopimuksella turvatut oikeudet lapsille on turvattu. Lapset eivät siis saa yhdenvertaista kohtelua, vaan lapsen asema ja osallistumismahdollisuudet voivat vaihdella suuresti sen mukaan missä kunnassa lapsi asuu.

Sopimuksen käytössä voidaan huomata olevan arkuutta, vaikka sopimus on ollut osa kansallista lainsäädäntöä jo yli 20 vuoden ajan. Viranomaisten ja päättäjien asenteilla on lasten oikeuksien toteutumisessa keskeinen merkitys. Lapsiasiavaltuutetun, oikeusasiamiehen ja lasten asioita ajavien järjestöjen lisäksi tarvitaan yleisemminkin oikeanlaista suhtautumista lapsiin, tulevaisuudentekijöihin ja heille kuuluviin oikeuksiin. Jotta sopimuksen asettamat velvoitteet tulisivat paremmin huomioiduksi myös lastensuojelua ja huostaanottoa koskevissa tapauksissa, tulisi lastensuojelun painopistettä muuttaa korjaavasta työstä ehkäisevään suuntaan. Jokaisen lapsen asioista päättävän olisikin hyvä muistaa, että menetetty lapsuus on asia jota ei koskaan saada takaisin.

Tutkielmassa on sivuttu sopimuksen 3. lisäpöytäkirjaa yksilövalitusmekanismista, jonka vaikutus kansallisella tasolla voi olla tulevaisuudessa merkittävä. Nähtäväksi kuitenkin jää tule-

ko sillä olemaan vaikutusta kansalliseen oikeuskäytäntöön ja miten valitusoikeuden mahdollisuus tulee vaikuttamaan sopimuksen myötä turvattujen oikeuksien toteutumiseen jäsenvaltiotasolla?

Tällä hetkellä Suomessa on meneillään kuntauudistus. Mielenkiintoista on seurata, miten ajankohtainen kuntauudistus tulee vaikuttamaan lapsen oikeuksiin ja niiden toteutumiseen tulevaisuudessa. Tärkeää olisi ottaa lapset mukaan kuntauudistuksen päätöksentekoon. Nähtäväksi jää, miten kuntauudistuksessa lapsen oikeudet on otettu huomioon ja miten lasten yhdenvertainen kohtelu eri kuntien välillä jatkossa tullaan varmistamaan. Tulevaisuudessa lasten aseman parantamisella ja lapsen oikeuksilla tulee olemaan yhä suurempi merkitys, jotta muuttuvassa, ja yhä kilpailullisemmassa yhteiskunnassa lapsen ääni tulee kuuluviin.