

Oikeusasiamies lapsen oikeuksien valvojana

Johdanto

Artikkelini otsikko on täsmälleen sama kuin sillä oikeustieteellisellä artikkelilla, jonka apulais-oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio kirjoitti vuonna 2001 arvostettuun Lakimiesaikakauskirjaan (Lakimies 6–7/2001, s. 977–989, jäljempänä sanalla 'artikkeli' viitataan tähän kirjoitukseen, ellei tekstissä mainita toisin). Artikkelissa esitetyt ajatukset lapsen perus- ja ihmisoikeuksien valvontatehtävästä ovat edelleen kestäviä. Sitä on siksi syytä referoida. Sen pohjalta on myös helppo luonnostella kirjoittamisen jälkeen tapahtunutta kehitystä oikeusasiamiehen työssä lapsen oikeuksien alueella ja tähystää tulevaisuuteen. Näkökulma on paikallaan myös siksi, että YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus hyväksyttiin vuonna 1989 ja se täytti 20 vuotta marraskuussa 2009.

Kahdeksan vuotta sitten kirjoitetun artikkelin ajankohtaisuus voi olla osoitus siitä, ettei oikeusasiamiehen toimintatavoissa ja -periaatteissa lapsen oikeuksien valvonnessa ole tapahtunut suuria muutoksia sen kirjoittamisen jälkeen. Lapsen oikeuksien asiaryhmän toimintatavat olivat vuonna 2001 ehtineet jo vakiintua aikaisemmin sosiaali- ja terveydenhuollon asiaryhmissä luotujen toimintatapojen pohjalta.

Lasten perus- ja ihmisoikeusvalvonnan muiden toimijoiden kohdalla kehitys on samaan aikaan ollut nopeaa. On tullut uusia valvojia ja oikeuksien edistäjiä, ja entistenkin valvojien toiminta näyttää vilkastuneen. Esittelen joitakin esimerkkejä ja kysyn lopuksi, tulisiko ne ottaa huomioon oikeusasiamiehen lapsen oikeuksia koskevassa valvontatyössä ja miten sen tulisi tapahtua. Aluksi siis palataan vuonna 2001 kirjoitettuun artikkeliin ja sen kertomaan.

Eduskunnan toivomuksesta oikeusasiamiehen erityistehtäväksi

Eduskunnan oikeusasiamiehellä on eräänlainen erityistehtävä lapsen oikeuksien valvonnassa, vaikka tätä tehtävää ei ole mainittu perustuslaissa eikä myöskään eduskunnan oikeusasiamiehestä vuonna 2002 annetussa laissa. Artikkelissa on kuvattu tähän tehtävänantoon liittynyttä tilannetta.

Vuonna 1997 eduskunnalla oli käsiteltävänä toisen apulaisoikeusasiamiehen viran perustaminen. Samaan aikaan eduskunnassa oli käyty keskusteluja siitä, tulisiko Suomeen perustaa muun muassa valtioneuvoston lapsipoliittisessa selonteossa (1995) ehdotettu lapsiasiamiehen tai lapsiasiavaltuutetun virka. Nämä asiat yhdistettiin toisen apulaisoikeusasiamiehen viran perustamisesityksessä (HE 129/1997). Sen eduskuntakäsittelyn aikana todettiin kuitenkin, ettei lasten oikeuksien valvonnan edistäminen tässä yhteydessä ollut kannanotto siihen, tarvittiinko erityistä lapsiasiavaltuutetun virkaa vai ei (PeVM 5/1997).

Eduskunnan toivomuksen mukaisesti lapsen oikeuksien valvontaa tehostettiin. Lapsen oikeudet tulivat omana asiaryhmänä toisen apulaisoikeusasiamiehen ratkaistaviksi 1.9.1998 alkaen ja vuodesta 1998 alkaen myös oikeusasiamiehen kertomukseen. Tehtävään tuli tuolloin artikkelin kirjoittaja, apulaisoikeusasiamies Riitta-Leena Paunio, ja hän jatkoi siinä tultuaan valituksi eduskunnan oikeusasiamieheksi 1.1.2002 alkaen.

Nykyisin lapsen oikeuksia koskevan asiaryhmän perusaineiston muodostavat tapaukset, jotka liittyvät muun muassa lastensuojeluun, vanhempien riitoihin lapsen huollosta ja tapaamisoi-keudesta tai elatuksesta, lapsikaappauksiin tai adoptiomenettelyyn. Koska kantelun määrittely lapsen oikeuksia koskevaksi asiaksi ei ole aina yksiselitteistä, lapsen oikeuksien näkökulmaa pidetään esillä kaikissa muissakin asioissa niin sanotulla läpäisyperiaatteella.

Lapsen oikeudet ja vaikeudet niiden soveltamisessa

Mitä ovat ne lapsen oikeudet, joiden toteutumista oikeusasiamies valvoo? Artikkelissa viitataan perustuslain mukaisiin lapsen perusoikeuksiin sekä YK:n lapsen oikeuksien sopimukseen. Siinä korostetaan perustuslain mukaista lasten oikeutta positiiviseen erityiskohteluun, jotta heidän tasa-arvoinen asemansa suhteessa aikuisväestöön tulisi turvatuksi (perustuslain 6 §:n 3 mom., HE 309/1993 vp., s. 45). Julkisella vallalla on myös velvollisuus tukea perheitä ja muita lapsen huolenpidosta vastaavia lapsen hyvinvoinnin ja yksilöllisen kasvun toteuttamisessa (perustuslain 19 §).

Erityisen paljon huomiota artikkelissa omistetaan YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen mukaisille lapsen oikeuksille. Kyseessä on pelkästään lapsia varten laadittu erityinen ihmisoikeusasiakirja. Samalla tuodaan kuitenkin esiin niitä vaikeuksia, joita sopimuksen soveltamisessa on 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 (4 art.). Mahdollisimman täysimääräinen toteutuminen merkitsee käytännössä sen arvioimista, onko julkiset määrärahat budjetoitu lainmukaisesti ja perus- ja ihmisoikeusnäkökohdat huomioon ottaen. Tähän ongelmaan palataan jäljempänä.

Toiseksi artikkelissa tuodaan esiin lapsen etua koskevan periaatteen soveltamiseen liittyvät vaikeudet (3 art.). Tämä johtuu siitä, että lapsen etu on käsitteenä avoin ja sen sisältö jää yksittäistapauksessa kulloinkin tapahtuvan punninnan varaan. Erityisen vaikeana artikkelissa pidetään lapsen osallistumisoikeuden (12 art.) ja lapsen edun yhdistämistä kussakin yksittäistapauksessa samoin kuin kysymystä siitä, milloin lapsen ja hänen vanhempiansa etujen voidaan arvioida olevan ristiriidassa keskenään (esimerkiksi 9 art.).

Artikkelissa todetaan kuitenkin, etteivät lapsen oikeuksien sopimuksen soveltamisen haasteet ole olleet esteenä valvontatehtävän toteuttamiselle. Useita vuosia artikkelin kirjoittamisen jälkeen voidaan todeta, ettei näin todellakaan ole ollut. Referoin seuraavassa niitä esimerkkejä lapsen oikeuksista tehdyistä tulkinnoista, joita artikkelissa tuotiin esiin vuonna 2001. Niiden yhteyteen poimin esimerkkejä myöhemmästä kehityksestä kannanottojen jälkeen.

Lapsen oikeuksien valvonta oikeusasiamiehen työssä

Lapsen suojelu

Artikkelissa kuvataan valvontatehtävää usein käytetyn luokittelun avulla. Lapsen oikeuksien sopimuksen mukaiset oikeudet määräytyvät kolmeen ryhmään: lapsen suojelua koskeviin oikeuksiin, oikeuksiin, joiden tehtävänä on turvata lapselle osuus yhteiskunnan voimavaroista sekä oikeuksiin, joiden tehtävänä on turvata lapsen oikeus osallistua häntä koskevaan päätöksentekoon (esimerkiksi HE 163/2004 vp., s. 2).

Lasten suojelua koskeva valvontatyö on artikkelin valossa keskeisesti perinteistä lasten-suojelutyötä, vaikka artikkelissa todetaankin, että suojelu tulee sopimuksen yhteydessä ymmärtää laajasti. Artikkelissa otetaan esiin sijaishuollossa olevien lasten oikeus tavata ja pitää yhteyttä säännöllisesti kumpaakin vanhempaansa, ellei se ole lapsen edun vastaista (lapsen oikeuksien sopimus 9.3 art.). Aihe oli artikkelin kirjoittamisen aikaan erityisen ajan-kohtainen tuoreen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisun vuoksi (K & T v. Suomi, 12.7.2001). Oikeusasiamiehen näkökulmasta yhteydenpidossa ongelmana oli ollut erityisesti se, ettei yhteydenpidon rajoittamisesta ollut käytännössä aina tehty asianmukaista päätöstä, jolloin asianosaiset eivät voineet valittaa heihin kohdistuvista rajoituksista ylemmälle viranomaiselle. Siinä viitataan vuosina 1998–2000 tehtyihin ratkaisuihin ja esityksiin lainsäädännön täsmentämiseksi.

Sijaishuoltoon sijoitettujen lasten ja vanhempien välisten yhteydenpidon rajoitusten päättämisestä säädettiin myöhemmin tarkemmin lastensuojelulain uudistuksen yhteydessä vuonna 2006. Hallituksen esityksessä nojaututtiin useassa yhteydessä oikeusasiamiehen kannanotoihin ja näin tehtiin myös yhteydenpidon rajoittamispäätöstä koskevien säännösten kohdalla (HE 225/2004 vp, s. 75). Samana vuonna Euroopan ihmisoikeustuomioistuin antoi 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).

Toinen tärkeä esimerkki lastensuojelusta koski huostaanotettujen lasten hoidon ja olosuhteiden valvontaa (lapsen oikeuksien sopimuksen 3.3 art.). Artikkelin mukaan oikeusasiamiehen valvontatehtävän kannalta erityisen tärkeää on varmistua siitä, että lastensuojelulaitosten ja sijaisperheiden toiminnan säännönmukainen valvonta on asianmukaisesti järjestetty ja toimii hyvin. Oikeusasiamies oli antanut vuonna 1999 laajan ratkaisun yksityisen lastenkohdin valvonnasta (779/98 ja 1897/98). Myöhemmin vuonna 2002 valvontaan kiinnitettiin uudelleen huomiota valtion koulukoteihin sijoitettujen lasten perusoikeuksien toteutumista koskevassa ratkaisussa (3170/01). Edellä mainitun lastensuojelulain uudistuksen yhteydessä tarkennettiin sijaishuollon valvontaa koskevia säännöksiä ja myös tässä yhteydessä yhtenä tärkeänä perusteena olivat oikeusasiamiehen kannanotot (HE 225/2004 vp, s. 113).

Esimerkkinä siitä, miten oikeusasiamies valvoo lapsen suojelua sen laajemmassa merkityksessä, artikkelissa mainittiin ratkaisu vuodelta 2000, joka koski yksin maahan tulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden eräiden oikeuksien toteutumista. Oikeusasiamies piti puuttee-

na 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 epäkohtien, kuten pitkien käsittelyaikojen ja lasten puhuttelun suorittavien asianmukaisen kouluttautumisen osalta. Toimintaa kehitettiin edelleen perheen yhdistämistä koskevien hakemusten käsittelyn nopeuttamiseksi, jolloin oikeusasiamies katsoi, ettei asia antanut siinä vaiheessa enää aihetta enempään (2726/02).

Lasten osuus yhteiskunnan voimavaroista

Kun kantelu koskee lapselle tarkoitetun palvelun saatavuutta, kyse on siitä, missä määrin lapsi pääsee osalliseksi yhteiskunnan voimavaroista, artikkelissa todetaan. Näitä kanteluita oli oikeusasiamiehelle alkanut tulla 1990-luvun loppupuolella, jolloin Suomi oli ajautunut taloudelliseen lamaan. Kantelut koskivat esimerkiksi lasten hampaiden oikomishoitoa, perusopetuksen järjestämisestä opettajien lomautusten aikana ja sitä, että lakisääteinen päivähoitopaikka jäi saamatta.

Esimerkitapauksena artikkelissa selostettiin muun muassa Espoon kaupungin laiminlyöntejä päivähoidon järjestämisessä, jotka olivat olleet siinä määrin vakavia, että ne johtivat jopa pohdintoihin syytetoimiin ryhtymisestä. Eräät vanhemmat olivat jääneet Espoossa ilman kunnallista päivähoitopaikkaa, vaikka lain mukaan heillä on siihen niin sanottu subjektiivinen oikeus (päivähoitolain 11 a §). Julkisen vallan velvollisuus päivähoitopalvelujen järjestämiseen on mainittu myös lapsen oikeuksien sopimuksessa (18.3. art.). Asiassa oli selvitetty, että kaupungin talousvaikeudet olivat vaikuttaneet kaupunginvaltuuston päätöksiin päivähoidon määrärahoista. Osoittautui kuitenkin, että syytteen nostaminen ei ollut mahdollista. Määräraha-päätöksillä ei näet ollut suoraa yhteyttä päivähoitopaikkojen riittävyyteen, sillä asiaan vaikuttivat välillisesti muidenkin toimielinten erilaiset ratkaisut. Vastuullisia toimielimiä ei ollut mahdollista määrittää.

Oikeusasiamies antoi kaupungille kuitenkin huomautuksen. Samalla hän ilmoitti sosiaali- ja terveysministeriölle, ettei sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä näyttänyt olevan tehokkaita keinoja, joiden avulla yksityiset voisivat toteuttaa heille lailla turvattuja palveluja (1355/99).

Artikkelissa selostettiin myös alaikäisten mielenterveyspotilaiden hoitoa koskevia oikeusasiamiehen toimenpiteitä. Suomen ensimmäisessä määräaikaisraportissa lapsen oikeuk-

sien komitealle vuonna 1994 oli todettu, että Suomessa lapsia oli sijoitettu psykiatrisessa sairaalassa samalle osastolle aikuisten kanssa (CRC/C/8/Add.22 kohta 387, s. 63). Oikeusasiamies oli puuttunut siihen, että näin meneteltiin säännöllisesti, ja havainnut samassa yhteydessä, ettei myöskään lasten pääsy psykiatriseen hoitoon ollut asianmukaisella tolalla. Nekin lapset, jotka olisivat tarvinneet hoitoa kiireellisesti, olivat joutuneet odottamaan kohtuuttomasti, enimmillään jopa yli puoli vuotta. Oikeusasiamies oli kiinnittänyt vuoden 1997 lopussa sosiaali- ja terveysministeriön huomiota tähän epäkohtaan (1052/96). Artikkelissa todetaan, että lasten mielenterveyspalvelujen saatavuutta pyrittiinkin myöhemmin parantamaan niin, että eduskunta varasi erityisesti tähän tarkoitukseen määrärahoja ja sääti vuonna 2001 niin sanotusta hoitotakuusta tällä alueella. Muun terveydenhuollon alalla hoitotakuu tuli voimaan 1.3.2005.

Oikeusasiamies joutui kuitenkin puuttumaan lasten psykiatrisen hoidon ongelmiin myöhemminkin. Vielä vuonna 2005 ilmeni, että lastenpsykiatriselle osastolle piti jonottaa kuusi kuukautta eli kaksi kertaa pidempään kuin säädetty enimmäisaika oli. Tapauksen lapsi olikin ollut sijoitettuna aikuisten osastolle, mikä oli siis lapsen oikeuksien kannalta ongelmallista. Erityisiä ongelmia oli kuitenkin kiireellisen osastopaikan saamisessa lapselle, ja ne koskivat koko tapaukseen liittyvää sairaanhoitopiiriä (1205/05). Vastaavista ongelmista muissa sairaanhoitopiireissä oikeusasiamies oli saanut tietoa psykiatrisiin sairaaloihin tekemillään tarkastuksilla (Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuodelta 2005, s. 206–209, ja erilliskertomus Lapsi, perheväkivalta ja viranomaisten vastuu 2006, s. 29).

Vastaavanlaisia palveluiden saatavuutta koskevia ongelmia ilmeni lasten hampaiden oikomishoidoissa. Niistä tehtyjä päätöksiä on selostettu oikeusasiamiehen kertomuksissa 2001 (s. 215–219), 2002 (s. 154–156) ja 2004 (s. 223).

Voimavarakysymykset olivatkin korostetusti esillä lasten perus- ja ihmisoikeusvalvonnassa vuonna 2001, mikä käy ilmi artikkelista. Oikeusasiamies oli esittänyt vaatimuksia lainsäädännössä määriteltyjen oikeuksien täsmentämisestä ja voimavarojen suuntaamisesta niiden toteutumiseksi. Samalla hän korosti seurannan ja valvonnan merkitystä, sillä niiden avulla voitiin varmistaa oikeuksien toteutuminen yhdenvertaisesti lasten asuinpaikasta riippumatta. Koska oikeusasiamies oli joutunut palaamaan vuosien kuluessa yhä uudelleen voimavarojen puutteisiin samoissa yhteyksissä, artikkelissa päädyttiin johtopäätökseen, jonka mukaan julkiselle vallalle perustuslaissa asetettu velvoite turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen sisältää veloitteen varmistua jälkikäteen siitä, että näin on myös tapahtunut (perustuslain 22 §). Lasten oikeudet heille tarkoitettuihin palveluihin eivät ole tulleet turvatuiksi ilman asianmukaista valvontaa, johon kuuluu olennaisena myös säännöllinen seuranta.

Lasten osallistumisoikeus

Lapsen oikeus osallistua häntä itseään koskevan päätöksentekoon on lapsen etua koskevan periaatteen ohella yksi tärkeimmistä lapsen oikeuksista (lapsen oikeuksien sopimus 12 art., perustuslain 6 §:n 3 mom.). Lapsen puhevaltaa käyttävät yleensä aikuiset, ennen muuta huoltaja, mutta lapsen oma niin sanottu osallistumisoikeus merkitsee, että lapsella on myös itse oikeus osallistua oman asiansa ratkaisuun oman ikäkautensa ja kypsyytensä mukaisesti.

Artikkelin mukaan lapsen osallistumisoikeuden toteutumista on vaikea valvoa laillisuusvalvonnan keinoin. Siitä, onko lapselle annettu tilaisuus tulla kuulluksi silloin, kun hän on sitä toivonut, on vaikea saada selvyyttä kirjallisessa menettelyssä. Jos lasta onkin kuultu, ei kirjallinen selvitys aina kerro kaikkea olennaista siitä, millä tavoin kuuleminen on tapahtunut. Artikkelissa todetaankin, etteivät lasten omat näkemykset yleensä kanavoidu kantelujen kautta oikeusasiamiehen tietoon. Poikkeuksen muodostavat tarkastukset lastensuojelulaitoksissa ja muissa lasten asumiseen tarkoitetuissa toimintayksiköissä, joissa lapsillekin tarjotaan aina mahdollisuutta luottamukselliseen keskusteluun oikeusasiamiehen kanssa. Monet lapset ovatkin kertoneet huoliaan oikeusasiamiehelle tai hänen edustajalleen. Tarkastuksia voidaan kuitenkin tehdä vain rajoitetusti.

Vaikka tietoa saatiin siis niukasti, artikkelissa arveltiin, että lasten kuulemisen tavat ja muodot voivat käytännössä olla ongelmallisia lapsen oikeuden toteutumisen kannalta. "Jos lasta ei kuulla sillä tavoin, että hänellä on mahdollisuus ilmaista aidosti ja luottamuksellisesti mielipiteensä, miten hän voi vaikuttaa ja osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon omien oikeuksiensa mukaisesti", artikkelissa kysytään.

Oikeusasiamies palasi aiheeseen myöhemmin 5.3.2009 pitämässään seminaariesitelmässä Havaintoja lapsen osallistumisoikeuden toteutumisesta. Esitelmässä kiinnitettiin huomiota erityisesti vaikeassa asemassa olevan lapsen mahdollisuuksiin osallistua häntä koskevaan päätöksentekoon, vaikka hänellä olisi siihen oikeus. Lasten ja vanhempien valvotuista tapauksista, koulukotilapsista ja turvakodeissa olleista perheväkivaltaa kokeneista lapsista tehtyjen tutkimusten perusteella voitiin arvioida, että lapsen on vaikeinta ilmaista mielipiteensä silloin, kun sen selvittäminen hänen auttamisekseen olisi kaikkein tärkeintä. Näiden lasten tulisikin saada erityistä tukea ja apua osallistumisoikeutensa toteuttamiseen (Lastensuojelun Keskusliiton Säätytalolla järjestämän seminaarin aiheena oli Lasten osallisuus varhaiskasvatuksessa. Puhe on julkaistu järjestäjän verkkosivuilla www.lskl.fi).

Artikkelin johtopäätöksiä

Kaiken kaikkiaan oikeusasiamiehen lasten oikeuksien valvonta näyttää artikkelin valossa toimivan varsin hyvin. Kuvatut vaikeudet voimavarojen riittävyyden ja lasten osallistumisoikeuden valvonnassa eivät vaikuta ylipääsemättömiltä vaan ennemminkin haasteilta tulevaisuuden toiminnalle. Artikkelin lopussa tehdään kuitenkin haasteiden kannalta tärkeä jaottelu valvonnan yksilötason ja toisaalta yleisellä tasolla tehtävän lapsen oikeuksien edistämisen välillä. Artikkelin mukaan lapsen oikeuksien valvonnassa yksilötasoon liittyvä tehtäväalue on luonteva osa oikeusasiamiehen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvontaa. Sitä vastoin lapsen oikeuksien edistäminen yleisellä tasolla ei artikkelin mukaan sovi yhtä hyvin oikeusasiamiehelle, sillä ylimmän laillisuusvalvojan ei voida odottaa edistävän yhteiskunnassa jonkun erityisryhmän etua. Tähän tehtävään toivottiinkin erillistä lapsiasiamiestä tai -valtuutettua. Toive toteutui neljä vuotta myöhemmin, jolloin Suomeen saatiin lapsiasiavaltuutetun virka, ja ensimmäinen valtuutettu Maria Kaisa Aula nimitettiin tehtävään.

Yksilöitä koskevien kanteluiden käsittelyn ja yleisen lasten oikeuksia koskevan edunvalvonnan väliin jää kuitenkin alue, jolla oikeusasiamies voi artikkelin mukaan toimia myös edistämällä lasten oikeuksien toteutumista yleisemminkin. Tämä on mahdollista ensinnäkin lapsille perustuslaissa turvatun positiivisen erityiskohtelun perusteella. Lapset tarvitsevat erityiskohtelua, jotta heidän perusoikeutensa voisivat toteutua, eikä se siksi loukkaa muiden oikeutta yhdenvertaiseen kohteluun. Toiseksi on artikkelin mukaan mahdollista edistää erityistä suojaa ja turvaa tarvitsevien lasten oikeuksia, sillä näiden lapsiryhmien oikeuksien valvomiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota. Erityistä suojaa ja turvaa tarvitsevia ovat artikkelin mukaan varsinkin laitoksissa asuvat lapset.

Edellä mainitut laajajakot ratkaisut esimerkiksi yksityisen lastenkohtain valvonnasta ja yksin tulleiden turvapaikanhakijalasten oikeuksien toteutumisesta ovat esimerkkejä oikeusasiamiehen toiminnasta erityistä suojaa ja turvaa tarvitsevien lasten oikeuksien edistämiseksi. Vastaavanlainen oli myös ratkaisu, joka koski lasten perusoikeuksien toteutumista valtion koulukodeissa (3170/01). Valtion koulukodit ovat yli 12-vuotiaille huostaanotetuille lapsille tarkoitettuja lastenkoteja. Myös vanhempiensa mukana vankiloissa asuvien lasten oikeuksien toteutuminen on ollut arvioinnin kohteena (2758/07 ja 2765/07, Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuodelta 2008, s. 121–122).

Lasten oikeus positiiviseen erityiskohteluun ilmeni erityisen selvästi oikeusasiamiehen erilliskertomuksesta Lapsi, perheväkivalta ja viranomaisten vastuu (K 1/2006 vp). Oikeusasiamies voi antaa eduskunnalle erillisen kertomuksen tärkeäksi katsomastaan asiasta (laki eduskunnan

oikeusasiamiehestä 12 §:n 2 mom.). Mainitussa erilliskertomuksessa oikeusasiamies kiinnitti huomiota lasten fyysisen ja psyykkisen koskemattomuuden suojan toteutumiseen kotona esiintyvän perheväkivallan yhteydessä. Lähtökohtana olivat yhtäältä perheväkivallan esiintymisestä esitetyt hälyttävät arviot ja toisaalta se, että julkisella vallalla on erityinen velvollisuus toimia aktiivisesti lasten suojelemiseksi niissä tilanteissa, joissa väkivaltaa käyttävät tai sitä sallivat ne aikuiset, jotka ovat ensisijaisessa vastuussa lapsen turvallisuudesta (perustuslain 6 §:n 3 mom., 7 §:n 1 mom. ja 19 §:n 3 mom. sekä 22 §). Lapsen oikeuksien sopimuksessa jäsenvaltiot ovat vielä sitoutuneet ehkäisemään aktiivisesti perheiden ja lasten muiden kasvattajien väkivaltaa ja laiminlyöntejä sekä suojelemaan tehokkaasti lasta tällaisessa tilanteessa vaaralta (art. 19). Lasten perheelämän suojan edistämiseen eräänlaisen positiivisen erityiskohtelun avulla ovat liittyneet muun muassa oikeusasiamiehen valvottuja tapaamisia koskeva aloite (2752/04) sekä päätös, joka koski lasten vanhemmille tarkoitettuja sovittelu- ja neuvontapalveluita (2059/03, perustuslain 10 §, 19 §:n 3 mom., lapsen oikeuksien sopimuksen 9 art. ja 18 art.).

Artikkelin mukaan lasten oikeuksia koskeva laillisuusvalvonta edellyttää oikeusasiamieheltä kaiken kaikkiaan oma-aloitteisuutta. Eduskunnan toivomuksen mukainen erityistehtävä perustuu siten tavallaan lasten positiiviseen erityiskohteluun laillisuusvalvonnassa. Se edellyttää oikeusasiamieheltä aktiivisuutta niiden oikeuksien toteutumisen valvonnassa, joita huoltajat ja muut lasten asioita hoitavat eivät aktiivisesti valvo.

Lasten oikeuksien edistämisen ja valvonnan uusia toimijoita ja toiminnan välineitä

Suomen lapsiasiavaltuutettu aloitti siis toimintansa syksyllä 2005. Hänen tehtävänä on edistää lapsen edun ja oikeuksien toteutumista. Lapsiasiavaltuutettu ei käsittele yksilöasioita. Lain valmistelussa lähdettiin siitä, että lapsiasiavaltuutetun ja oikeusasiamiehen tehtävät täydentävät toisiaan (HE 163/2004). Lapsiasiavaltuutetun toiminnan tukena on lapsiasia-ain neuvottelukunta, joka kokoaa edustajia eri hallinnonaloilta ja niin sanotulta kolmannelta sektorilta sekä lasten olosuhteiden ja lapsuuden asiantuntijoita. Lapsiasiavaltuutettu toimii neuvottelukunnan puheenjohtajana.

Myös toiminta Suomen ulkopuolella lapsen oikeuksien valvonnassa ja edistämisessä on tullut aktiivisemmaksi. Ihmisoikeuksien valvonnan huomattavin ulkomainen auktoriteetti on Euroopan neuvoston yhteydessä toimiva Euroopan ihmisoikeustuomioistuin. Se on erityisesti 2000-luvulla kehittänyt ihmisoikeussopimuksen tulkintaa lapsen oikeuksien näkökulmasta ratkaisuisaan, joista monet ovat koskeneet Suomea (ks. Geraldine Van Beuren: Child rights in Europe, Council of Europe 2007).

Euroopan neuvosto on hyväksynyt muun muassa lapsen oikeusasemaa koskevia kansainvälisiä sopimuksia, joista Suomi on ratifoinut muun muassa yleissopimuksen lapsen huoltoa koskevan päätöksen kansainvälisestä tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta (1980). Ajankohtaisia Suomessa parhaillaan käynnissä olevan lainvalmistelun kannalta ovat lapsen oikeuksien käyttöä koskeva yleissopimus (1996), lapsiin kohdistuvia seksuaalirikoksia koskeva yleissopimus (2007) ja adoptiota koskeva uudistettu yleissopimus (2008).

Parhaillaan Euroopan neuvostolla on myös käynnissä erityinen ohjelma lasten oikeuksien edistämiseksi Building a Europe for and with Children. Ohjelman ensimmäinen kolmivuotinen vaihe käynnistyi Monacossa vuonna 2006 ja sitä jatkettiin niin sanotulla Tukholman strategialla marraskuussa 2008 vuosiksi 2009–2011. Ohjelman kummassakin osassa on ensinnäkin toimintaa, jonka avulla pyritään ehkäisemään erilaista lapsiin kohdistuvaa väkivaltaa. Ohjelmassa otetaan huomioon koulukiusaaminen ja muu koulussa esiintyvää väkivaltaa, internetissä ilmenevä väkivalta, seksuaalinen hyväksikäyttö ja lasten ruumiillinen kuritus, niin sanottu kuritusväkivalta. Toiseksi ohjelmalla pyritään lasten osallistumisoikeuden vahvistamiseen ja kolmanneksi kiinnittämään huomiota kaikkein syrjäytyneimmässä ja haavoittuvimmassa asemassa olevien lasten oikeuksiin (most marginalized and vulnerable children). Neuvoston aloitteesta on kaikkiin jäsenvaltioihin perustettu eräänlainen avaintoimija (focal point). Suomessa tehtävään on valittu lapsiasiain neuvottelukunta.

Euroopan unionissakin on tavoitteena edistää lapsen oikeuksien toteutumista. Lapset on otettu huomioon perusoikeuskirjassa, jonka artikla 24 koskee lapsen oikeutta hyvinvoinnilleen välttämättömään suojeluun ja huolenpitoon, lapsen oikeutta osallistua häntä koskevaan päätöksentekoon, lapsen edun ensisijaisuutta lapsia koskevissa toimissa sekä lapsen ja hänen vanhempien välisen suhteen suojaa. Perusoikeuskirjasta tulee sitova, jos tai kun Lissabonin sopimuksen ratifiointimenettely saadaan päätökseen. Vaikka perusoikeuskirja ei tätä kirjoitettaessa ole muodollisesti sitova, sen katsotaan heijastavan kaikkien jäsenvaltioiden hyväksymiä oikeusperiaatteita.

Vuonna 2007 Euroopan unionin komissio pyysi Euroopan perusoikeusvirastoa (European Union Agency for Fundamental Rights, FRA) kehittämään indikaattoreita sen arvioimiseksi, miten lasten oikeuksia on jäsenvaltioissa suojeltu, kunnioitettu ja edistetty. Virasto antoi indikaattoreita koskevan raporttinsa maaliskuussa 2009 (Developing indicators for the protection, respect and promotion of the rights of the child in European Union). Indikaattoreiden tarkoituksena on ohjata viraston omaa tietojen keruuta ja tutkimusta. Tavoitteena on työstää eräänlainen työkalupakki esimerkiksi EU:n lapsia koskevan päätöksenteon tueksi. Työkalut koskevat esimerkiksi lasten perhe-elämää ja lastensuojelua. Lasten perhe-elämän osalta voidaan kiinnittää

huomiota kansainvälisten avioerojen tai vanhempien erilleen muuttojen vaikutuksiin lapsiin, lasten joutumiseen eroon vanhemmistaan maastamuuton tai maahanmuuton vuoksi sekä menettelyihin, joiden tarkoituksena on lasten ja vanhempien jälleenyhdistäminen. Eri osa-alueilla voidaan arvioida erikseen esimerkiksi lasten osallistumisoikeuden toteutumista.

Indikaattorit, jotka perusoikeusvirastossa on kehitetty lastensuojelun alueelle, liittyvät lasten ihmiskauppaan ja salakuljetukseen, lasten seksuaaliseen ja taloudelliseen riistoon sekä lasten väkivaltaiseen kohteluun. Näitä voidaan puolestaan tarkastella erikseen erityisryhmien lasten, kuten romanilasten tai yksin tulleiden turvapaikanhakijalasten osalta. Tällä alueella perusoikeusvirasto työskentelee yhteistyössä esimerkiksi Euroopan neuvoston kanssa, jolla on ihmiskauppaa ja salakuljetusta koskevia asiantuntijoita ja ohjelmia (Euroopan neuvoston yleissopimus ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta 2005).

Euroopan unionin komissio antoi 2006 tiedonannon Tavoitteena lapsen oikeuksia koskeva EU:n strategia. Syksyllä 2009 valittavan uuden komission odotetaan ottavan tämän strategian yhdeksi painopistealueekseen. Tavoitteena on muun ohella parantaa lasten oikeuksien ja mielipiteiden huomioon ottamista ja lasten tietoisuutta omista oikeuksistaan. Onkin ilmeistä, että Euroopan unionista on tulossa aktiivinen toimija lasten oikeuksien toteutumisessa ja niiden edistämisessä.

Unicefin arvion mukaan 1,2 miljoonaa lasta joutuu vuosittain ihmiskaupan uhriksi. Tässä yhteydessä on siksi syytä vielä mainita Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön Etyjin ihmiskaupan vastainen toiminta, jota johtaa erityisedustaja Eva Biaudet. Maaliskuussa 2009 Helsingissä pitämässään puheessa Side Effects of Free Mobility -seminaarissa Biaudet totesi, että eri puolilla maailmaa tapahtuva ihmiskauppa on tosiasiaa suuressa määrin haavoittuvien lasten hyväksikäyttöä. Aihepiiriin liittyy läheisesti myös edellä mainittu Euroopan neuvoston yleissopimus lasten suojelemiseksi seksuaaliselta riistolta ja hyväksikäytöltä (2008), jonka ratifiointiin tähtäävät lainvalmistelutoimet ovat parhaillaan käynnissä oikeusministeriössä.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen jälkeen Suomen kannalta ehkä tärkein ulkomailla oleva toimija lapsen oikeuksien valvonnassa ja edistämisessä on lapsen oikeuksien yleissopimuksen toimeenpanoa valvova Lapsen oikeuksien komitea. Oikeusasiamies on toistuvasti viitannut ratkaisuihinsa komitean suosituksiin. Parhaillaan odotetaan Suomen neljännen määräaikaisraportin kuulemismenettelyä. Raportti jätettiin komitealle vuonna 2008. Lapsen oikeuksien komitea antaa myös eräänlaisia yleisohjeita (general comments) sopimuksen soveltamisesta. Vuonna 2007 komitea antoi yleisohjeen vammaisen lapsen oikeuksista, mikä liittyi läheisesti samana vuonna hyväksytyyn YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koske-

vaan yleissopimukseen. Viimeisin komitean antamista yleisohjeista koski lapsen osallistumisoikeutta, lapsen oikeutta tulla kuulluksi (12 art.). Komitea antoi ohjeen heinäkuussa 2009.

Oikeusasiamiehen tehtävä lapsen oikeuksien valvojien ja edistäjien kentässä

Edellä oleva lyhyt katsaus sisältää lähinnä esimerkkejä lapsen oikeuksien valvonnasta ja niiden edistämiseen tähtäävistä erilaisista ohjelmista. Niistä käy kuitenkin ilmi, että ne teemat, joita Suomen oikeusasiamiestä koskevassa artikkelissa pidettiin keskeisinä lapsen oikeuksien valvonnassa, ovat esillä myös monien kansainvälisten toimijoiden ohjelmissa. Näitä ovat esimerkiksi haavoittuvassa asemassa olevien, erityistä suojaa ja turvaa tarvitsevien lasten asema, perheväkivallan ja hyväksikäytön uhrina olevien lasten asema ja lasten osallistumisoikeuden toteutuminen. 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 koskevista oikeudellisesta kehityksestä.

Oikeusasiamiehen yhteys kansainväliseen kehitykseen ei kuitenkaan rajoitu pelkästään muiden toiminnan seuraamiseen ikään kuin ulkoa käsin. Parhaillaan on käynnissä hankkeita suunnitelmista, joiden toteutuminen merkitsisi 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 käynnissä. Niiden yhteydessä on esitetty, että oikeusasiamies toimisi lisäpöytäkirjan edellyttämänä kansallisena valvontaelimenä, minkä on arvioitu merkitsevän erilaisiin laitoksiin kohdistuvien tarkastusten tuntuvaa lisäämistä. Soveltamisalaan kuuluisivat muun muassa lastensuojelulaitokset, ryhmä- ja perheryhmäkodit alaikäisiä yksin tulleita turvapaikanhakijoita var-ten sekä esimerkiksi lastenosastot psykiatrisissa sairaaloissa, joihin kaikkiin on toki tehty tarkastuksia tähänkin asti.

Oikeusministeriön asettama työryhmä selvittää parhaillaan, voidaanko oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen perustaa YK:n hyväksymien niin sanottujen Pariisin periaatteiden mukainen kansallinen ihmisoikeusinstituutio. Periaatteiden mukaan toimivan instituution tehtävänä olisi muun muassa koota yhteen eri ihmisoikeustoimijoita, kuten kansalaisjärjestöjä, erityisvaltuutettuja ja tutkijoita sekä toimia kokoavana yhteistyöelimenä kansainvälisessä ihmisoikeuksien edistämisessä ja valvonnassa (ks. tarkemmin Åbo Akademin raportti 15.3.2002).

Kansainväliset virtaukset vaikuttavat siis lapsen oikeuksien tulkintojen ja painotusten kehitykseen, ja myös siihen liittyvä kansainvälinen yhteistyö voi tulla osaksi oikeusasiamiehen toimintaa tai ainakin sen yhteyteen. Mitä tämä tarkoittaisi oikeusasiamiehen lapsen oikeuksien valvontatehtävän kannalta? Pitäisikö esimerkiksi kansainväliset lapsen oikeuksia koskevat ohjelmat ottaa nykyistä paremmin huomioon oikeusasiamiehen työssä?

Jos yhteistyötä kansainvälisellä tasolla tiivistetään, ainakin mahdollisuus saada uutta tietoa lisääntyy. Yhdentyvä Eurooppa ja muu kansainvälistyminen ei yhdistä ihmisiä pelkästään myönteisellä tavalla. Se tuo mukanaan myös ongelmien yhteyttä. On hyödyllistä saada uutta tietoa esimerkiksi siitä, miten voidaan vastata sellaisiin lapsia koskeviin ihmisoikeusongelmiin, joita emme vielä tunne kovin hyvin. Tällainen voisi olla esimerkiksi tieto lapsiin kohdistuvan ihmiskaupan ilmenemismuodoista, ihmiskaupan torjumisesta ja sen uhriksi joutuneiden lasten auttamisesta parhaalla mahdollisella tavalla.

Mutta ennen kaikkea yhteistyöltä odotetaan vuorovaikutusta. Olisiko suomalaisella oikeusasiamiehellä jotain annettavaa lapsen oikeuksien kansainväliselle valvonnalle?

Viimeiseen kysymykseen on sikäli helppo vastata, että oikeusasiamies on osallistunut esimerkiksi kaikkien lapsen oikeuksien sopimuksen toimeenpanoa koskevien määräaikaissäätöjen laatimiseen. Oikeusasiamiehen lapsen oikeuksia koskevalla valvonnalla on siis jo nyt ollut merkitystä kansainväliselläkin tasolla. Tämä perustuu keskeiseen näkökulmaan oikeusasiamiehen tehtävän merkityksestä perus- ja ihmisoikeusvalvonnassa. 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 arvioituilla lapsen ihmisoikeuksien toteutumisen mittapuilla ei ole kovin paljoa merkitystä ilman tätä ruohonjuuritason riippumattonta informaatiota siitä, miten esimerkiksi lasten asiat Suomessa ovat. Ei olekaan ihme, että lapsen oikeuksien komiteakin on painottanut suosituksissaan yksilövalitusten merkitystä.

Ratkaistessaan yksilövalituksia tai tehdessään suojattomia ja turvattomia lapsiryhmiä koskevia ratkaisuja oikeusasiamies valvoo lapsen oikeuksien toteutumista. Tässä tehtävässä on tulevaisuudessa varmasti entistä tärkeämpää etsiä lapsen oikeuksille tulkintoja, jotka ovat sopu-
soinnussa kansallisten, eurooppalaisten ja yleismaailmallisten tulkintojen kanssa. Vaikka lapset eivät vielä voikaan saada osakseen yhtä suurta osuutta kansakunnan voimavaroista edes kaikkialla Euroopassa, yhdentyvässä Euroopassa on mielestäni entistä tärkeämpää pyrkiä saamaan tietoa siitä, millainen on lasten palveluiden saatavuus ja laatu esimerkiksi

muissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on jo ottanut ratkaisuihissaan kantaa lapsen osallistumisoikeuden toteutumista koskeviin kysymyksiin. Kun Euroopan perusoikeuskirja ratifoidaan, tulee myös lasten osallistumisoikeuden toteutumisesta entistä selkeämmin osa eurooppalaisten lasten oikeutta yhdenvertaiseen kohteluun. Lapsen oikeuksien tulkinnoissa olisikin entistä tärkeämpää olla tietoinen samojen oikeuksien tulkinnoista yhdyntyvässä Euroopassa ja myös sen ulkopuolella. 