

11.3.2008

Dnro 59/5/08

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Kirsti Kurki-Suonio

LAUSUNTO YK:N LAPSEN OIKEUKSIEN YLEISSOPIMUKSEN TÄYTÄNTÖÖNPANOSTA SUOMEN NELJÄNNEN MÄÄRÄAIKAISRAPORTIN VALMISTELUA VARTEN

Ulkoasiainministeriö on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä lausuntoa YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen täytäntöönpanosta Suomen neljännen määräaikaisraportin valmistelua varten.

Lausuntopyynnössä on pyydetty kiinnittämään erityistä huomiota niihin toimiin, joihin on ryhdytty tai ryhdytään lapsen oikeuksien komitean antamien päätelmien ja suositusten johdosta. Lisäksi lausunnonantajia pyydetään kertomaan lyhyesti muistakin edellisen raportin antamisen jälkeen tapahtuneista lainsäädännöllisistä, hallinnollisista, oikeudellisista ja muista uudistuksista.

Eduskunnan oikeusasiamies on riippumaton laillisuusvalvoja, jonka asema on määritelty Suomen perustuslaissa. Tehtävänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo myös perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista (PL 109 §).

Lapsen oikeuksien yleissopimuksen toimeenpano kuuluu Suomen hallitukselle. Eduskunnan oikeusasiamies ei voi tässä mielessä raportoida sopimuksen toimeenpanosta.

Lausuntopyynnössä pyydetään raportoimaan kuitenkin lyhyesti myös muusta, kuten hallinnollisista, oikeudellisista ym. uudistuksista.

Lasten oikeuksien valvominen on vuodesta 1998 alkaen ollut oikeusasiamiehen eräs painopistealueista. Tehtävää on selvitetty vuonna 2002 annetussa lausunnossa (205/5/03). Oikeusasiamiehen ratkaisusta ja esityksistä on tämän vuoksi raportoitu myös lapsen oikeuksien komitealle, joka on kiinnittänyt niihin huomiota omissa päätelmissään. Oikeusasiamies on puolestaan kiinnittänyt omissa ratkaisuissaan huomiota lapsen oikeuksien komitean päätelmiin ja suosituksiin.

Näistä syistä lausunnossa selostetaan lyhyesti aiempaa tapaa noudattaen oikeusasiamiehen kuluneen viiden vuoden aikana tekemiä lasten oikeuksia koskevia ratkaisuja ja esityksiä.

Lausuntopyyntöön oli liitetty lapsen oikeuksien komitean syyskuussa 2005 tekemät Suomea koskevat päätelmät (CRC/C/15/Add.272), jotka pyydettiin ottamaan huomioon. Seuraavassa oikeusasiamiehen ratkaisuja, esityksiä, ym. on selostettu näiden suositusten mukaisessa järjestyksessä ja pyrkien mahdollisuuksien mukaan noudattamaan niiden mukaista jaottelua.

1

Yleiset täytäntöönpanotoimet

1.1

Lapsiasiavaltuutetun virka (kohta 10)

Suomeen perustettiin lapsiasiavaltuutetun virka syyskuun 2005 alusta lukien lailla lapsiasiavaltuutetusta (1221/2004). Lakia koskevassa hallituksen esityksessä todettiin, ettei lapsiasiavaltuutettu muuttaisi muiden viranomaisten toimivaltaa ja tehtäviä, vaan täydentäisi jo olemassa olleita. Lapsiasiavaltuutetun tehtäväksi tuli tämän mukaisesti muun muassa vaikuttaminen ennalta vasta suunnitteilla oleviin lainsäädäntöhankkeisiin ja muihin lapsen asemaa koskeviin uudistuksiin. Lapsiasiavaltuutettu ei tutki yksittäistapauksia.

Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävässä painottuu jälkikäteinen yksittäisten kantelujen tutkiminen myös silloin, kun valvotaan lasten oikeuksien toteutumista. Tämän lisäksi oikeusasiamiehen kansliassa on tutkittu useasti lapsen oikeuksien toteutumista eri tilanteissa oikeusasiamiehen tai apulaisoikeusasiamiehen omasta aloitteesta.

Vuosien 2003–2008 aikana omana aloitteena on selvitetty mm. valvottujen tapaamisten toteutumista eri kunnissa, lasten vanhempien keskinäisiä riitoja varten tarjolla olevia sovittelu- ja neuvontapalveluja sekä viranomaisten tehtäviä lapsia kohtaavan perheväkivallan selvittämisessä, hoidossa ja ehkäisyssä. Viimeksi mainitusta asiasta oikeusasiamies antoi eduskunnalle erilliskertomuksen "lapsi, perheväkivalta ja viranomaisten vastuu" (K 1/2006) (Aloitteita selvitetään tarkemmin jäljempänä.)

1.2

Lapsiin kohdistettavat voimavarat (kohta 12)

Oikeusasiamies kiinnitti eduskunnalle antamassaan erilliskertomuksessa huomiota mm. siihen, että lasten seksuaalisen hyväksikäytön oikeuspsykiatriset tutkimukset olivat kestäneet eri puolilla maata hyvin eripituisia aikoja. Aikaa oli voinut kulua kahdesta viikosta 14 kuukauteen. Tutkimukset tuli suorittaa kiireellisesti tarvittaessa niille tarkoitetuissa erillisissä tutkimusyksiköissä (K 1/2006 vp s. 27–28, 45).

Samassa yhteydessä hän kiinnitti huomiota lasten oikeuteen päästä kaikkialla maassa laissa säädettyssä määräajassa psykiatriseen tutkimukseen ja hoitoon (K 1/2006 vp s. 29, 45).

Oikeusasiamiehen havaintojen mukaan sosiaalipäivystys ei ollut vielä toteutunut kattavasti kaikissa kunnissa. Sen odotettiin toteutuvan vuoteen 2007 mennessä. Oikeusasiamies kiirehti uudistuksen toteutusta (K 1/2006 vp s. 32.)

1.3

Tietojen kokoaminen (kohta 14)

Oikeusasiamies kiinnitti em. erilliskertomuksessaan "Lapsi, perheväkivalta ja viranomaisten vastuu" eduskunnan huomiota mm. siihen, että lasten koskemattomuutta ja turvallisuutta koskevia tietoja tulee kerätä ja tilastoida järjestelmällisesti, jotta lasten turvallisuuden tilasta saataisiin luotettava kuva.

Uuteen lastensuojelulakiin säädettiin velvoite kuntien sosiaalitoimille tilastoida lastensuojeluilmoitukset (25 §:n 4 mom.).

1.4

Lapsen etu (kohta 21)

Oikeusasiamies on lapsia koskevissa kanteluratkaisuissa kiinnittänyt toistuvasti eri viranomaisten huomiota lapsen edun ensisijaisuuteen. Tässä yhteydessä voidaan mainita joitakin esimerkkejä.

Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt kiinnitti poliisin huomiota lapsen edun huomioon ottamiseen poliisin kohdistettua pakkokeinoja alaikäiseen epäillessään tätä huumausainerikoksesta (3326/4/05). Hän katsoi toisessa tapauksessa, että poliisi ei ollut kiinnittänyt huomiota ensisijaisesti lapsen etuun, sillä 11-vuotias lapsi oli kotikäynnin yhteydessä jätetty ulkopuolisen henkilön huostaan. Lapsen vanhempi oli loukkaantunut vakavasti (1803/4/06).

Kihlakunnanvouti oli kuullut velallisen tytärtä tämän omistamaksi väitetyn veneen omistusoikeudesta ja siihen liittyvistä väitteistä. Tiedot olisivat voivat koitua hänen vahingokseen. Apulaisoikeusmies Petri Jääskeläinen otti huomioon lapsen edun ja hänen omaisuutensa suojan, joiden perusteella hän katsoi, ettei ulosottoviranomaisen tulisi vaatia lapselta omaisuuttaan koskevia tietoja silloin, kun lapsi ei voi itse määrätä siitä vajaavaltaisuutensa vuoksi. Apulaisoikeusasiamies ehdotti myös, että oikeusministeriössä harkittaisiin lainsäädäntöehdotusta lapsen kuulemisen nykyistä tarkemmiksi säännöksiksi ulosottoasiassa (2393/4/05).

Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt kiinnitti yleisellä tasolla ulkomaalaisviraston (nykyisin maahanmuuttoviraston) huomiota siihen, että lapsen edun toteutuminen edellyttää alaikäistä koskevien asioiden käsittelemistä kiireellisenä. Viranomaisilla on erityinen vastuu lapsen oikeuksien toteutumisesta, sillä lapsen mahdollisuudet puolustaa oikeuksiaan itse ovat vähäiset. Tapauksessa oli kysymys oleskelulupa-asian käsittelyajasta, joka oli lapsen näkökulmasta kohtuuttoman pitkä (2875/4/05).

2

Perheympäristö ja vaihtoehtoinen hoito

2.1

Huoltajuusriitojen käsittelyajat ja eronneiden perheiden tukipalvelut (kohta 27)

a) Lasten huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevien riitojen pitkät käsittelyajat tuomioistuimissa

Oikeusasiamies on kiinnittänyt useassa yhteydessä huomiota huoltajuusriitojen ja muiden lapsia koskevien oikeudenkäyntien pitkiin käsittelyaikoihin. Hän otti omasta aloitteestaan tutkittavaksi Helsingin hovioikeuden menettelyn lasten palauttamista koskevassa asiassa Haagissa vuonna 1980 kansainvälisestä lapsikaappauksesta tehdyn yksityisoikeuden alaa koskevan yleissopimuksen perusteella (Haagin sopimuksen). Kahden veljeksien palauttamista koskevaa asiaa käsiteltiin hovioikeudessa yhteensä noin kuusi kuukautta. Haagin sopimuksen mukaan käsittelyn tulisi olla joutuisaa ja ohjeelliseksi enimmäiskestoksi on määritetty kuusi viikkoa. Oikeusasiamies ei voinut havaita, että hovioikeudessa olisi viivytelty tai menetelty muulla tavoin lainvastaisesti. Palauttamismenettelyssä oli noudatettu hovioikeuden voimassa olleita menettelytapoja. Oikeusasiamiehen mukaan käsittelyaika oli kuitenkin liian pitkä palauttamisvaatimuksen kohteina olleiden lasten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta (2882/2/05).

b) Pitkät käsittelyajat huostaanottoa koskevissa oikeudenkäynneissä

Oikeusasiamies kiinnitti huomiota myös lasten huostaanottoa koskeneiden oikeudenkäynteihin liian pitkiin käsittelyaikoihin Helsingin hallinto-oikeudessa ja Kouvolan hallinto-oikeudessa (2963/4/04 ja 2326/4/04).

c) Ns. olosuhdeselvitysten viipyminen

Oikeusasiamies otti vuonna 2005 omasta aloitteestaan käsiteltäväksi tuomioistuimien pyytämien selvitysten kohtuuttoman pitkistä valmisteluajoista Espoon kaupungin sosiaalitoimessa. Kyse oli lasten huoltoa ja tapaamisoikeutta koskeviin oikeudenkäynteihin tehdyistä ns. olosuhdeselvityksistä. Riidan käsittely tuomioistuimessa oli keskeytyneenä niin kauan aikaa kuin olosuhdeselvityksen valmistuminen kestää. Ns. olosuhdeselvitysten pitkistä valmistumisajoista Espoossa tehtiin myös kaksi kantelua. Ne koskivat tapauksia, joissa olosuhdeselvityksiä oli valmisteltu suunnilleen 1 vuosi ja 6 kk ja 2 v ja 4 kk.

Tilanne oli Espoon eräillä alueilla päässyt pahasti ruuhkautumaan vuosina 2001–2004. Kaupungin sosiaalitoimi vetosi resurssipulaan ja vaikeuteen saada sijaisiksi kelpoisuusvaatimukset täyttäviä työntekijöitä. Oikeusasiamies huomautti, ettei kunta voi vedota resurssien puutteeseen, jos kuntalaisten perusoikeuksia turvaavien työtehtävien suorittaminen viivästyy kunnassa lainvastaisesti. Perustuslain mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen (22 §). Sosiaalitoimessa olikin myöhemmin pysytty purkamaan ruuhkia ja lyhentämään valmisteluajoja mm. töitä priorisoimalla.

Oikeusasiamies katsoi, että kaupunki oli laiminlyönyt velvollisuutensa huolehtia tuomioistuimien pyytämien olosuhdeselvitysten riittävän joutuisasta valmistelusta (38/2/05, 88/4/05 ja 1051/4/05).

d) Perheiden sovittelu ja neuvontapalvelut

Perheen sisäiset ristiriidat tulisi ensisijaisesti ratkaista sopimusteitse. Kuntien tulee järjestää sen vuoksi perheasioiden sovittelupalvelua (avioliittolain 20–23 a §). Neuvontaa ja sovittelua sekä muuta ohjausta voidaan antaa myös kasvatus- ja perheneuvonnassa (sosiaalihuoltolain 17 §). Ohjausta ja apua sopimusten tekemiseen tulee antaa myös eräissä muissa yhteyksissä (sosiaalihuoltoasetuksen 17 §). Oikeusasiamiehen näkemyksen mukaan vanhempien välisten ristiriitojen vähentäminen edistää lapsen edun toteutumista lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklan mukaisesti.

Perheasioiden sovittelua ja neuvontaa koskevat palvelut on järjestetty kunnissa eri tavoin, minkä vuoksi eri palveluvaihtoehtojen hahmottaminen, arviointi ja vertaaminen toisiinsa on vanhempien näkökulmasta hankala tehtävä. Sovittelu- ja neuvontapalvelujen järjestämisen tapa näytti vaikuttavan myös siihen, miten palvelua koskeva salassapito ensisijaisesti määräytyy. Oikeusasiamies piti tätä käytäntöä kaikki nämä seikat huomioon ottaen tarpeettoman monimutkaisena vanhempien näkökulmasta.

Vanhemmille tarkoitettuja sovittelu- ja neuvontapalvelujen tarvetta ei ehkä kaikissa kunnissa pystytä täyttämään tai palveluja voidaan joutua odottamaan kohtuuttoman kauan. Tätä oikeusasiamies piti huolestuttavana lasten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen näkökulmasta, sillä kyseessä olevan palvelun tarkoituksena on vähentää vanhempien välisiä ristiriitoja, jotka ovat lapsille haitallisia.

Oikeusasiamies saattoi havaintojensa perusteella tekemänsä johtopäätökset sosiaali- ja terveysministeriön ja oikeusministeriön tietoon (2059/2/03).

e) Valvotut tapaamiset

Sellaisissa lapsen tapaamisoikeutta koskevissa tapauksissa, joissa lapsen lähihuoltaja pelkää

lapsen turvallisuuden olevan uhattuna tapaamisten aikana, on tuomioistuimissa voitu määrätä tapaamiset valvotuiksi. Valvontaa on voitu määrätä myös silloin, kun tapaamiset muodostavat perustellun uhan kansainväliselle lapsikaappaukselle. Valvottujen tapaamisten järjestämisestä ei ole lainsäädännössä erityissäännöksiä.

Julkisella vallalla on velvollisuus edistää lapsen ja vanhemman välistä yhteydenpitoa osana lapsen ja vanhemman välistä perhe-elämän suojaa, joka perustuu edellä viitattuihin perus- ja ihmisoikeuksiin.

Tarkastuksilla tekemiensä havaintojensa perusteella oikeusasiamies totesi, että monet kunnat järjestävät valvontaa itse tai hankkivat sitä ostopalveluna esimerkiksi valvontaa tarjoavilta järjestöiltä. Mahdollisuudet valvonnan järjestymiseen näyttäisivät kuitenkin tällä hetkellä olevan riippuvaisia siitä, onko valvontaa saatavissa lapsen kotipaikkakunnalla. Silloinkin, kun valvontaa on saatavissa, sen järjestymisen ehdot voivat vaihdella olennaisesti. Tämä kävi ilmi myös tapauksessa, josta korkein oikeus antoi ennakkoratkaisunsa (KKO 2005:138).

Oikeusasiamies esitti, että valtioneuvosto selvittäisi, voidaanko lasten ja vanhempien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistää säätämällä lailla oikeudesta saada määrätyissä tilanteissa ulkopuolista valvontaa lapsen ja vanhemman väisiin tapaamisiin (dnro 2752/2/04).

Oikeusministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön toimeksiannosta tehtiin esityksen johdosta selvitys lasten tuetuista ja valvotuista tapaamisista (Sosiaali- ja terveysministeriön selvitys 2006:7). Selvityksessä tehdyt ehdotukset eivät ole toistaiseksi johtaneet muutoksiin lainsäädännössä.

2.2

Väkivalta, hyväksikäyttö ja laiminlyönti (kohta 31)

Oikeusasiamiehen erilliskertomus "Lapsi, perheväkivalta ja viranomaisten vastuu" liitetään oheen suomen- ja ruotsinkielisenä sekä englanninkielisenä tiivistelmänä.

3

Perusterveys ja hyvinvointi, Mielenterveyspalvelujen vahvistaminen (kohta 37)

Oikeusasiamiehen ratkaisu 1205/4/04 koski lasta, jolla oli oppimisvaikeuksia ja lisäksi kouluvaikeuksia mm. Asperger-oireyhtymään liittyneiden piirteiden vuoksi. Lapsen itsetuhoisuuden ja muiden kasvaneiden ongelmien vuoksi lapselle etsittiin kiireellistä hoitopaikkaa psykiatriasta sairaalasta syksyllä 2003, mutta paikkaa ei ollut saatavilla. Ei ollut myöskään perusteita hoitaa häntä aikuisten osastolla. Lapsen oireet pahenivat keväällä 2004 ja hänellä oli huomattavia vaikeuksia koulussa. Huhtikuussa 2004 hänet tuotiin Peijaksen sairaalan lastenpsykiatrian poliklinikalle, jolloin hänelle kirjoitettiin lähete nuorisopsykiatrian osastolle. Kesällä 2007 käydessään nuorisopsykiatrian poliklinikalla lapsi kertoi itsetuhoisesta käytöksestään. Osastopaikka oli tuolloin odotettavissa lokakuussa 2004. Lapsi jouduttiin pian tämän jälkeen lähettämään päivystysläheteellä toisen sairaalan nuoriso-osastolle kasvaneiden vaikeuksien, voimakkaiden pelkojen ja ahdistuneisuuden vuoksi.

Oikeusasiamies totesi, että tapauksen pitkä jonotusaika lastenpsykiatriselle osastohoidolle oli ollut lainvastainen, sillä lainsäädäntö olisi tässä tapauksessa edellyttänyt psykiatrisen hoidon antamista enintään kolmessa kuukaudessa.

Ilmeni myös, että koko sairaanhoitopiirissä oli suuria ongelmia nuorisopsykiatrisen osastohoi-

don järjestämisessä ja että kiireellisessä tilanteessa ainoa ratkaisu oli sen vuoksi voinut olla se, että lapsi oli otettu aikuisten psykiatriselle osastolle. Kiireellisen hoidon tarve ei kuitenkaan ollut lainmukainen peruste alaikäisen sijoittamiselle aikuispsykiatrian osastolle, sillä tällaisen hoidon tulisi perustua ainoastaan lapsen hoidon tarvetta ja etua koskevaan arvioon. Tällöinkin hoito tulisi toteuttaa erityisesti alaikäisen hoitotarpeiden mukaisesti, mihin aikuisten osastolla tulisi olla erityiset valmiudet ja edellytykset. Oikeusasiamies ei pitänyt tilannetta hyväksyttävänä. Sairaanhoitopiirin kuntayhtymän tulisi tuollaisessa tilanteessa hankkia lapselle tai nuorelle kiireellinen psykiatrinen hoito joltain muulta palveluntuottajalta. Tällainen voi olla esimerkiksi yksityinen palveluntuottaja.

Oikeusasiamies on todennut tarkastuksillaan, että lasten ja nuorten psykiatrisen osastohoidon järjestämisessä on ollut ongelmia myös muissa sairaanhoitopiireissä, vaikkakaan hänen tietoonsa ei ole tullut muita yhtä vakavia ongelmia. (Tapausta ja tarkastushavaintoja on selostettu lyhyesti myös oikeusasiamiehen erilliskertomuksessa "Lapsi, perheväkivalta ja viranomaisen vastuu" (K 1/2006 vp s. 29).

4

Koulutus ja vapaa-aika, vähemmistöön kuuluvien lasten oikeus opetukseen (kohta 43)

Oikeusasiamies on kuullessaan erityisesti vähemmistöryhmien edustajia saanut tietoonsa, että romanilapsilla on edelleen huomattavia ongelmia koulunkäynnissä ja että he kohtaavat edelleen koulukiusaamista. Sama koskee myös maahanmuuttajalapsia ja muidenkin vähemmistöjen edustajia, kuten vammaisia lapsia sekä lapsia ja nuoria, joiden seksuaalinen suuntautuminen kehittyy enemmistöstä poiketen.