

# Kehittämistarpeita lapsia koskevaan Suomen lainsäädäntöön

Vertailu YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen ja kansallisen lainsäädännön yhteensopivuudesta

*Merike Helander, lakimies, lapsiasiavaltuutetun toimisto*

Kirjoitus on julkaistu ruotsinkielisenä julkaisussa *Nordisk Administrativt Tidsskrift 1/2018 (s. 5-15)*, verkossa <https://www.djoef-forlag.dk/sites/nat/>

## 1 Johdanto

Suomen lapsiasiavaltuutettu antoi ensimmäistä kertaa kertomuksensa lasten oikeuksien ja hyvinvoinnin tilasta eduskunnalle (jäljempänä kertomus) helmikuussa 2018.<sup>1</sup> Kerran neljässä vuodessa annettava kertomus on yksi lapsiasiavaltuutetun lakisääteisistä tehtävistä lapsen oikeuksien edistämiseksi ja se on lisätty lakiin lapsiasiavaltuutetusta (1221/2004, 3 § 1 mom) vuonna 2015.

Kertomus eduskunnalle koostuu kolmesta osiosta. Ensimmäisessä osiossa kuvataan lasten hyvinvoinnin kehittymistä ja hyvinvoinnin tilaa yhteiskunnassa ja toisessa lapsipolitiikan kehittymistä kaukaa historiasta nykypäivään.<sup>2</sup> Kolmas osio kertomuksesta muodostuu selvityksestä, jossa on arvioitu kansallista lainsäädäntöä YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksessa (SopS 59-60/1991, jäljempänä lapsen oikeuksien sopimus) vahvistettujen oikeuksien valossa.<sup>3</sup> Nyt käsillä olevassa kirjoituksessa esitän tiivistetysti kolmannen osion keskeisiä havaintoja.

Lapsen oikeuksien sopimus on erityinen lapsia koskeva kansainvälinen ihmisoikeussopimus, jolla on vahvistettu laajasti sekä kansalais- ja vapaus oikeuksia että taloudellisia, sivistyksellisiä ja sosiaalisia oikeuksia. Sopimus on ollut askel kohti modernia lapsioikeutta, jossa on kyse lapsen oikeuksista ja niiden suojelemisesta, ei pelkästään lapsen suojelemisesta. Suomessa lapsen oikeuksien sopimus on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä sellaisenaan, joten sopimusteksti, siltä osin kuin se koskee lainsäädännön alaa, on suoraan viranomaisia ja tuomioistuimia velvoittava.

Lapsen oikeuksien sopimuksen täytäntöönpanoa valvovan ja ohjaavan YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan yksi tärkeimmistä tehtävistä lapsen oikeuksien sopimuksen täytäntöönpanemiseksi on varmistaa, että kansallinen lainsäädäntö on kokonaisuudessaan täysin yhteensopiva yleissopimuksen kanssa ja että yleissopimuksen periaatteita ja määräyksiä voidaan soveltaa suoraan ja että ne voidaan panna asianmukaisesti täytäntöön.<sup>4</sup> Sopimusvaltion velvollisuus saattaa kansallinen lainsäädäntö yhdenmukaiseksi lapsen oikeuksien sopimuksen kanssa perustuu ensisijaisesti sopimuksen 4 artiklaan, jonka mukaan sopimusvaltiot ovat sitoutuneet ryhtymään kaikkiin tarpeellisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin toimiin tässä yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi. Tämän lisäksi on otettava huomioon 41 artikla: sopimus ei vaikuta mihinkään kansallisessa lainsäädännössä tai muussa sopimusvaltiota sitovassa kansainvälisessä oikeudessa olevaan määräykseen, joka edistää paremmin lapsen oikeuksien toteutumista.<sup>5</sup> Lapsen

oikeuksien sopimus takaa siis lasten ihmisoikeuksien minimitason. Se ei kuitenkaan ole riittävä niissä sopimusvaltioissa, joissa minimitaso on jo saavutettu. Sopimuksen on tarkoitettu olevan dynaamisesti kehittyvä instrumentti, jota on tulkittava ajassa ja paikassa. Suomella hyvinvointivaltiona on velvollisuus säätää minimitasoa selkeästi paremmin lasten oikeudet turvaavaa lainsäädäntöä.

Lapsen oikeuksien sopimus on ollut Suomessa laintasoisena voimassa jo lähes 27 vuotta.<sup>6</sup> Kun sopimus ratifioitiin 1990-luvun alussa, käsityksenä oli, että kansallinen lainsäädäntö on yhteensopiva sopimuksen kanssa eikä muutoksia lainsäädäntöön tarvita.<sup>7</sup> Tosin kattavaa selvitystä lainsäädännön tilasta ei kuitenkaan lainvalmisteluasiakirjoihin sisällynyt.<sup>8</sup> Vaikka mitään merkittävää ristiriitaa kansallisen lainsäädännön ja lapsen oikeuksien sopimuksen määräysten välillä ei sopimuksen voimassaoloaikana juurikaan ole esiintynyt, on Suomi saanut YK:n lapsen oikeuksien komitealta useampaan kertaan huomautuksia siitä, että lainsäädäntö ei ole täysin yhteensopiva yleissopimuksen kanssa. Komitea on huomauttanut myös siitä, että Suomelta puuttuu yhtenäistetty lainsäädäntökehys, joka kattaa yleissopimuksen ja sen valinnaisten pöytäkirjojen soveltamisalan kaikilta osin.<sup>9</sup>

Kansallista lainsäädäntöä voi tarkastella lapsen oikeuksien sopimuksen näkökulmasta monin eri tavoin, kuten esimerkiksi tietystä temasta tai yhdestä artiklasta lähtien.<sup>10</sup> Lapsiasiavaltuutetun kertomusta varten, sen luonne ja laajuus huomioonottaen, selvityksessä päädyttiin noudattamaan pääasiassa lapsen oikeuksien komitean laatimissa määräaikaisraportoinnin ohjeistuksissa määriteltyjä kokonaisuuksia niihin sisältyvine artikloineen. Tarkastelussa ei pyritty tyhjentävään luetteluun kaikesta lainsäädännöstä, vaan tarkoituksena oli kuvata keskeiset säädökset ja samalla luoda yleiskuva lainsäädännön tilasta suhteessa sopimukseen. Pääasiallisina lähteinä, säädöstekstien lisäksi, olivat hallituksen esitykset sekä eduskunnan valiokuntien lausunnot ja mietinnöt säädösten eduskuntakäsittelyn ajalta. Oikeuskäytäntöön ja oikeuskirjallisuuteen on tehty satunnaisia viittauksia. Selvityksessä ei tutkittu tarkemmin lainsäädännön täytäntöönpanoa, mutta joitain johtopäätöksiä tehtiin kuitenkin myös soveltamiskäytännöstä saatujen kokemusten perusteella.

Seuraavaksi esittelen tiivistetysti selvityksen johtopäätöksiä eri osa-alueilta. Varsinaisessa selvityksessä on käsitelty lapsen oikeuksien sopimuksen artiklojen sisältöä ja tulkintaa sekä melko laajasti kansallisia säädöksiä ja niiden yksittäisiä pykäläiä. Tiivistelmässä käsittelen näitä vain lyhyesti ja esimerkinomaisesti.

## **2 Keskeisiä havaintoja kansallisen lainsäädännön tilasta**

### **2.1 Lapsen oikeuksien sopimuksen yleisperiaatteet ja perustuslain perusoikeudet**

Lapsen oikeuksien sopimuksen tehokas täytäntöönpano edellyttää, että sopimusta tulkitaan kokonaisuutena.<sup>11</sup> Kulloinkin käsillä olevassa tilanteessa on otettava huomioon kaikki relevantit sopimuksessa taatut oikeudet ja erityisesti sopimuksen läpileikkaavat yleisperiaatteet, joita ovat lapsen oikeus syrjimättömyyteen (2 artikla), lapsen edun ensisijaisuus (3 artikla 1 kohta), oikeus elämään sekä henkiinjäämisen ja kehittymisen täysimääräisiin edellytyksiin (6 artikla) ja oikeus osalli-

suuteen (12 artikla). Yleisperiaatteiden läpileikkaava vaikutus nostaa kyseisissä artikloissa taatut oikeudet tasolle, joka kansallisessa lainsäädännössä nähdäkseen vastaa jossain määrin Suomen perustuslain (731/1999) perusoikeussäännöksiä. Perustuslain perusoikeudet ylipäättään heijastelevat monin tavoin ihmisoikeussopimuksissa taattuja oikeuksia ja periaatteita. Lapsen oikeuksien sopimuksen yleisperiaatteille, lukuun ottamatta lapsen edun ensisijaisuutta, löytyy vastaavuus Suomen perustuslain perusoikeuksista (II luku).<sup>12</sup>

Lapsen oikeuksien sopimuksen 2 artiklaa vastaa perustuslain 6 §. Sen mukaan *ihmiset ovat yhdenvertaisia* lain edessä ja *lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä*. Säännös korostaa lasten yhdenvertaisuutta, tasa-arvoista asemaa sekä suhteessa aikuisiin että suhteessa toisiin lapsiin. Kehtään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan minkään henkilöön liittyvän syyn, kuten iän perustella.

Uudessa, vuonna 2015 voimaantulleessa yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014) syrjinnän kieltoa koskeva 8 § on säädetty kattavaksi. Syrjintä on kielletty riippumatta siitä, perustuuko se henkilöä itseään vai jotakuta toista koskevaan tosiseikkaan tai oletukseen. Sääntely vastaa siten hyvin lapsen oikeuksien sopimuksen 2 artiklaa. Muussa tavallisen lain tasoisessa sääntelyssä syrjimättömyys ei yleensä esiinny nimenomaisena säännöksenä. Vaikka erillisistä säännöistä ei olisikaan, perustuslain 6 § kuitenkin edellyttää, että yhdenvertaisuus otetaan huomioon kaikessa lainvalmistelussa. Lainsäädännön tulisi siten aina varmistaa, että lapset ovat tasa-arvoisessa asemassa suhteessa aikuisiin ja lasten kesken.

Tällä hetkellä lainsäädäntö ei takaa kaikissa tilanteissa, että esimerkiksi eri lapsiryhmien välinen tai alueellinen yhdenvertaisuus toteutuisi täysimääräisesti kaikkien lasten kohdalla. Yhdenvertaisuusongelmia on tunnistettavissa monilla eri osa-alueilla. Näistä osa on käytännön tasolla, mutta osa vaatisi myös lainsäädäntötoimia korjaantuakseen. Yhtenä esimerkkinä voidaan mainita varhaiskasvatusoikeuden rajaaminen 20 viikkotuntiin, jos lapsen huoltaja on kotona.<sup>13</sup> Kyseiset säännökset jättävät kuntien harkinnan varaan laissa säädettyä laajemman varhaiskasvatusoikeuden tarjoamisen. Osa kunnista onkin päätenyt säilyttämään kaikkia lapsia koskevan täysipäiväisen varhaiskasvatusoikeuden, kun taas osassa kuntia lain mahdollistamaa rajausta noudatetaan tiukasti. Näin ollen yhdenvertaisuus ei toteudu eri lapsiryhmien välillä eikä myöskään alueellisesti.

Yhdenvertaisuuskysymykset nousevat esiin myös esimerkiksi lasten harrastus- ja vapaa-ajantoiminnassa. Lainsäädäntö sinänsä tukee hyvin lapsen oikeuksien sopimuksen 31 artiklan mukaista oikeutta lepoon, leikkiin, vapaa-aikaan ja harrastuksiin, mutta lasten vapaa-ajanvietto- ja harrastusmahdollisuudet riippuvat usein perheen varallisuudesta. Yhdenvertaisuuden näkökulmasta lasten oikeudet on siten tärkeä ottaa huomioon, kun säädellään esimerkiksi lapsille ja perheille tarkoitetuista palveluista ja erilaisista muista tukimuodoista, joilla voidaan parantaa harrastusmahdollisuuksia. Esimerkiksi lisäämällä koulujen kerhotoimintaa voidaan parantaa kaikkien lasten saavutettavissa olevia harrastusmahdollisuuksia.

Lapsen oikeus elämään, henkiinjäämiseen ja kehittymiseen (6 artikla) ilmenee perustuslain 7 §:ssä, jonka mukaan *jokaisella on oikeus elämään* sekä siihen läheisesti liittyvässä sosiaalisia oikeuksia koskevassa 19 §:ssä. Julkisella vallalla on velvollisuus taata *jokaiselle ihmisarvoisen elämän edellytykset ja riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut*. Julkisen vallan on myös tuettava lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Kuten lapsen oikeuksien sopimuksessa (erityisesti artiklat 5, 9 ja 18), perusoikeuksien tasolla sekä alemman tason sääntelyssä korostetaan perheen merkitystä lapsen luonnollisena elin- ja kasvuympäristönä. Päävastuu lapsen hyvinvoinnista ja kehityksestä on vanhemmilla tai muilla huoltajilla, mutta julkisen vallan on tuettava heitä siinä. Perustuslain 19 §, yhdessä alemman tasoisen lainsäädännön kanssa, vastaa varsin hyvin 6 artiklaa. Huolena kuitenkin on, että yksittäisten säädösten tasolla tai tiettyihin lapsiryhmiin, esimerkiksi vammaisiin lapsiin tai turvapaikanhakijalapsiin, kohdistuen tehdään sääntelyyn heikennyksiä, jotka voivat vaarantaa lasten hyvinvointia. Huomio tällä hetkellä kiinnittyy Suomessa meneillään olevaan laajaan ja kauaskantoiseen maakuntauudistukseen ja sosiaali- terveydenhuollon uudistamiseen, joissa erityistä huomioita olisi kiinnitettävä lasten oikeuksiin ja siihen, miten ratkaisulla parhaiten varmistetaan lasten hyvinvointi ja täysipainoinen kehitys.

Lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artikla vahvistaa kaikille lapsille oikeuden osallistua itseään koskeviin asioihin kehitystasonsa mukaisesti. Tätä vastaavasti, perustuslain 6 §:ssä säädetään lasten tasa-arvoisen kohtelun vaatimuksen lisäksi, että *lasten tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti*. Kummassakaan säännöksessä ei lapsen osallisuutta ole sidottu kiinteisiin ikärajoihin. Perusoikeussäännös, yhdessä sitä tukevan alemman sääntelyn kanssa, vastaa lapsen osallisuutta koskevan artiklan vaatimuksiin.

Kansallinen lainsäädäntö sisältää lukuisia säännöksiä lapsen mielipiteen selvittämisestä sekä lapsen kuulemisesta. Lapsen toivomusten ja mielipiteiden selvittäminen on yleensä sidottu lapsen kehitystasoon ilman kiinteitä ikärajoja. Virallista kuulemisesta koskevissa säännöksissä ikäraja on asetettu poikkeuksetta. Pääsääntönä on 15 vuotta, mutta tästä poiketaan 12 ikävuoteen muun muassa lastensuojelulaissa (417/2007) ja laissa kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta (746/2011). Vaikka lainsäädäntö pääosin täyttää 12 artiklan vaatimukset hyvin, käytännössä lasten osallisuus ei toteudu läheskään aina. Erityisesti tämä koskee pienempiä lapsia. Usein mielipiteen selvittäminen jätetään vanhempien vastuulle eikä lapsella ole mahdollisuutta tulla kuulluksi suoraan päätöksentekijän toimesta. Lainsäädännöllä on tärkeä ohjaustehtävä asenteiden ja toimintatapojen ohjaamisessa, joten osallisuutta koskevaa sääntelyä tulee kehittää entistä vahvemmin lapsen oikeuksien sopimuksen osoittamaan suuntaan.<sup>14</sup>

Lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan mukaan lapsen edun tulee olla ensisijainen harkintaperuste kaikessa sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten ja lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia. Lapsen edun ensisijaisuus on ainoa yleisperiaatteista, jolle ei ole selkeää vastinetta perustuslain perusoikeussäännöksissä. Lapsen etu käsitteenä on esiintynyt lain-

säädännössä jo 1900-luvun alkupuolelta alkaen. Nykyisin lapsen edusta säädetään yleisesti lapsia koskevassa sääntelyssä. Lapsen edusta säädetään muun muassa lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevassa laissa (361/1983), lastensuojelulaissa sekä ulkomaalaislaissa (301/2004). Ehkä yllättäväkin poikkeus tähän on perusopetuslaki (628/1998), jossa ei ole yleistä, kaikkia oppilaita koskevaa säännöstä lapsen edun huomioimisesta.<sup>15</sup>

Puutteena lainsäädännössä on, että lapsen edun sisältöä ei tarkenneta säädösten tasolla. Lainvalmisteluasiakirjoissa ei myöskään yleensä ohjata sisällöllistä tulkintaa mitenkään. Tästä poiketen lastensuojelulaista (4 §) löytyy lista lapsen edun arvioinnissa huomioon otettavista seikoista ja se on hyvin samankaltainen, kuin mikä löytyy YK:n lapsen oikeuksien komitean lapsen etua koskevasta yleiskommentista.<sup>16</sup> Jos lainsäädäntö ei ohjaa käsitteen tulkintaa, jää se käytännön toiminnassa usein epämääräiseksi tai hyvin yleisluonteiseksi. Tämä on nähtävissä esimerkiksi oikeuskäytännöstä, jossa lapsen etu kyllä mainitaan, mutta ratkaisujen perusteluihin ei kirjata sen tarkempaa sisältöä eikä esimerkiksi, miten lapsen etua on punnittu suhteessa muihin asiassa vaikuttaviin seikkoihin. Lapsen edun huomioiminen lapsen oikeuksien sopimuksen edellyttämällä tavalla vahvistuisi, jos se säädettäisiin johtavaksi periaatteeksi lapsia koskevan sääntelyn täytäntöönpanossa. Lapsen edun ensisijaisuuden sisällyttäminen perustuslain perusoikeuksiin olisi merkittävä askel kohti lapsiystävällisempää lainsäädäntöä ja oikeudenkäyttöä.

## 2.2 Kansalais- ja vapausoikeudet

Lapsen oikeuksien sopimus takaa lapselle oikeuden henkilöllisyyteen. Lapsella on oikeus rekisteröintiin, kansalaisuuteen ja nimeen heti syntymän jälkeen sekä oikeus tuntea vanhempansa (7 artikla). Artikla 8 takaa oikeuden myös säilyttää kansalaisuutensa, nimensä ja sukulaissuhteensa. Lapsen rekisteröinti on perusta näille oikeuksille ja myös sitä kautta muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluille ja etuuksille. Puuttuvalla rekisteröinnillä on kauaskantoiset vaikutukset lapsen hyvinvoinnille ja kehitykselle. Kansallisessa lainsäädännössä edellä mainitut oikeudet taataan varsin kattavasti.

Lapset rekisteröidään Suomessa kattavasti, sillä lapset syntyvät lähes 100 prosenttisesti sairaalassa, jonka vastuulla on ilmoittaa syntynyt lapsi väestötietojärjestelmään. Vastaavasti lähes kaikki äidit käyttävät äitiys- ja lastenneuvolapalveluita raskausaikana ja vauva-aikana. Suurin huoli kohdistuu paperittomiin henkilöihin eli heihin, jotka oleskelevat maassa ilman laillista oleskelulupaa tai joiden vakuutusurva on puutteellinen, ja joille lainsäädäntö ei vahvista yhdenvertaisesti äitiys- ja lastenneuvolapalveluita. Osa kunnista on tehnyt päätöksen tarjota nämä palvelut myös paperittomille samalla tavoin kuin kunnan asukkaille, mutta koko maan tasolla eivät palvelut toteudu yhdenvertaisesti. Riskinä on, että syntävä lapsi jää rekisteröimättä, mikä voi vaikuttaa myöhemmin monien oikeuksien toteutumiseen.

Lapsen kansalais- ja vapausoikeuksiin kuuluvat myös oikeus sananvapauteen (13 artikla) ja tietoon (17 artikla), ajatuksen-, omantunnon- ja uskonnonvapaus (14 artikla) sekä yhdistymisvapaus (15 artikla). Kansallisesti sääntely hajautuu useisiin eri säädöksiin, joilla on usein haettu tasapainoa

lapsen itsenäisen toimijuuden ja lapsen suojelun välillä. Lasta pyritään suojelemaan asettamalla esimerkiksi erilaisia ikärajoja, joiden tarkoituksena on estää lapselle vahingollisen materiaalin päätymistä lapselle. Pääasiallisesti rajoitukset ovat perusteltuja. Lapsilla on kuitenkin varsin laajat oikeudet saada tietoa ja toimia esimerkiksi sosiaalisessa mediassa tai yhdistystoiminnassa.

Uskonnonvapauden liittyvä sääntely sen sijaan vaatisi uudelleen tarkastelua. Lapsen uskonnollisesta asemasta vastaavat pääsääntöisesti huoltajat ja vasta täysi-ikäinen voi täysin itsenäisesti päättää uskonnollisen yhdyskunnan jäsenyydestään. Lapsen mielipiteen selvittämisestä näissä kysymyksissä ei kattavaa sääntelyä ole.<sup>17</sup> Uskonnonvapauden liittyä myös uskonnon ja elämäkatsomustiedon opetus koulussa, johon osallistuminen perustuu pääsääntöisesti uskonnolliseen yhdyskuntaan kuulumiseen. Lapsilla, jotka ovat enemmistön mukaisen uskontokunnan jäseniä, ei ole yhdenvertaista oikeutta osallistua elämäkatsomustiedon opetukseen uskontokuntaan kuulumattomien tai pieniin uskontokuntiin kuuluvien lasten kanssa.

### 2.3 Lasten suojelu heihin kohdistuvalta väkivallalta

Lapsen oikeuksien sopimus sisältää useita artikloja, joilla taataan lapselle oikeus fyysiseen ja psyykkiseen koskemattomuuteen ja suojeluun kaikenlaiselta väkivallalta.<sup>18</sup> Kaikki väkivallan muodot ovat kiellettyjä, riippumatta siitä minkä verran väkivaltaa käytetään tai kuka on tekijä. Myös lapsikauppaa koskeva sääntely (35 artikla) kuuluu tähän kokonaisuuteen.

Esimerkiksi sosiaalihuoltolain (1301/2014) ja lastensuojelulain mukaisen sääntelyn yhtenä tavoitteena on lapsiin kohdistuvan väkivallan ennaltaehkäiseminen ja epäiltyyn väkivaltaan puuttuminen. Lastensuojelulain mukainen ilmoitusvelvollisuus koskee laajaa joukkoa viranomaisia ja muita lasten kanssa toimivia ja ilmoituskynnys, kun huoli lapsen turvallisuudesta herää, on asetettu matalaksi. Lisäksi esimerkiksi lasten kanssa työskentelevien rikostaustaa tarkistetaan töihin otettaessa ja tarkistaminen on mahdollista, mutta ei pakollista myös vapaaehtoistoiminnassa. Lainsäädäntö ei kuitenkaan mahdollista tällaisen tarkastuksen tekemistä työsuhteen aikana eikä velvollisuus ylipäätään ole täysin kattava. Esimerkiksi lyhytaikaiset työsuhteet ja osa yksityisistä ammattiharjoittajista on edelleen tämän sääntelyn ulkopuolella.

Rikoslain (39/1889) henkeen ja terveyteen kohdistuvia rikoksia (21 luku) ja seksuaalirikoksia (20 luku) koskevat säännökset ovat pääsääntöisesti hyvällä tasolla lapsen oikeuksien näkökulmasta. Lapsiin kohdistuneita seksuaalirikoksia koskevaa sääntelyä on kiristetty viimeksi vuonna 2011, mutta silti Suomessa käydään paljon keskustelua tuomittujen rangaistusten oikeudenmukaisuudesta. Oikeusministeriö onkin esittänyt, että lapsiin kohdistuvien seksuaalirikosten rangaistuksia kovennetaan.<sup>19</sup> Myös väkivallan tai hyväksikäytön uhriksi joutuneen lapsen hoitoa ja tukea koskevaa sääntelyä on parannettu, mutta kehittämistarpeita on edelleen tunnistettu. Esimerkiksi esitutkintalaki (805/2011) sisältää kyllä lapsia koskevaa nimenomaista sääntelyä, mutta laissa ei ole säännöksiä lapsen edun huomioonottamisesta tai esitutkinnan suorittamisesta kiireellisesti tilanteissa, jossa uhri on lapsi.

Suomessa ihmiskauppaa koskevat säännökset sisältyvät rikoslain 25 lukuun sekä lakiin kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta ja ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta. Ihmiskauppaa koskeva sääntely tunnistaa lapsen sekä uhrina että uhrin lapsena, ja täyttää lapsen oikeuksien sopimuksen vaatimukset. Sääntely ei kuitenkaan välttämättä tunnista kaikkia lapsikaupan moninaisia tilanteita. Pakkoavioliitot, jotka ovat usein myös lapsiavioliittoja, ovat eräs esimerkki tästä.<sup>20</sup>

## 2.4 Perheympäristö ja sijaishuolto

Lapsen oikeuksien sopimus korostaa vahvasti perheen asemaa lapsen elämässä ja vanhempien tai muiden laillisten huoltajien vastuuta lapsen hyvinvoinnin ja kehityksen turvaamisesta. Valtion vastuu on viimesijaista ja puuttumisen tulee aina olla lapsen edun mukaista.<sup>21</sup> Kansallinen lainsäädäntö noudattaa vastaavia periaatteita lähtien jo perustuslaista, jonka 10 §:ssä on vahvistettu yksityiselämän suoja. Julkisen vallan puuttuminen perheen sisäiseen elämään tulee aina olla poikkeuksellista ja on mahdollista vain niissä tilanteissa, joissa lapsen oikeuksia ei muuten voida turvata.<sup>22</sup>

Lapsen asemaa perheessä ja suhteessa viranomaisiin koskevat monet säädökset, joiden tarkoituksena on suojella lasta ja tukea perheitä. Vanhempien ja lapsen välistä suhdetta koskeva laki lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta on parhaillaan uudistettavana. Tavoitteena on muun muassa tunnistaa lainsäädäntötasolla entistä paremmin monimuotoiset perhetilanteet sekä lisätä lasten osallisuutta. Suhteessa viranomaisiin on kyse peruspalveluita koskevasta sääntelystä, kuten esimerkiksi varhaiskasvatuslaissa, mutta myös erityisissä tilanteissa sovellettavista säädöksistä, esimerkiksi lastensuojelulaki ja ulkomaalaislaki. Lainsäädäntö vastaa pääsääntöisesti hyvin lapsen oikeuksien sopimuksen asettamiin vaatimuksiin. Ongelmat ilmenevät useimmiten lakien soveltamisessa käytäntöön ja esimerkiksi kuntien palveluihin varaamissa resursseissa. Tosin myös jotkut viimeaikaiset lainsäädäntömuutokset ovat heikentäneet lasten yhdenvertaisia oikeuksia, esimerkkeinä jo aiemmin mainittu subjektiivisen varhaiskasvatuksen rajaaminen osalta lapsia sekä ulkomaalaislakiin tehdyt perheenyhdistämisen edellytysten tiukennukset.

## 2.5 Koulutus

Eri kouluasteita koskeva lainsäädäntö vastaa hyvin lapsen oikeuksien sopimuksen vahvistettua oikeutta koulutukseen (28 ja 29 artiklat). Yhtenä selkeänä ongelmana on, että lainsäädännössä ei ole määritelty riittäviä oikeusturvakeinoja, joilla voitaisiin puuttua koulujen päivittäisissä toiminoissa ilmeneviin ongelmatilanteisiin nopeasti ja tehokkaasti. Säädetyt oikeusturvakeinot, kuten esimerkiksi oikaisupyynnöt, on käytettävissä vain rajatuissa tilanteissa, joissa edellytyksenä on, että asiasta on tehty päätös.<sup>23</sup>

Lainsäädäntöä olisi myös kehitettävä edelleen, jotta oppilaan oikeus turvalliseen ja terveelliseen oppimisympäristöön tulisi varmistettua entistä paremmin. Muun muassa koulurakennusten sisäilmaongelmiin ja koulussa tapahtuvaan kiusaamiseen puuttuminen tehokkaammin olisi välttämätöntä, tarvittaessa myös lainsäädännön tuella.<sup>24</sup>

## 2.6 Terveydenhuolto ja sosiaaliturva

Terveydenhuoltoa koskeva lainsäädäntö on lapsen oikeuksien näkökulmasta hyvällä tasolla. Äitiys- ja lastenneuvolat, kouluterveydenhuolto ja muu julkinen terveydenhuolto tavoittavat lähes poikkeuksetta kaikki lapset. Käytännössä alueellisia eroja on kuitenkin jossain määrin palvelujen saavuudessa. Terveydenhuollon ja sosiaalihuollon yhteistyössä on ollut ongelmia esimerkiksi vakavasti oireilevien lastensuojelun asiakkaana olevien lasten kohdalla, joiden pääsy tarkoituksenmukaiseen mielenterveyshoitoon ei aina toteudu riittävän ajoissa ja joissain tapauksissa ei lainkaan. Psykiatrisen hoidon ja lastensuojelun rajapintoihin liittyvät ongelmat on ratkaistava käytännön tasolla ja samalla varmistettava, että lainsäädäntö ei aseta esteitä tehokkaalle toiminnalle lapsen terveyden ja turvallisuuden takaamiseksi.

Päihteiden käyttö on vakava uhka lasten terveydelle. Nykyisessä päihdehuoltolaissa (41/1986) ei ole erityisiä lapsia koskevia säännöksiä, joten tältä osin lainsäädäntö vaatii uudelleentarkastelua. Alkoholilain uudistus on toteutettu vuoden 2018 alkupuolella. Lainvalmisteluasiakirjoissa esitettiin lukuisia arvioita lapsiin suoraan ja välillisesti kohdistuvista negatiivisista vaikutuksista, mutta ne saivat melko vähän huomiota lain hyväksymisvaiheessa. Uudistuksen vaikutusten seuranta varten on perustettu foorumi, josta toivottavasti seuraa korjausliikkeitä myös lainsäädäntötasolle, jos arvioidut lapsivaikutukset alkavat toteutua käytännössä.

Perinnäisten haitallisten tapojen poistamiseksi on lainsäädäntötasolla ratkaisematta erityisesti poikien ei-lääketieteelliseen ympärileikkaukseen ja intersukupuolisiin lapsiin kohdistuviin toimenpiteisiin liittyviä kysymyksiä. Näissä on kyse pääasiassa lapsen oikeudesta fyysiseen koskemattomuuteen ja oikeudesta vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon. Esimerkiksi poikien ympärileikkausta koskien on annettu vain sosiaali- ja terveysministeriön ohje.<sup>25</sup> Korkein oikeus on kuitenkin oikeuskäytännössään todennut, että ohje ei ole juridisesti sitova ja rangaistusvastuuta pahoinpitelyä koskevassa asiassa ei voida siihen perustaa. Korkeimman oikeuden mukaan ei-lääketieteellinen ympärileikkaus täyttää lääketieteellisesti asianmukaisesti tehtynäkin pahoinpitelyn tunnusmerkistön. Toimenpiteen hyväksyttävyyden arviointi edellyttää laaja-alaista ja monitahoista lapsen kokonaisuuteen liittyvää punnintaa, joka on mahdollista vain asianmukaiseen valmisteluun perustuvassa lainsäädäntömenettelyssä.<sup>26</sup>

Sosiaaliturvaa koskeva lainsäädäntö on monimutkainen ja laaja kokonaisuus. Yksittäisiä lakeja tarkastellessa näyttää, että erilaiset elämäntilanteet ja lapsen asema on otettu kattavasti huomioon. Lainvalmisteluasiakirjoihin ei kuitenkaan sisälly sellaista lapsivaikutusten arviointia, jonka perusteella voisi vakuuttua, että lainsäädäntö kattaisi kaikki perheiden moninaiset tilanteet. Selvää on, että tukijärjestelmää tulisi yksinkertaistaa ja samalla varmistaa riittävät ja oikea-aikaiset neuvonpalvelut perheille. Perhevapaaudistuksen tarve on tunnistettu, ja sitä tulisi edistää lapsen oikeudet ensisijaisesti huomioon ottaen.



## 2.7 Erityiskysymyksiä

Lapsen oikeuksien sopimus sisältää muutamia erityisryhmiin kuuluvien lasten oikeuksia koskevia artikloja. Näitä ryhmiä ovat muun muassa vammaiset lapset (23 artikla), pakolaislapset (22 artikla) sekä etnisiin, uskonnollisiin ja kielellisiin vähemmistöryhmiin ja alkuperäiskansoihin kuuluvat lapset (30 artikla).

Kansallinen vammaislainsäädäntö on laaja ja vaikeaselkoinenkin kokonaisuus, jota parhaillaan uudistetaan muun muassa YK:n vammaissopimuksen kansallisen voimaansaattamisen seurauksena. Vielä ei ole täysin nähtävissä, kuinka hyvin lainsäädäntö jatkossa tulee turvaamaan vammaisen lapsen oikeudet. Lainsäädännön vaikeaselkoisuus on osin vaikuttanut siihen, että vammaiset lapset eivät ole saaneet kaikkea sitä tukea mikä heille lain mukaan kuuluisi. Erityistä haastetta on tunnistettavissa yhdenvertaisuuden näkökulmasta siinä, miten vammaisten lasten oikeudet varmistetaan täysimääräisesti silloinkin, kun on kyse sellaisen lainsäädännön täytäntöönpanosta, jossa ei erikseen ole mainittu vammaista lasta. Esimerkiksi vammaisten lasten osallisuus vaatii erityishuomiota toteutuakseen yhdenvertaisesti.

Ulkomaalaislainsäädännössä lapsen oikeudet on otettu ylätasolla huomioon säätämällä lapsen edusta, lapsen mielipiteen selvittämisestä ja kehityksen ja hyvinvoinnin turvaamisesta. Ulkomaalaislainsäädäntöön on kuitenkin viime vuosina tehty muutoksia, jotka ovat heikentäneet myös lasten asemaa.<sup>27</sup> Ongelmallista on esimerkiksi se, että lainsäädäntö sallii lasten säilöönoton maastapoistamistilanteissa. Yksin maahan tulleiden lasten edustajien kelpoisuutta ja osaamista koskeva sääntely on myös puutteellista. Sen seurauksena edustajatoiminta ei kaikilta osin ole toteutunut laadukkaasti ja yhdenvertaisesti kaikkien lasten kohdalla.

Vähemmistöryhmien lasten oikeudet omaan kieleen, uskontoon ja kulttuuriin on lainsäädännössä otettu huomioon melko hyvin, mutta käytännössä oikeudet eivät vielä toteudu riittävässä määrin. Erityisesti näyttäisi olevan ongelmia palveluiden saamisessa omalla kielellä. Esimerkiksi saamelaislapset eivät aina voi käyttää omaa kieltään sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa.

## 3 Lopuksi

Kuten edellä kuvatusta tiivistelmästä käy ilmi, Suomessa kansallinen lainsäädäntö on pääasiallisesti hyvällä tasolla lapsen oikeuksien sopimuksen asettamien vaatimusten näkökulmasta. Tämä siitäkin huolimatta, että kovin pitkää ja laadukasta perinnettä lapsen sopimuksen hyödyntämisestä lainvalmistelussa ei vielä ole. Valmisteluasiakirjoista ei käy ilmi, että lapsen oikeuksien sopimusta hyödynnettäisiin systemaattisesti lainsäädäntötyössä, edes selkeästi lapsia koskevien säädösten kohdalla. Suurelta osin sääntely on kuitenkin sopimuksen mukaista minimitasoa paremmin lapsen oikeuksia turvaavaa, mutta parannettavaakin löytyy, erityisesti lasten yhdenvertaisuuden ja osallisuuden vahvistamiseksi. Jotkut viimeaikaiset lakimuutokset ovat jopa heikentäneet lasten oikeuksia, mikä on erityisen huolestuttavaa.

Merkittävä ongelma lainvalmistelun tasolla on lapsiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin puute, oli sitten kyse selkeästi lasten oikeuksia koskevasta lainsäädännöstä tai lapsiin välillisesti vaikuttavasta sääntelystä. Vaikutuksia ei arvioida tutkittuun tietoon perustuen, ne kuvataan yleensä tavoitteina tai joskus arviointia ei tehdä lainkaan. Välilliset vaikutukset lapsiin jäävät käytännössä kokonaan arvioimatta. Lainvalmisteluasiakirjojen perusteella ei siten kaikissa tilanteissa voida varmistua lasten yhdenvertaisesta kohtelusta eikä sääntely ohjaa tekemään lapsen edun mukaisia ratkaisuja.

Selvityksen tekeminen vahvisti käsitystäni siitä, että jokainen lapsen oikeuksien sopimuksen artikla ja jokainen teema, jota voidaan lapsen oikeuksien sopimusta tulkitsemalla käsitellä, ansaitsisi ja tarvitsisi oman tutkimuksensa. Kokonaisvaltaisen tutkimuksen tarve eri näkökulmista on ilmeinen. Sopimus, kun sitä käsitellään lapsen oikeuksien komitean tarkoittamalla tavalla kokonaisuutena ja yhteiskunnan kehitystä seuraavana dynaamisena asiakirjana, luo yhteiskunnalle juridisesti sitovan arvopohjan juuri siinä ajassa ja paikassa, missä sitä kulloinkin tulkitaan. Juridinen tutkimustieto sopimuksen määräyksistä ja periaatteista on arvokasta aineistoa, kun yhteiskuntaa kehitetään lapsiystävällisempään ja lapsen oikeuksia kunnioittavaan suuntaan.

Lapsiasiavaltuutetun eduskunnalle annetun kertomuksen yksi pääviesteistä on: Suomeen tarvitaan kansallinen lapsistrategia. Tätä kirjoitettaessa hallitus on tehnyt päätöksen sen valmistelun aloittamisesta. Kansallisen lapsistrategian tulee perustua edellä mainittuun, YK:n lapsen oikeuksien sopimuksella vahvistettuun juridisesti velvoittavaan arvopohjaan.

<sup>1</sup> Lapsiasiavaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018, verkossa [www.lapsiasia.fi](http://www.lapsiasia.fi) kohdassa Aineistot/Kertomukset eduskunnalle, suomeksi ja ruotsiksi.

<sup>2</sup> Tutkimusprofessori (emerita) Marjatta Bardy, erikoistutkija (eläkk.) Hannele Sauli ja erikoistutkija yliopistolehtori Irmeli Järventie ovat kirjoittaneet 1.osion, professori (emeritus) Matti Rimpelä 2.osion ja lapsiasiavaltuutetun toimiston lakimies, OTM Merike Helander 3. osion.

<sup>3</sup> Lapsiasiavaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018, s. 129-207.

<sup>4</sup> YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 5 (2003) yleisistä täytäntöönpanotoimista (CRC/GC/2003/5), kohdat 1 ja 23. Komitea on nimenomaisesti kannustanut kaikkia sopimusvaltioita säätämään ja panemaan täytäntöön lainkäyttöalueellaan säännöksiä, jotka edistävät paremmin lapsen oikeuksien toteutumista kuin yleissopimukseen sisältyvät määräykset.

<sup>5</sup> CRC/GC/2003/5, kohta 20.

<sup>6</sup> Suomi on ratifioinut myös kaikki kolme lapsen oikeuksien sopimuksen valinnaista pöytäkirjaa. Valinnaisista pöytäkirjoista tarkemmin <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/Pages/CRCIndex.aspx>

<sup>7</sup> Ainoana muutoskohteena tuolloin mainittiin sääntely, joka mahdollisti alaikäisen rikoksentekeijöiden sijoittamisen kärsimään vankeusrangaistusta aikuisten kanssa samassa paikassa. Eduskunta edellytti asian saattamista kuntoon vähintään hallinnollisin ohjein.

<sup>8</sup> Eduskuntakäsittelyssä sosiaalivaliokunta edellytti lausunnossaan tällaisen selvityksen tekemistä, mutta sitä ei myöhemminkään tehty (SoVL 12/1990 vp). Ks. myös Nieminen, Liisa: Lapsen perusoikeudet. Helsinki 1990, s. 35 ja Mahkonen, Sami: Lapsen oikeuksien sopimus ja sen merkitys Suomessa. Lakimies 1/1990, s. 47-49.

<sup>9</sup> Lapsen oikeuksien komitean päätelmät ja suositukset Suomelle määräaikaisraportoinnin perusteella vuosina 2000 (CRC/C/15/add.132, kohta 24), 2005 (CRC/C/15/add.272, kohta 6, asia ilmenee myös useista muista kohdista), ja 2011 (CRC/C/FIN/CO/4\*, kohta 9).

<sup>10</sup> Lapsen oikeuksien komitea pitää tärkeänä, että yleissopimusta ei tarkastella ainoastaan artikla kerrallaan vaan myös kokonaisvaltaisesti tunnustaen ihmisoikeuksien keskinäinen riippuvaisuus ja jakamattomuus. Lisäksi tarkastelun on oltava jatkuvaa ja ulotuttava sekä olemassa olevaan lainsäädäntöön että lainsäädännön kehittämiseen (CRC/GC/2003/5, kohta 18).

<sup>11</sup> YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan yleisperiaatteet ovat itsenäisiä oikeuksia, mutta ne on otettava huomioon aina myös muita oikeuksia tulkittaessa ja täytäntöönpanossa. Ks. esim. Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 12 (2009) Lapsen oikeus tulla kuulluksi (CRC/C/GC/12), kohta 2. Komitea on viitannut yleisperiaatteisiin jo ensimmäisestä yleiskommentistaan (2001, koulutuksen tavoitteista) lähtien (CRC/GC/2001/1). Yleiskommentissa nro 5 (2003) ne kuvattiin nimenomaisesti täytäntöönpanotoimien näkökulmasta (CRC/GC/2003/5, kohta 12).

<sup>12</sup> Suomessa perustuslain perusoikeudet uudistettiin vuonna 1993 tuolloiseen hallitusmuotoon (94/1919). Laajemman perustuslakiuudistuksen yhteydessä 1999 yksilön perusoikeuksia koskevat säännökset siirrettiin uuteen perustuslakiin sellaisenaan. Ks. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta (HE 309/1993 vp) ja hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi (HE 1/1998 vp).

<sup>13</sup> Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi varhaiskasvatustalain sekä lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta (HE 80/2015 vp). Subjektiviisen varhaiskasvatusoikeuden laajuus määräytyy mm. huoltajan työmarkkina-aseman perusteella.

<sup>14</sup> Ks. esim. Pajulammi, Henna: Lapsi, oikeus ja osallisuus. Talentum 2014, s. 451-452.

<sup>15</sup> Oppilaan etuun viitataan ainoastaan erikoissairaanhoidossa olevaa oppilasta koskevassa 4 a §:ssä.

<sup>16</sup> YK:n yleiskommentti nro 14 (2013) lapsen oikeudesta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon (CRC/C/GC/14), kohdat 72-79. Lastensuojelulain 4 §:än viitataan esim. laissa kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta ja ihmis-kaupan uhrien tunnistamisesta ja auttamisesta.

<sup>17</sup> Uskonnonvapauslain (453/2003) mukaan kaksitoista vuotiaan kohdalla huoltaja tekee päätöksen uskonnolliseen yhdyskuntaan liittymisestä tai eroamisesta, mutta lisäksi edellytetään hänen omaa kirjallista suostumusta. Viisitoista vuotias voi itse liittyä tai erota yhdyskunnasta mutta tarvitsee siihen lisäksi huoltajan suostumuksen

<sup>18</sup> Mm. artikkelit 19, 34, 37 ja 39.

<sup>19</sup> Arviomuistio rangaistusten oikeasuhtaisuudesta. Eräät seksuaali-, väkivalta-, talous- ja rattijuopumusrikokset. Oikeusministeriön julkaisu 7/2018. Arviomuistion mukaan rikoslakiin voitaisiin lisätä uusi säännös törkeästä lapsen raiskauksesta sekä korottaa lapsen seksuaalisen hyväksikäytön enimmäisrangaistusta.

<sup>20</sup> Oikeusministeriö on teettänyt aiheesta selvityksen 2017. Toivonen, Virve: Pakkoavioliittojen esiintyminen ja ilmitulo Suomessa. Selvitysmuistio, syyskuu 2017, Kriminologia ja oikeuspolitiikan instituutti.

<sup>21</sup> Mm. artikkelit 5, 9, 18, 20, 21 ja 25.

<sup>22</sup> HE 309/1993 vp, s. 71.

<sup>23</sup> Oikaisua voi hakea mm. oppilaaksi ottamisesta, erityisen tuen järjestämisestä tai oppivelvollisuuden pidentämisestä annettuun päätökseen.

<sup>24</sup> Lapsiasiavaltuutettu on tehnyt näihin liittyviä kehittämis ehdotuksia vuosikirjoissaan 2016 ja 2017. Lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriössä on valmistunut keuhällä 2018 raportti koulukiusaamisen ehkäisystä, joka sisältää myös ehdotuksia lainsäädäntömuutoksiksi.

<sup>25</sup> STM:n ohje poikien ei-lääketieteellisestä ympärileikkauksesta, 20.1.2015.

<sup>26</sup> Korkeimman oikeuden päätökset KKO:2016:24 ja KKO:2016:25.

<sup>27</sup> Esimerkiksi perheen yhdistämisen ehtoja on tiukennettu, valitusaikoja lyhennetty sekä rajattu oikeusavun saamista.