

Suvianna Hakalehto

8.9.2015

Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen valitusmenettelyä koskevan valinnaisen pöytäkirjan hyväksymisestä ja laiksi pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (HE 285/2014 vp)

1. Johdanto

Lapsen oikeuksien sopimuksen kolmannen valinnaisen pöytäkirjan mukaan sopimusvaltion lainkäyttövaltaan kuuluvilla henkilöillä ja henkilöryhmillä on oikeus tehdä valituksia, jos nämä katsovat sopimusvaltion loukanneen heidän yleissopimuksella tai yleissopimukseen tehdyllä lasten myyntiä, lapsiprostituutiota ja lapsipornografiaa koskevalla valinnaisella pöytäkirjalla tai yleissopimukseen tehdyllä lasten osallistumista aseellisiin selkkauksiin koskevalla valinnaisella pöytäkirjalla tunnus-tettuja oikeuksiaan. Pöytäkirja sisältää yksityiskohtaiset määräykset valitusten tutkittavaksi ottami-sen edellytyksistä ja valitusten varsinaisesta käsittelystä. Jos komitea tutkii valituksen, se antaa kan-nanottonsa ja voi myös antaa suosituksia.

Lapsen oikeuksien sopimus on ollut Suomessa lakina voimassa ensi vuonna kaksikymmentäviisi vuotta. Se velvoittaa kaikkia valtion ja kuntien viranomaisia. Lapsen oikeuksien sopimuksen täytän-töönpano on jätetty sopijavaltioiden hallitukselle. Tämän järjestelyn tehottomuutta on kritisoitu run-saasti kansainvälisessä kirjallisuudessa, sillä sopimuksen noudattaminen riippuu käytännössä pitkäl-ti valtioiden halukkuudesta ottaa komitean kritiikki ja suositukset huomioon. Valinnaisen pöytäkir-jan tarkoituksena onkin tehostaa lapsen oikeuksien sopimuksen täytäntöönpanoa.

Hallituksen esityksen mukaan valinnainen pöytäkirja voi lisätä lapsen oikeuksien sopimuksen tun-nettavuutta ja vahvistaa lapsen oikeuksien painoarvoa Suomessa. Tämä olisi varsin toivottavaa, sillä sopimukseen viitataan suomalaisessa lainvalmistelussa, tuomioistuimissa ja hallintoviranomaisten päätöksissä vain harvoin ja varsin pinnallisesti. Valinnaisen pöytäkirjan 17 artikla sisältää valtion

velvollisuuden tiedottaa laajasti valitusmenettelystä, mitä on pidettävä erittäin myönteisenä velvoitteena lapsen oikeuksien tunnetuksi tekemisen kannalta.

2. Lasten oikeusturvakeinoista Suomessa

Perustuslain 21 §:ssä turvattu oikeus oikeusturvaan kuuluu myös jokaiselle alaikäiselle. Myös lapsilla tulee olla oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Myös lapsella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Lapsen erityinen asema kasvavana ja kehittyvänä henkilönä aiheuttaa kuitenkin vaikeuksia saattaa epäiltyjä oikeudenloukkauksia viranomaisten käsiteltäväksi. Valinnaisen pöytäkirjan johdannossa valtiot toteavat olevansa tietoisia siitä, että lapsille on heidän erityisen ja riippuvaisen aseman vuoksi huomattavan vaikeaa käyttää oikeussuojakeinoja oikeuksiensa loukkauksia vastaan. Lasten mahdollisuudet saattaa itseään koskevia asioita tuomioistuinten tai muiden viranomaisten tutkittavaksi ovat heikot, siltä lapsilta puuttuu muutoksenhakuun olennaisesti liittyä oikeustoimikelpoisuus. Lisäksi monet lasta koskevat ratkaisut ovat tosiasiallista hallintotoimintaa, jossa ei tehdä valituskelpoisia päätöksiä, jolloin valitus ei ole edes mahdollinen oikeusturvakeino.

Perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä. Säännöksellä haluttiin korostaa perusoikeuksien kuuluvan tasa-arvoisesti myös lapsille (HE 309/1993 vp, s. 45). Lapsen oikeuksien sopimus korostaa lapsen oikeudellista asemaa itsenäisenä oikeuksien haltijana. Näistä lähtökohdista erillinen kysymys on, kuka käyttää lapsen perus- ja ihmisoikeuksia koskevaa puhevaltaa. Lapsen puolesta juridista päätösvaltaa käyttävät lähtökohtaisesti hänen huoltajansa.

Perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan lasten tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artiklan mukaan lapsella on oikeus ilmaista näkemyksensä kaikissa häntä koskevissa asioissa ja näkemys on otettava huomioon lapsen iän ja kehitystason mukaisesti. Uusi valitusmenettely antaa lapsille mahdollisuuden tehdä itsenäisesti, huoltajistaan riippumatta valituksia, jos he kokevat oikeuksiaan loukatun. Tämä mahdollisuus lisää lasten osallisuutta itseään koskevissa asioissa myös Suomessa.

3. Lapsen oikeuksien sopimus edellyttää tehokasta oikeusturvaa

Lapsen oikeuksien komitea korostaa, että lapsen oikeuksilla on merkitystä vasta, kun tarjolla on tehokkaita oikeusturvakeinoja oikeudenloukkausten välttämiseksi ja hyvittämiseksi. Lasten käytävissä tulee olla lapsille sopivia oikeusturvakeinoja (CRC/GC/2003/5, kohta 24). Valtion velvollisuutena on huolehtia siitä, että lapsilla on käytössään lasten kehitysvaiheisiin ja tarpeisiin soveltuvat tehokkaat oikeusturvakeinot ja oikeudellisiin kysymyksiin liittyvät neuvontapalvelut.

Kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattujen oikeuksien on tarkoitettu toteutuvan kansallisella tasolla kussakin sopimusvaltiossa. Valinnaisen pöytäkirjan johdannon mukaan valitusmenettelyn on tarkoitus vahvistaa ja täydentää kansallisia ja alueellisia oikeusturvajärjestelmiä. Lähtökohtaoletus on, että valtiot ovat järjestäneet asianmukaiset oikeusturvakeinot myös lapsille. Tällä hetkellä lasten käytössä oleva jälkikäteinen oikeussuoja Suomessa on varsin puutteellinen eikä sitä ole järjestetty lapsiystävällisesti lapsen oikeuksien komitean edellyttämällä tavalla. Tämä näkyy selvästi muun muassa opetustoimessa, jossa esimerkiksi kiusaamistapausten selvittely on koulukohtaista ilman säännöksiä tai menettelyohjeita. Lapsen oikeuksien komitea on kiinnittänyt huomiota siihen, ettei Suomessa ole lasten ja nuorten tarpeisiin suunniteltuja oikeusturva- ja neuvontapalveluja. Lapset ja nuoret eivät myöskään tunne oikeusturvajärjestelmään kuuluvia valitus- ja kantelumahdollisuuksiaan kuten mahdollisuutta kannella eduskunnan oikeusasiamiehelle.

Lapsen oikeuksien sopimuksen kolmannen valinnaisen pöytäkirjan johdannossa valtioita kannustetaan kehittämään asianmukaiset kansalliset järjestelmät, joiden avulla lapsi, jonka oikeuksia on loukattu, voi käyttää tehokkaita oikeussuojakeinoja kansallisella tasolla. Lapsen oikeuksien näkökulmasta on ongelmallista, että samalla kun luodaan uusi oikeusturvajärjestely, ei ole selvitetty olemassa olevia oikeussuojakeinoja ja niiden kehittämistarpeita. Näistä ei myöskään ole mainintoja hallituksen esityksessä. Lapsen oikeuksien komitean mukaan lapsen oikeuksien sopimuksen toteutuminen käytännössä edellyttää, että valtiossa on voimakas itsenäinen instituutio, jolla on juridista valtaa ja velvollisuus valvoa, edistää ja suojella lasten oikeuksia. Instituutiolla tulee olla valtuudet käsitellä lasten tekemiä yksilövalituksia ja kuulustella todistajia sekä mahdollisuus tarjota hyvitystä oikeuksien loukkauksista. Suomesta puuttuu lapsen oikeuksien komitean edellyttämä järjestely.

Valinnaisen pöytäkirjan 7 artiklan e-kohdan mukaan lapsen oikeuksien komitea ei tutki valitusta, jos kaikkia käytettävissä olevia tehokkaita oikeussuojakeinoja ei ole käytetty. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on todennut, ettei Suomessa ole käytettävissä tehokasta oikeussuojaa, jos Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvattuja oikeuksia loukataan lukuun ottamatta oikeudenkäynnin viivästymistä siviilituomioistuimessa. Suomesta puuttuvat tehokkaat oikeusturvakeinot myös monissa niissä tilanteissa, joissa valtio tai kunta on loukannut lapsen oikeuksien sopimuksessa turvattuja oikeuksia. Kun kansallinen tehokas oikeussuoja puuttuu, oikeudenloukkauksen kohteella on mahdollisuus valittaa lapsen oikeuksien komitealle kolmannen valinnaisen pöytäkirjan mukaisesti ilman että hän turvautuu kansallisiin keinoihin.

4. Lapsivaikutusten arviointi

Kahden peräkkäisen hallituksen hallitusohjelmissa on luvattu lisätä lapsivaikutusten arviointia, jota lapsen oikeuksien komitea suosittaa kaikessa lapsiin liittyvässä lainsäädäntötyössä. Hallituksen esityksessä on varsin lyhyesti kuvattu sen arvioidut vaikutukset lapsiin. Lapsen oikeuksien komitean tarkoittama lapsivaikutusten arviointi tarkoittaa lakiesityksen arviointia suhteessa lapsen oikeuksien sopimuksessa turvattuihin oikeuksiin. Tällainen arvio esityksestä puuttuu.

Lapsen oikeuksien komitean mukaan lapset tulee ottaa mukaan kansallisen lainsäädännön arviointiin ja kehittämiseen. Lasten oikeuksia koskeviin hallituksen esitykseen tulisi sisältyä osio, jossa on selvitetty lasten ja nuorten näkemyksiä kyseessä olevasta lainsäädännön uudistuksesta.

5. Lopuksi

Lapsen oikeuksien sopimusta kohtaan esitetty kritiikki on kohdistunut erityisesti sen heikkoon täytäntöönpanojärjestelmään. Lapsen oikeuksien sopimuksen kolmannen valinnaisen pöytäkirjan tavoitteena on osaltaan vahvistaa lapsen oikeuksien toteutumista käytännössä. Valitusjärjestelmä tarjoaa mahdollisuuden osoittaa lainsäädännön puutteita lapsen oikeuksien sopimuksen näkökulmasta.

Lapsen oikeuksien sopimus oli aiemmin ainoa keskeinen kansainvälinen ihmisoikeussopimus, johon ei sisällynyt valitusmahdollisuutta. Kolmas valinnainen pöytäkirja korostaa lapsen asemaa itsenäisenä oikeuksien haltijana. Se on tärkeä instrumentti lapsen oikeuksien kehittämisessä. Tähän asti

puuttuva oikeuskäytäntö on ollut eräs keskeinen este lapsen oikeuksien normatiiviselle kehitykselle. Valitusmekanismin käytännön toimivuus ja tehokkuus edellyttää, että lapsen oikeuksien komitean voimavaroja lisätään merkittävästi.

Kolmannen valinnaisen pöytäkirjan asianmukainen täytäntöönpano edellyttää, että Suomessa huolehditaan kaikkien lasten yhdenvertaisesta mahdollisuudesta tuntea lapsen oikeuksien sopimus ja sen valitusmekanismi. Lisäksi on varmistuttava siitä, että esimerkiksi vammaiset lapset ja erilaisiin vähemmistöihin kuuluvat lapset pystyvät käyttämään valitusoikeuttaan yhdenvertaisesti muiden lasten kanssa.

Helsingissä syyskuun 8 päivänä 2015

Suvianna Hakalehto

oikeustieteen tohtori, varatuomari
lapsi- ja koulutusoikeuden apulaisprofessori