

Ulkoasiainvaliokunnan mietintö n:o 24 hallituksen esityksestä lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä

Eduskunta on päätöspöytäkirjan ottein 30 päivältä marraskuuta 1990 lähettänyt hallituksen edellä mainitun esityksen n:o 296 ulkoasiainvaliokuntaan.

Eduskunnan päätöksen mukaisesti sosiaali-valiokunta on antanut asiasta liitteenä olevan lausunnon.

Tässä yhteydessä valiokunta on päättänyt ottaa käsiteltäväksi myös eduskunnan 15 päivänä tammikuuta 1991 valiokuntaan sosiaali-valiokunnasta siirtämät ed. Jokisen ym. toivomusaloitteen n:o 904/1987 vp. YK:n lapsen oikeuksien julistuksen periaatteiden toteuttamisesta Suomessa ja ed. Jokisen ym. toivomusaloitteen n:o 694/1988 vp. lapsen oikeuksien julistuksen periaatteiden toteuttamisesta.

Asian johdosta ovat olleet kuultavina lainsäädäntöneuvos Ronald Wrede ulkoasiainministeriöstä ja lainsäädäntöneuvos Kaarina Buure-Hägglund oikeusministeriöstä.

Käsiteltävään asian ulkoasiainvaliokunta esittää kunnioittavasti seuraavaa.

Hallituksen esitys

Ensimmäinen lapsia ja heidän suojeluaan koskeva yleismaailmallinen julistus on Kansainliiton vuonna 1924 hyväksymä nk. Geneven julistus. Seuraavan kerran erityisesti lapsen oikeuksiin kiinnitettiin huomiota vuonna 1959, kun Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokous hyväksyi yleismaailmallisen lapsen oikeuksien julistuksen. Nämä julistukset eivät kuitenkaan asettaneet valtioille oikeudellisesti sitovia velvoitteita.

Kansainvälistä lapsen vuotta vietettiin 20 vuotta lapsen oikeuksien julistuksen hyväksy-

misen jälkeen vuonna 1979. Ennen lapsen vuoden alkamista YK:n ihmisoikeustoimikunta sai Puolan laatiman ehdotuksen yleissopimukseksi lapsen oikeuksista. Ehdotus pohjautui pääasiallisesti lapsen oikeuksien yleismaailmalliseen julistukseen. Ehdotusta käsitelleen työryhmän luonnos valmistui helmikuussa 1989. Yleissopimus hyväksyttiin YK:n yleiskokouksen täysistunnossa 20 päivänä marraskuuta 1989. Suomi ja muut pohjoismaat osallistuivat aktiivisesti yleissopimuksen valmistelutyöhön.

Lapsen oikeuksia koskevaa yleissopimusta laadittaessa on malleina käytetty erityisesti YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevaa yleissopimusta sekä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevaa yleissopimusta. Yleissopimusta valmisteltaessa otettiin huomioon myös Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus, sen lisäpöytäkirjat sekä niiden tulkinnassa noudatettu käytäntö. Valmisteluun vaikutti lisäksi kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva YK:n yleissopimus, johon sisältyy lukuisia perhettä ja lapsen asemaa koskevia määräyksiä.

Yleissopimus avattiin allekirjoitettavaksi 28 päivänä tammikuuta 1990, jolloin sen allekirjoitti Suomi yhdessä 57 muun valtion kanssa. Yleissopimuksen tullessa kansainvälisesti voimaan 2 päivänä syyskuuta 1990 sen oli allekirjoittanut 105 valtiota ja ratifioinut 34 valtiota.

Sopimusvaltiot takaavat jokaiselle lainkäyttövaltaansa kuuluvalla lapsella yleissopimuksessa luetellut oikeudet ilman minkäänlaista syrjintää. Lapset määritellään yleissopimuksessa jokainen alle 18-vuotias. Yleissopimuksen keskeinen periaate on lapsen edun ensisijaisuus, ja sopimuksessa korostetaan lapsen omien mielipiteiden huomioon ottamisen tärkeyttä.

Yleissopimuksella pyritään turvaamaan lapsen oikeus elämään, nimeen ja kansalaisuuteen, oikeus tuntea vanhempansa ja olla heidän hoidettavanaan, oikeus säilyttää kansalaisuutensa, nimensä ja sukulaissuhteensa, mielipiteenilmaisuvapaus, ajatuksen-, omantunnon- ja uskonnonvapaus, yhdistymis- ja kokoontumisvapaus, oikeus yksityisyyteen, terveyden- ja sairaanhoitoon, sosiaaliturvaan, riittävään elintasoon, koulutukseen, omaan kulttuuriin, kieleen ja uskontoon, lepoon sekä virkistykseen. Yleissopimuksessa määritellään myös lapsen kohdistuvan oikeudenkäynnin perus- ja vähimmäisvaatimukset.

Yleissopimuksessa painotetaan kansainvälistä yhteistyötä ja solidaarisuutta lapsen oikeuksien toteuttamiseksi maailmanlaajuisesti. Kehitykselle luvataan apua tämän tavoitteen saavuttamiseksi.

Aloitteet

Toivomusaloitteessa n:o 904/1987 vp. ehdotetaan, että hallitus ryhtyisi kiireellisiin toimenpiteisiin Yhdistyneiden Kansakuntien lapsen oikeuksien julistuksen periaatteiden edellyttämän lainsäädännön aikaansaamiseksi Suomessa ja tätä kautta lasten oikeudellisen aseman turvaamiseksi em. julistuksen hengen mukaisesti.

Toivomusaloitteessa n:o 694/1988 vp. ehdotetaan, että hallitus ryhtyisi kiireellisiin toimenpiteisiin YK:n lasten oikeuksien julistuksen hengen ja kirjaimen toteuttamiseksi Suomessa, kuten maamme tekemät sopimukset edellyttävät.

Valiokunnan kannanotot

Hallituksen esityksen, sosiaalivaliokunnan lausunnon ja saamansa selvityksen perusteella ulkoasiainvaliokunta pitää yleissopimusta tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena sekä puoltaa hallituksen esitykseen sisältyvien ehdotusten hyväksymistä. Samalla valiokunta kiinnittää huomiota sosiaalivaliokunnan lausunnossa esitettyihin näkökohtiin valtiosisäisen lainsäädännön kehittämiseksi lasten oikeuksien ja vapauksien laajentamiseksi yleissopimuksen hengessä sekä yleissopimusta täydentävien kansainvälisten sopimusten ratifioimisesta.

Yleissopimuksen 37 artiklan mukaan vapau-

denriiston kohteeksi joutunut lapsi on pidettävä erillään aikuisista, ellei katsota olevan lapsen edun mukaista menetellä toisin. Artiklan määräys vastaa kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 10 artiklan 2 ja 3 kappaleessa olevia määräyksiä. Ratifioidessaan viimeksi mainitun yleissopimuksen Suomi teki varauman. Siinä ilmoitettiin, että vaikka nuoret rikoksenteijät säännönmukaisesti pidetään erillään aikuisista, Suomi ei katso tarkoituksenmukaiseksi omaksumaa ehdotonta kieltoa, joka ei salli joustavia järjestelyjä.

Hallituksen esityksen mukaan nyt on tarkoitus tehdä vastaava varauma kuin kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen ratifioimisen yhteydessä. Sosiaalivaliokunta on lausunnossaan katsonut, että on pikaisesti ryhdyttävä toimenpiteisiin, joilla luodaan edellytykset poistaa varauman tarve. Ulkoasiainvaliokunta yhtyy sosiaalivaliokunnan kantaan ja kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että varauman tarvetta arvioitaessa olisi otettava huomioon myös muiden osapuolten varauksien käyttö. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan esimerkiksi Ruotsi ei ole tehnyt varauksia lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen osalta, vaikka se on tehnyt Suomen tavoin varauman kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen osalta. Ulkoasiainvaliokunta edellyttää, ettei Suomi tee yleissopimukseen varauksia, jos tosiasiallinen tilanne Suomessa saadaan esim. hallinnollisin ohjein vastaamaan 37 artiklan määräyksiä.

Toivomusaloitteissa n:o 904/1987 vp. ja n:o 694/1988 vp. ehdotetut toivomukset ovat tarpeettomia, jos eduskunta hyväksyy nyt käsiteltävänä olevat ehdotukset, sillä yleissopimus vahvistaa oikeudellisesti sitovasti YK:n lapsen oikeuksien julistukseen sisältyvien periaatteiden noudattamisen. Valiokunta ehdottaa tämän vuoksi nämä toivomusaloitteet hylättäviksi.

Edellä esitettyyn viitaten ulkoasiainvaliokunta kunnioittaen ehdottaa,

että Eduskunta hyväksyisi ne New Yorkissa 20 päivänä marraskuuta 1989 tehdyn lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen määräykset, jotka vaativat eduskunnan suostumuksen.

Samalla valiokunta ehdottaa,

Lisäksi valiokunta ehdottaa,

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus hyväksyttäisiin muuttamattomana.

että toivomusaloitteet n:o 904/1987 vp. ja n:o 694/1988 vp. hylättäisiin.

Helsingissä 30 päivänä tammikuuta 1991

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Aaltonen, varapuheenjohtaja Melin ja jäsenet Aittoniemi, Almgren, Jaakonsaari, Juhantalo, Jär-

venpää, Kuuskoski-Vikatmaa, Paakkinen, Perho, Wahlström ja Väänänen sekä varajäsenet Donner, Helle ja Laine.

EDUSKUNNAN
SOSIAALIVALIOKUNTA

Helsingissä

20 päivänä joulukuuta 1990

Lausunto n:o 12

Liite

Ulkoasiainvaliokunnalle

Ulkoasiainvaliokunta on 4 päivänä joulukuuta 1990 pyytänyt eduskunnan päätöksen mukaisesti sosiaalivaliokunnalta lausuntoa hallituksen esityksestä n:o 296 lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä.

Asian johdosta ovat valiokunnassa olleet kuultavina apulaisosastopäällikkö Pertti Harvola ulkoasiainministeriöstä, vanhempi hallitussihteeri Jan Tennberg sosiaali- ja terveysministeriöstä, lainsäädäntöjohtaja Kaarina Buure-Hägglund oikeusministeriöstä, osastopäällikkö Varpu-Leena Aalto ja osastopäällikkö Reino Rissanen sosiaalihallituksesta, ylilääkäri Mikko Vienonen lääkintöhallituksesta, toiminnanjohtaja Mauri Upanne Lastensuojelun Keskusliitosta, ohjelmajohtaja Sami Mahkonen Mannerheimin Lastensuojeluliitosta ja puheenjohtaja K. J. Lång Ihmisoikeuksien ja kansalaisvapauksien liitosta.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Yhdistyneitten Kansakuntien 44. yleiskokouksen hyväksymän yleissopimuksen lapsen oikeuksista. Yleissopimuksessa sitoudutaan kunnioittamaan ja edistämään lapsen oikeuksia. Oikeudet ovat luonteeltaan sekä poliittisia kansalaisoikeuksia että sosiaalisia ja taloudellisia oikeuksia. Yleissopimuksen yleisenä lähtökohtana on oikeuksien turvaaminen lapsen kannalta ja lapsen etua silmällä pitäen. Lasten erityissuojelun vahvistamiseen ja aseman yleiseen parantamiseen tähtäviä säännöksiä on sopimuksessa useita. Sopimuksen valvontaa varten on lapsen oikeuksien komitea, jolle sopimusosapuolet sitoutuvat toimittamaan sopimuksen täytäntöönpanoa ja lapsen oikeuksien takaamisessa tapahtunutta edistymistä selostavat raporttinsa.

Yleissopimus tuli kansainvälisesti voimaan syyskuussa 1990. Suomen osalta sopimus tulee voimaan 30. päivänä ratifiointikirjan tallettamisesta. Esitykseen sisältyy lakiehdotus sopi-

muksen eräiden määräysten hyväksymisestä. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan samasta ajankohdasta kuin yleissopimuskin.

Sosiaalivaliokunta pitää lasten oikeuksien turvaamisen ja parantamisen ja lasten erityissuojelun vahvistamisen kannalta perusteltuna lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen hyväksymistä.

Lasten kansalaisoikeuksien toteuttamiseksi valiokunta kiinnittää huomiota hallitusmuodossa säädettyjen vapausoikeuksien ja Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten, kuten Euroopan neuvoston ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen, YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen ja YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen määräyksiin, jotka nyt käsiteltävänä olevan sopimuksen ohella koskevat myös lasten perusoikeuksia ja -vapauksia. Näiden oikeuksien toteuttamista muun muassa sosiaali-, terveydenhuolto- ja koulutoimessa on laajennettava sopimuksen hengessä, vaikka muodolliset edellytykset lasten oikeuksien sopimuksen ratifiointille onkin luotu. Myös meneillään olevassa kansalaisten perusoikeuksia koskevan perustuslain tasoisen lainsäädännön valmistelussa on otettava huomioon lapsen perusoikeuksien ja -vapauksien kehittäminen.

Lasten oikeuksista määrätään keskeisesti tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä annetussa lainsäädännössä. Lasten oikeuksia kehitettäessä on huomiota kiinnitettävä tuomioistuin- ja hallintokäytännön lisäksi myös lasten tosiasialiseen tilanteeseen. Vakavimmat lapsia nykyisin loukkaavat menettelyt liittyvät lasten hyväksikäyttöön, perheväkivaltaan ja inestitapauksiin. Näissä suhteissa ennen kaikkea lapsen tosiasiallisen tilanteen parantaminen on asetettava keskeiseksi päämääräksi. Myös kuluttajansuoja ja suojele joukkotiedotuksessa on

erityisesti ulotettava lapsiin. Pitkällä aikavälillä yksi tärkeimmistä lasten oikeuksien toteuttamiseen liittyvistä seikoista on ympäristönsuojelu.

Uuden lainsäädännön valmistelussa on lapsen oikeuksien sopimuksen hengessä laajennettava lasten oikeuksia ja vapauksia. Vastaavasti on kiinnitettävä huomiota tästä syntyviin velvollisuuksiin ja vastuuseen. Muun muassa koontumisvapautta ja uskonnonvapautta voidaan laajentaa lasten osalta. Myös erilaisiin ja perusteiltaan vaihteleviin ikärajoihin on lainsäädännön kehittämisessä kiinnitettävä huomiota.

Valiokunta kiinnittää huomiota myös muihin lapsen oikeuksia ja asemaa koskeviin säännöksiin, joista lapsen oikeuksien yleissopimukseen liittyviä sopimuksia ovat yksityisoikeuden alaa koskeva yleissopimus kansainvälisestä lapsikaappauksesta sekä lapsen huollosta annettujen ratkaisujen tunnustamista ja täytäntöönpanoa koskevat sopimukset. Näiden sopimusten ratifiointin edellytysten luomista on Suomen osalta jatkettava ja ne on mahdollisimman nopeasti myös ratifioitava.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen perusteluissa ei lainkaan vertailla sopimuksen määräyksiä Suomessa voimassa olevaan lainsäädäntöön. Yleissopimuksen yksityiskohtainen kuvauskin on vain sopimuksen kuvaamista sitomatta sitä Suomen voimassa olevaan lainsäädäntöön, hallintoon ja tosiasialliseen tilanteeseen. Vain tekeillä olevan varauksen osalta saa hallituksen esityksen perustelujen nojalla käsityksen Suomen lainsäädännön ja sopimuksen keskinäisestä suhteesta. Kuitenkin täytäntöönpanolailla hyväksytyn sopimuksen määräykset ovat, mikäli ne kuuluvat lainsäädännön alaan, voimassa niin kuin siitä on sovittu ja myös kansallisesti sovellettavia. Tästä syystä

tulee tehdä selvitys käsiteltävänä olevan sopimuksen suhteesta Suomen lainsäädäntöön. Vastaavasti on luotava myös tilastolliset edellytykset lasten aseman seuraamiselle. Lasten aseman seuraamiseen ja valvontaan on kiinnitettävä huomiota. Lapsen oikeuksien sopimusta on tehtävä suunnitelmallisesti tunnetuksi.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan on tarkoitus tehdä 37 artiklaa koskeva varaus sen johdosta, että Suomi ei kaikissa olosuhteissa voi taata vapaudenriiston kohteeksi joutuneen lapsen pitämistä erillään aikuisista silloinkaan, kun näin olisi lapsen edun mukaisesti menetellä. Valiokunnan mielestä on pikaisesti ryhdyttävä toimenpiteisiin, joilla luodaan edellytykset poistaa varauksen tarve.

Tässä suhteessa on kehitettävä muun muassa mielenterveyslain 8 §:n 1 momentin mukaisia lapsen hoitoonsijoituksia mielisairauden perusteella. Uudessa mielenterveyslaissa vain 8 §:n 2 momentin mukaisissa vakavien mielenterveyden häiriöiden tapauksissa on taattu alaikäisille hoito ainoastaan alaikäisille tarkoitettulla osastolla. Eduskunnan käsiteltävänä parhaillaan olevan ulkomaalaislain mukainen säilöönotto ei myöskään ilmeisesti täytä lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen määräyksiä. Tästä syystä sosiaalivaliokunta ehdottaa, että ulkoasiainvaliokunta selvittäisi tarpeen ottaa ulkomaalaislakiesityksen 48 §:ään säännöksen lapsen sijoittamisesta säilöönnotossa erilleen aikuisista, paitsi silloin kun katsotaan olevan lapsen edun mukaista menetellä toisin.

Edellä esitettyyn viitaten sosiaalivaliokunta lausuntonaan kunnioittavasti esittää,

että hallituksen esitykseen sisältyvät ehdotukset hyväksyttäisiin.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Skinari, varapuheenjohtaja Louvo ja jäsenet Ala-Harja (osittain), Hurskainen (osittain), Kankaanniemi, Koistinen, Kärhä, P. Leppänen,

Mäkipää, Nordman, Paavilainen, Rantanen (osittain), Rinne (osittain), Stenius-Kaukonen, Taina (osittain) ja Väistö (osittain) sekä varajäsenet Sasi (osittain) ja Wahlström (osittain).

