

Valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusverkostolle

Viite: Kuulemistilaisuus 25.1.2016 / OM17/021/2015

Asia: Lapsiasiavaltuutetun lausunto valtioneuvoston toisen kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman laatimiseksi

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on arvioida ja edistää lapsen oikeuksien toteutumista Suomessa. Työn perustana on YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59 ja 60/1991), joka on lailla voimaan saatettu ihmisoikeussopimus. Lapsiasiavaltuutettu antaa lausuntonsa lapsen oikeuksien yleissopimuksen näkökulmasta.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Yleistä

Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että valtioneuvosto laatii uuden perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman. Toimintaohjelman tulee olla hallinnon rajat ylittävä ohjelma, joka sisältää konkreettisia toimia perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseksi. Pääministeri Sipilän hallitusohjelmassa ihmisoikeudet on mainittu hyvinvointiin ja terveyteen liittyviä toimia sekä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja tuomioistuinlaitosta koskevissa kohdissa. Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että perus- ja ihmisoikeudet on huomioitava kaikilla yhteiskunnan osa-alueilla ja kaikissa hallitusohjelman mukaisissa toiminnaissa.

Toimintaohjelman on pystyttävä vastaamaan pitkän tähtäimen haasteiden lisäksi akuutteihin perus- ja ihmisoikeuskysymyksiin, joista hyvänä esimerkkinä tällä hetkellä on turvapaikanhakijoiden tilanne Suomessa. Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan toimintaohjelman tulee tarjota ylätasoa puitteet akuuttien haasteiden ratkaisemiseksi. Käytännön toimet ongelmien ratkaisemiseksi kuuluvat ministeriöiden tehtäväksi.

Lapsiasiavaltuutettu keskittyy lausunnossaan lasten perus- ja ihmisoikeuksien vahvistamiseen tähtääviin ehdotuksiin. Lasten oikeuksien kattava ja tehokas täytäntöönpano vaatii erityistä huomiota. Toimintaohjelmassa lapset tulee huomioida erityistä suojelua vaativana ryhmänä tunnistaen sen, että lapset ovat aktiivisia, laajasti yhteiskuntaan osallistuvia kansalaisia ja yksilöitä.

Lapsen oikeuksien sopimuksen täytäntöönpano kansallisessa sääntelyssä

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että perus- ja ihmisoikeudet on systemaattisesti huomioitava kaikessa lainsäädäntövalmistelussa sekä muussa viranomaistoiminnassa ja politiikassa.

YK:n lapsen oikeuksien sopimus on lapsen oikeuksien kannalta keskeinen kansainvälinen ihmisoikeussopimus, joka on ratifioitu Suomessa 25 vuotta sitten. Sopimuksen tunnettavuus on kuitenkin edelleen heikkoa



sekä viranomaistoiminnassa että yksityissektorilla. Sopimusta pidetään usein enemmänkin julistuksena kuin oikeudellisesti velvoittavana sopimuksena. Siihen viitataan lainvalmisteluasiakirjoissa vaihtelevasti ja usein ylimalkaisesti, joten ilmeistä on, että sopimuksessa asetettuja velvoitteita ei systemaattisesti huomioida lainvalmistelussa. YK:n lapsen oikeuksien komitean antamia, sopimuksen tulkintaa ja täytäntöönpanoa ohjaavia yleiskommentteja ei aiemmin ollut joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta käännetty suomenkielelle. Lapsiasiavaltuutettu on ottanut huolehtiakseen käännoistyöstä tähän mennessä julkaistujen yleiskommenttien osalta.¹

YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 4 artiklan mukaan sopimusvaltiot ovat sitoutuneet ryhtymään kaikkiin tarpeellisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin toimiin yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi. Lapsen oikeuksien sopimusta valvovan YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan sopimusvaltion velvollisuutena on tarkastella kaikkea kansallista lainsäädäntöä ja siihen liittyviä hallinnollisia ohjeita sen varmistamiseksi, että yleissopimusta noudatetaan täysimääräisesti. Tarkastelun on oltava pikemminkin jatkuvaa kuin kertaluontoista, ja siinä on keskityttävä sekä ehdotettuun että olemassa olevaan lainsäädäntöön. Lisäksi sopimusvaltioiden on varmistettava kaikin tarpeellisin keinoin, että yleissopimuksen määräyksillä on oikeusvaikutuksia niiden kansallisissa oikeusjärjestelmissä.²

Komitea on toistuvasti huomauttanut Suomelle antamissaan päätelmissä, että valtion on tehostettava toimia, joilla varmistetaan, että lainsäädäntö ja hallinnolliset määräykset vastaavat kaikilta osin yleissopimuksessa ja sen lisäpöytäkirjoissa vahvistettuja lasten ihmisoikeuksia.³

Ehdotus 1: Selvitys lapsen oikeuksien sopimuksen täytäntöönpanosta ja sen perusteella laadittava etenemissuunnitelma

YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen täytäntöönpanon tilanteesta kansallisessa sääntelyssä tehdään kattava, yli hallinnonrajojen ulottuva selvitys. Tavoitteena on selvittää, miten sopimus on huomioitu lainsäädännössä ja arvioida, miten sääntelyä tulee kehittää. Tavoitteena on tunnistaa ongelmakohtat ja puutteet, jotka liittyvät kaikkiin lapsiin, mutta myös erityisen haavoittuvassa asemassa oleviin lapsiin ja lapsiryhmiin. Arvioinnissa huomioidaan, että lapsen oikeuksien sopimuksen lisäksi Suomea sitovat muutkin kansainväliset ihmisoikeussopimukset koskevat lapsia.

Selvitykseen sisällytetään etenemissuunnitelma, miten lainsäädäntö saatetaan hyväksyttävälle tasolle kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin nähden ja miten huolehditaan sääntelyn jalkauttamisesta kaikkeen käytännön toimintaan, joka liittyy suoraan tai välillisesti lapsiin. Etenemissuunnitelmassa tulee huomioida YK:n lapsen oikeuksien komitean määrittelemät velvollisuudet kehittää yleisiä täytäntöönpanotoimia siten kuin ne on kuvattu yleiskommentissa CRC/GC/2003/5 huomioiden myös yleiskommentti CRC/GC/2002/2, joka koskee kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden roolia lapsen oikeuksien edistämiseksi ja suojelemiseksi.

Lasten ja nuorten pääsy oikeusturvakeinoihin

Lasten ja nuorten oikeusturva ei ole riittävällä tasolla Suomessa. Käytettävissä olevat oikeusturvakeinot eivät ole lasten ja lapsiperheiden tiedossa ja saatavilla siinä määrin, että voitaisiin todeta niiden antavan tehokasta oikeussuojaa. Myöskään monet lasten kanssa toimivat viranomaiset ja yksityiset toimijat eivät ole riittävästi tietoisia lasten ja nuorten oikeusturvakeinoista eivätkä osaa ohjata ja tukea lasta ja nuorta käyttämään niitä.

Suomi on ratifioinut lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3. valinnaisen lisäpöytäkirjan valitusoikeudesta, joka tulee kansallisesti voimaan 12.2.2016. Pöytäkirjassa vahvistetaan lapsille ja lapsiryhmille oikeus tehdä valituksia YK:n lapsen oikeuksien komitealle, jos nämä katsovat sopimusvaltion loukanneen heidän yleisso-

pimuksella tai sen lisäpöytäkirjoilla tunnustettuja oikeuksiaan. Valituksen voi tehdä, kun kaikki kansalliset oikeussuojakeinot on käytetty, poikkeuksena tilanteet, joissa kansallisten oikeussuojakeinojen käyttäminen on pitkittynyt kohtuuttomasti tai ne eivät todennäköisesti anna tehokasta oikeussuojaa.

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että lasten oikeuksien tehokas täytäntöönpano edellyttää lapsiystävällisiä oikeusturvakeinoja, jotka ovat lasten ja nuorten tiedossa. Lapsen oikeuksien 3. lisäpöytäkirjan voimaantulo edellyttää, että kansallisia lasten ja nuorten oikeusturvakeinoja kehitetään toimiviksi ja tehokkaiksi.

Ehdotus 2: Lasten ja nuorten oikeusturvakeinojen kehittäminen

Lasten ja nuorten käytettävissä olevat oikeusturvakeinot selvitetään ja niistä tiedotetaan tehokkaasti lapsille ja nuorille, lasten huoltajille sekä kaikille lasten kanssa toimiville viranomaisille ja yksityisille toimijoille. Lasten ja nuorten pääsyä oikeusturvakeinoin parannetaan käytännön toimilla. Selvityksen perusteella arvioidaan uusien tehokkaiden oikeusturvakeinojen tarve ja ryhdytään tarvittaviin toimenpiteisiin niiden kehittämiseksi ja täytäntöönpanemiseksi niin lainsäädännössä kuin käytännön toiminnassakin.

Tavoitteena on luoda lapsiystävälliset oikeusturvakeinot, jotka ovat kaikkien niitä tarvitsevien lasten tiedossa ja saatavilla ja joiden käyttäminen on nopeaa ja helppoa.

Ihmisoikeuskasvatuksen ja koulutuksen kehittäminen

Ihmisoikeuksien ymmärtäminen juridisina velvoitteina ja niiden vakavasti ottaminen edellyttävät ihmisoikeuskoulutusta sekä -kasvatusta. Lapsen oikeuksien sopimus on huonosti tunnettu ihmisoikeussopimus huolimatta siitä, että se on ollut jo 25 vuotta osa Suomen voimassaolevaa lainsäädäntöä. Yhä edelleen sopimusta pidetään ennemminkin julistuksena kuin juridisesti velvoittavana sääntelynä. Lapsen oikeudet ymmärretään vahvemmin moraalisisina kuin juridisina oikeuksina. Seurauksena on, että lapsen oikeudet eivät toteudu täysimääräisesti.

Lapsiasiavaltuutetun lakisääteisiin tehtäviin kuuluu YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen toteutumisen edistäminen eri tavoin. Tätä tehtävää toteuttaakseen lapsiasiavaltuutettu järjesti esimerkiksi vuonna 2015 koulutusta lapsen oikeuksien sopimuksesta sekä uusille kansanedustajille että virkamiehille. Lapsiasiavaltuutetun toimiston asiantuntijat kouluttavat lapsen oikeuksista jatkuvasti myös erilaisissa muissa koulutustilaisuuksissa.

Lapsiasiavaltuutettu pitää välttämättömänä, että lasten ja lasten kanssa toimivien ihmisoikeuskasvatusta ja -koulutusta kehitetään systemaattisesti ja laaja-alaisesti. Erityisen tärkeää on huolehtia viranomaisten koulutuksesta, jotta ihmisoikeudet tulevat huomioiduksi lainsäädännössä, hallintotoiminnassa ja tuomioistuimissa entistä paremmin. Tätä kautta ihmisoikeudet tulevat entistä paremmin huomioiduksi käytännön työssä, kuten varhaiskasvatuksessa, koulussa ja sosiaali- ja terveydenhuollossa.

Ehdotus 3: Ihmisoikeuskasvatuksen ja -koulutuksen lisääminen ja vakiinnuttaminen kaikilla koulutusasteilla ja viranomaiskoulutuksissa

Viranomaisten ja muiden lasten kanssa toimivien ihmisoikeustietämystä ja -osaamista on parannettava kouluttamalla heitä systemaattisesti ja säännöllisesti. Ihmisoikeuskasvatuksessa ja -koulutuksessa on korostettava lapsen ihmisoikeuksien oikeudellista velvoittavuutta.

Tavoitteena on, että kaikki lapset ovat tietoisia oikeuksistaan ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti ja että kaikki viranomaiset ja muut lasten kanssa toimivat tuntevat lasten perus- ja ih-

misoikeudet ja osaavat soveltaa niitä käytännön työssään. Tavoitteena on erityisesti vahvistaa lasten osallisuutta kaikessa heitä koskevassa toiminnassa.

Toimintaohjelman täytäntöönpano, seuranta ja arviointi

Toimintaohjelma edellyttää tehokasta täytäntöönpanoa, jota koskeva suunnitelma tulee lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan sisällyttää jo toimintaohjelmaan. Ohjelman seuranta tulee olla systemaattista ja jatkuvaa. Seurannan perusteella on ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin toimintaohjelmassa määriteltyjen tavoitteiden saavuttamiseksi. Toimintaohjelman toteutumista on arvioitava. Lisäksi ohjelman valmistelussa on pohdittava, miten toimintaohjelma ulotetaan koskettamaan tulevia itsehallintoalueita ja kuntia, jotka suurelta osin vastaavat perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta arjessa.

Kansainväliset ihmisoikeussopimukset, mukaan lukien lapsen oikeuksien sopimus, edellyttävät määräaikaissraportointia sopimusta valvovalle toimielimelle. Lapsiasiavaltuutettu korostaa, että määräaikaissraportointi ei ole riittävää perus- ja ihmisoikeustilanteen seuranta ja arviointia. Toimintaohjelman mukaisessa täytäntöönpanon seurantasuunnitelmassa on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että seuranta on systemaattista ja toistuvaa koko toimintaohjelman ajan. Seurannassa tulee ottaa huomioon määräaikaissraportoinnin perusteella saadut suositukset ja tarvittaessa ryhdyttävä välittömästi toimenpiteisiin tilanteen korjaamiseksi.

Ehdotus 4: Toimintaohjelman täytäntöönpanosuunnitelma ja indikaattorien kehittäminen

Toimintaohjelman täytäntöönpanosuunnitelma laaditaan toimintaohjelman valmistelun yhteydessä ja otetaan osaksi toimintaohjelmaa. Suunnitelmassa tulee määritellä seurantatoimien sisältö, aikataulut ja vastuutahot. Lapsivaikutusten arviointi tulee olla osa toimintaohjelman laatimista, seuranta ja arviointia.

Toimintaohjelman seuranta ja arviointi edellyttävät kattavia indikaattoreita, joiden kehittäminen ja ylläpito vastuutahoineen ja aikatauluineen on otettava osaksi toimintaohjelmaa.

Jyväskylässä 25.1.2016

Tuomas Kurttila
Lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander
Lakimies

¹ Suomenkieliset käännökset löytyvät verkosta <http://lapsiasia.fi/lapsen-oikeudet/komitean-yleiskommentit/>.

² CRC/GC/2003/5, kohdat 18 ja 19.

³ Viimeisimmät komitean suositukset vuodelta 2011

<http://formin.fi/public/download.aspx?ID=82628&GUID={08815486-C2F7-4348-A1DC-0985FA9542EC}>.