

This is an electronic reprint of the original article. This reprint may differ from the original in pagination and typographic detail.

Lapsen oikeuksien yleissopimus ja lasten oikeus palveluihin

Pirjatanniemi, Elina

Published in:
Sosiaaliset oikeudet - näkökulmia perustaan ja toteutumiseen

Published: 01/01/2017

[Link to publication](#)

Please cite the original version:

Pirjatanniemi, E. (2017). Lapsen oikeuksien yleissopimus ja lasten oikeus palveluihin. In E. Nykänen, L. Kalliomaa-Puha, & Y. Mattila (Eds.), *Sosiaaliset oikeudet - näkökulmia perustaan ja toteutumiseen* (pp. 84–97). Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2020102788444>

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LAPSEN OIKEUKSIEN YLEISSOPIMUS JA LASTEN OIKEUS PALVELUIHIN

• *Elina Pirjatanniemi* •

Kirjoitus arvioi millaiset reunaehdot kansainvälinen ihmisoikeusnormisto ja eritoten lapsen oikeuksien yleissopimus (LOS) määrittää lapsen oikeudelle sosiaali- ja terveystalouteen. Lähtökohtana on havainto, jonka mukaan taloudelliset ongelmat ovat omiaan kasvattamaan lapsiin kohdistuvan väkivallan uhkaa. Erityinen huomio kiinnitetään siten siihen, että taloudellisesti haastavina aikoina tulisi pitää erityinen huoli siitä, että lastensuojelusta vastuussa olevilla on käytettävissään riittävät resurssit.

.....

1 Sosiaalisten oikeuksien heikennykset uhka lasten hyvinvoinnille

Ihmisoikeuksien täysimääräinen toteutuminen on monien tekijöiden summa. Ilman oikeudellisesti sitovia normeja ihmisoikeudet jäävät helposti talouden ja yhteiskunnallisten tavoitteenasettelujen jalkoihin. Parhaatkaan normit eivät kuitenkaan takaa hyvää lopputulosta. Kansainvälisiin sopimuksiin kirjattujen ihmisoikeuksien tehokkuus on lopulta riippuvainen siitä, missä määrin ne todella muuttavat arkisia tekoja ja valintoja.

Yhteiskunnallista keskustelua hallitsee puhe kestävyysvajeesta ja julkiseen sektoriin suunnatuista leikkauksista. Tilanne asettaa vaakakuppiin yhtäältä taloudellisten resurssien riittävyyden ja toisaalta perustavaa laatua olevat taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet (TSS-oikeudet). Tässä yhteydessä ei ole mahdollista arvioida vallitsevan talouspoliittisen retoriikan uskottavuutta, eikä se ole tarpeenkaan. Ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta keskeisintä nimittäin on, millaisiin toimenpiteisiin uhkakuviin perusteella ryhdytään. Tältä osin leikkaukset ovat tosiasia, mikä on näkynyt myös varsin selvästi viime aikojen budjettikäsittelyissä.

On kiistatonta, että TSS-oikeuksien heikentäminen muodostaa merkittävän uhan lasten hyvinvoinnille. Opetus- ja sivistyssektorin leikkaukset tuntuvat kouluissa ja terveys- ja sosiaalialan sopeuttamisvaateet uhkaavat lapsiperheille tärkeitä tukipalveluita. Erityisen haasteensa muodostaa täytäntöön pantavien sopeutustoimenpiteiden tiukka aikataulu. Toimenpiteiden vaikutuksia ei ehditä arvioida etukäteen. Tästä esimerkkinä voidaan mainita lasten päivähoito-oikeuteen hiljattain tehdyt laajamittaiset muutokset. Ne tehtiin ilman lapsi- ja sukupuolivaikutusten arviointeja. Asiaa käsitelleet valiokunnat sen sijaan edellyttivät, että valtioneuvosto laatii kokonaisarvioinnin eri uudistusten aiheuttamista vaikutuksista¹ ja että hallitus seuraa tarkoin lainsäädännön toimeenpanoa, jotta lasten ja lapsiperheiden perusoikeudet sekä varhaiskasvatuksen tavoitteet eivät käytännössä vaarannu.²

Tämän artikkelin tarkoituksena on pohtia, millaiset reunaehdot kansainvälinen ihmisoikeusnormisto määrittää lapsen oikeudelle sosiaali- ja terveyspalveluihin. Erityinen huomio kiinnitetään Yhdistyneiden kansakuntien (YK) lapsen oikeuksien yleissopimukseen (LOS). Esityksen lähtökohtana on havainto, jonka mukaan taloudelliset ongelmat ovat omiaan kasvattamaan lapsiin kohdistuvan väkivallan uhkaa. Kun perheiden olot kurjistuvat, se heijastuu lapsiin.³ Sosiaali- ja terveyspalvelujen saavutettavuutta arvioidaan siten rajatun kysymyksenasettelun kautta. Artikkelin taustaoletuksena on, että taloudellisesti haastavina aikoina tulee kantaa erityistä huolta siitä, että lastensuojelun resurssit ovat riittävät. Muuten lapsiin kohdistuvia riskejä ei tunnisteta, eikä niihin kyetä puuttumaan lasten edun edellyttämällä tavalla.

Lapsiin kohdistuvasta väkivallasta Suomessa on saatavilla jo jonkin verran tietoja.⁴ Tiedossa on, että lapsiin kohdistuva perheväkivalta muodostaa erityisen haasteen.⁵ Lähtökohtaisesti lasta ei tulisi erottaa perheestään. Jotta lapsen kehitys voidaan turvata, perhettä on tuettava. Tämä näkyy muun muassa siinä, että lastensuojelulain (13.4.417/2007, LSL) edellyttämistä toimenpiteistä huostaanotto on viimesijaisin. Siihen voidaan tukeutua vasta kun lapsen terveys ja kehitys on vakavassa vaarassa eikä lasta ja perhettä voida enää muulla tavalla auttaa.

1 Sivistysvaliokunnan mietintö SiVM 11/2015 – HE 80/2015 vp, s. 17.

2 Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 12/2015 – HE 80/2015 vp, s. 5 ja sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunto StVL 5/2015 vp HE 80/2015 vp, s. 7.

3 Krug, Dahlberg, Mercy, Zwi ja Lozanos (toim.) 2002, s. 106–109. Ks. myös Fagerlund, Peltola, Kääriäinen, Ellonen ja Sariola 2013, s. 53 ja s. 64.

4 Ks. erit. Fagerlund, Peltola, Kääriäinen, Ellonen ja Sariola 2013 ja Ellonen, Kivivuori ja Kääriäinen 2007.

5 Ellonen, Kivivuori ja Kääriäinen 2007, s. 87–88.

Käsillä oleva artikkeli syventyy siihen, millaisia velvoitteita lapsen oikeuksien sopimus asettaa valtiolle tilanteessa, jossa lapsi on lastensuojelun tarpeessa. Tavoitteena on myös osoittaa, että TSS-oikeudet ja kansalais- ja poliittiset oikeudet (KP-oikeudet) ovat keskinäisessä riippuvuussuhteessa.

Kuten edellä jo todettiin, talouspoliittiset näkökohdat muodostavat haasteen TSS-oikeuksille. Artikkelissa kiinnitetään tästä syystä myös erityinen huomio siihen, millaisin edellytyksin TSS-oikeuksia voidaan taloudellisten olosuhteiden huonontuessa heikentää. Oikeudellisia pohdintoja taustoitetaan tutustumalla suomalaisen ihmisoikeuspolitiikan painopisteisiin. Kuten kirjoituksessa jäljempänä osoitetaan, lasten oikeudet muodostavat yhden Suomen kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan kulmakivistä. Suomi myös korostaa TSS-oikeuksien velvoittavuutta. Ihmisoikeuspolitiikan uskottavuuden kannalta on siten perusteltua odottaa, että lapsille olennaiset TSS-oikeudet otetaan vakavasti myös Suomessa.

2 Ihmisoikeuspolitiikka lasten oikeuksien näkökulmasta

Uskottavan ihmisoikeuspolitiikan edellytyksenä on, että kansallinen ja kansainvälinen ihmisoikeuspolitiikka on harmoniassa keskenään.⁶ Tästä syystä on tärkeää tarkastella, millaisen painoarvon lasten oikeudet ovat saaneet Suomen ihmisoikeuspoliittisissa linjauksissa.

Suomen kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan tavoitteet, periaatteet ja toimintatavat kirjattiin ensimmäisen kerran perusteellisesti vuonna 1998, kun ulkoasiainministeri antoi aihepiiristä eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle selonteon.⁷ Selonteon painopistealueisiin lukeutuivat myös lasten oikeudet. TSS-oikeudet kuuluivat niin ikään Suomelle keskeisiin ihmisoikeuskysymyksiin.⁸ Tässä yhteydessä on syytä nostaa esiin ensimmäisen ihmisoikeusselonteon huomio TSS-oikeuksien ja lasten oikeuksien suhteesta: ”Taloudellisten rakenteiden murroksen yhteydessä on erityisesti syytä kiinnittää huomiota naisten ja lasten TSS-oikeuksien toteutumiseen. TSS-oikeuksilla on näiden ryhmien täysipainoisen elämän edellytysten kannalta usein keskeinen merkitys.”⁹

Myöhempien selontekojen painopisteet ovat seurailleet mainituilta osin pitkälti ensimmäisen linjanvetoja. Lasten oikeudet ovat esiintyneet yhtenä Suomen ihmisoikeuspolitiikan prioriteeteista.¹⁰ Suomella on samoin nähty

6 Ks. myös Lundberg ja Oinonen 2014, s. 342.

7 Ihmisoikeuspoliittinen selonteko 1998.

8 Ibid., s. 23.

9 Ibid., s. 23.

10 Ihmisoikeuspoliittinen selonteko 2000, s. 11; Ihmisoikeuspoliittinen selonteko 2004, s. 96 ja Ihmisoikeuspoliittinen selonteko 2009, s. 25–27.

erityinen rooli TSS-oikeuksien aktiivisena edistäjänä.¹¹ Tässä yhteydessä on myös tärkeää mainita, että Suomi on selonteissaan paneutunut myös lapsiin kohdistuvan väkivallan vastaiseen työhön.¹² Selontekojen linjausten perusteella näyttääkin siltä, että Suomi on kansainvälisessä ihmisoikeuspolitiikassaan sitoutunut lapsien oikeuksien edistämiseen, lapsiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemiseen ja TSS-oikeuksien vahvistamiseen.

Ihmisoikeuspolitiikan uskottavuuden näkökulmasta tilanne ei kuitenkaan ole täysin tyydyttävä. Vuoden 2009 ihmisoikeuspoliittiseen selontekoon sisältyi perusteellinen analyysi perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta Suomessa. Lapsiin kohdistuva väkivalta todetaan Suomessa yleiseksi ilmiöksi. Se arvioidaan edelleen yleisimmäksi perheväkivallan muodoksi. Lapsia ja lapsiperheitä koskevat sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut kuvataan nekin monilta osin riittämättömiksi.¹³

Viimeisin ihmisoikeusselonteko on vuodelta 2014. Sen luonne on muuttunut strategiseksi asiakirjaksi, joten se ei enää edes tavoittele sellaista kattavuutta, joka oli tyypillistä aiemmille selonteille. Lasten oikeudet ovat yhä Suomelle tärkeä kysymys kansainvälisessä ihmisoikeuspolitiikassa¹⁴ ja sama pätee TSS-oikeuksiin.¹⁵ Selonteossa käydään lyhykäisesti läpi myös kansallisessa toimintaympäristössä esiintyviä ongelma-alueita. Lasten oikeuksien toteutuminen näyttäisi olevan yksi tällainen.¹⁶

Ihmisoikeusselonteot antavat kuvan ennen kaikkea siitä, millaisena Suomi näkee oman toimintansa. Tämän ohella on olennaista arvioida, millaisena Suomen tilanne vaikuttaa kansainvälisestä näkökulmasta. Tätä kysymystä lähestytään seuraavassa yhtäältä YK:n ihmisoikeusneuvoston määräaikaistarkastelun (UPR) ja toisaalta lapsen oikeuksien komitean antamien suositusten kautta.

Suomi on läpikäynyt kahdesti mainitun UPR-menettelyn. Kyseessä on poliittinen prosessi, jolla arvioidaan säännöllisesti kaikkien YK:n jäsenvaltioiden kansallista ihmisoikeustilannetta.¹⁷ Ensimmäisellä kierroksella vuonna 2008 Suomelle esitettiin UPR-menettelyssä 10 suositusta, joista yksi koski lapsiin kohdistuvaa väkivaltaa. Suositus korosti tarvetta ryhtyä aiempaa tehokkaampiin toimenpiteisiin naisiin ja lapsiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemiseksi. Tämän lisäksi katsottiin, että Suomessa tarvitaan ajantasaista tietoa lapsiin kohdistuvasta väkivallasta.¹⁸

11 Ihmisoikeuspoliittinen selonteko 2004, s. 122 ja Ihmisoikeuspoliittinen selonteko 2009, s. 51–54.

12 Ihmisoikeuspoliittinen selonteko 2009, s. 25–27.

13 Ibid, s. 142–145.

14 Ihmisoikeuspoliittinen selonteko 2014, s. 24.

15 Ibid., s. 31–32.

16 Ibid., s. 58. Ks. myös Kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma 2012–2013, s. 19–20.

17 Lundberg ja Oinonen 2014, s. 321–346.

18 A/HRC/8/24 Add.1, kohta 14.

Toisen, vuonna 2012 alkaneen, määräaikaistarkastelun aihepiirit olivat pääosin samoja kuin edelliselläkin kerralla. Perheväkivalta ja eritoten naiseen kohdistuva väkivalta muodosti edelleen keskeisen teeman Suomea koskevassa tarkastelussa. Suomen kansalliseen raporttiin sisältyi jakso kaikista niistä toimenpiteistä, joihin Suomi on edellisen raportin perusteella ryhtynyt. Tämä kattoi luonnollisesti myös lapsiin liittyvät suositukset.¹⁹ Määräaikaistarkastelun aikana tapahtuneessa valtioiden välisessä dialogissa nousi esiin lapsien oikeuksia koskevia teemoja ja jotkut uusista suosituksista liittyivät erityisesti lapsiin kohdistuvan väkivallan eri muotoihin.²⁰

Ensimmäistä LOS:n edellyttämää Suomen määräaikaisraporttia käsiteltiin lapsen oikeuksien komiteassa vuonna 1996. Komitean keskeinen huolenaihe koski taloudellisen laman vaikutuksia lapsiin. Komitea painottikin, että taloudellisesti vaikeassa tilanteessa on erittäin tärkeää pitää huolta siitä, että lasten TSS-oikeudet turvataan yhdenvertaisesti ja mahdollisimman täysimääräisesti sekä paikallisesti että kansallisesti.²¹

Komitean ensimmäisissä suosituksissa tuotiin esille teemoja, jotka ovat sittemmin tulleet tutuiksi myös muiden määräaikaisraporttien yhteydessä. Komitea katsoi, että Suomen olisi hyvä parantaa eri viranomaisen välistä koordinaatiota lapsia koskevissa asioissa,²² se niin ikään ehdotti, että lasten oikeuksien toteutumisen valvontaan tulisi kiinnittää huomiota²³ ja että lapsiin kohdistuvan seksuaalisen hyväksikäytön ja muun väkivallan ilmoittamiseen ja ennaltaehkäisyyn tulisi panostaa aiempaa systemaattisemmin.²⁴ Tämän aihepiirin osalta komitean tiedonintressi on sittemmin selvästi täsmentynyt. Viimeisimmät vuoden 2011 suositukset edellyttävät, että Suomen seuraavaan määräaikaisraporttiin sisältyy aiempaa yksityiskohtaisempi osio lapsiin kohdistuvasta väkivallasta.²⁵

Resurssien kohdentaminen nousi esiin myös Suomen toisen määräaikaisraportin käsittelyn yhteydessä. Lapsen oikeuksien komitea oli huolissaan siitä, että kuntien välillä näytti olevan suuria eroja lasten palvelujen turvaamisessa. Komitea päätyikin suosittamaan, että Suomi pyrkisi kehittämään keinoja, joilla voitaisiin turvata kaikille lapsille pääsy palvelui-

19 Ks. A/HRC/WG.6/13/FIN/1, kohdat 83–91.

20 Ks. esim. A/HRC/21/8, kohdat 89.15, 89.16, 89.26, 89.28, 89.32, 89.35 ja 89.36.

21 CRC/C/15/Add.53, 13 February 1996, kohdat 10 ja 21.

22 CRC/C/15/Add.53, 13 February 1996, kohta 22. Ks. myös CRC/C/15/Add.132, 16 October 2000, kohta 12; CRC/C/15/Add.272, 20 October 2005, kohta 5 ja CRC/C/FIN/CO/4, 2 August 2011, kohdat 11 ja 13.

23 CRC/C/15/Add.53, 13 February 1996, kohta 23. Ks. myös CRC/C/15/Add.132, 16 October 2000, kohta 14.

24 CRC/C/15/Add.53, 13 February 1996, kohta 26. Ks. myös CRC/C/15/Add.132, 16 October 2000, kohta 40 ja CRC/C/15/Add.272, 20 October 2005, kohdat 31–33.

25 CRC/C/FIN/CO/4, 2 August 2011, kohdat 38–39.

hin samoin ehdoin.²⁶ Sama näkökohta nostettiin esiin myös vuosina 2005 ja 2011, jolloin käsiteltiin Suomen kolmatta ja neljättä raporttia. Jälleen komitea suositteli, että Suomi tutkii lähemmin miten lapsille suunnatut resurssit kohdentuvat ja miten eri alueilla asuvien lasten yhtäläinen pääsy palveluihin voitaisiin turvata.²⁷

Edellä selvitetyn perusteella voidaan tehdä se johtopäätös, että lasten oikeudet eivät vielä täysin näy kotimaisessa käytännössä. Tästä kielivät sekä kansainvälisten valvontaelinten suositukset että Suomessa tehdyt omat arvioinnit. Suhtautuminen lasten oikeuksiin on vuosikymmenten kuluessa toki kohentunut, mutta tällä saralla on vielä tehtävää.

Suvianna Hakalehto-Wainio on arvioinut, että lapsiasiat ymmärretään Suomessa yhä ensisijaisesti perhepolitiikkana eikä niinkään juridisinä oikeuksina. Lasten hyvinvointiin liittyvät ongelmat nähdään tuolloin ensisijaisesti lapsipoliittisina, eikä lasten oikeuksien täytäntöönpanoon liittyvinä kysymyksinä.²⁸ Omaksuttu näkökulma ei ole yhdentekevä. Mitä poliittisempänä kysymys nähdään, sitä helpommin se päättyy tarkoituksenmukaisuusharkinnan piiriin. Tämä puolestaan on vaarallista etenkin sellaisessa tilanteessa, jossa erilaisiin palveluihin ollaan tekemässä voimakkaita leikkauksia.

3 Lapsi, väkivalta ja valtio

3.1 Lapsiin kohdistuvan väkivallan erityispiirteistä

Yksi valtion keskeisimpiä tehtäviä on suojata ihmisiä väkivallalta. Kesti kuitenkin melko pitkään, ennen kuin perheväkivalta eri muodoissaan ymmärrettiin sellaisena väkivaltana, joka on merkityksellistä myös ihmis-oikeuksien toteutumisen kannalta. Tämä on näkynyt muun muassa siinä, miten hitaasti naisiin kohdistuva väkivallan hahmotettiin ihmisoikeuskysymyksenä. Saman voi todeta myös lapsiin kohdistuvasta väkivallasta.

Ongelman konstruointia nimenomaan ihmisoikeuskysymykseksi on vaikeuttanut yhtäältä se, että lasten kasvattamisen ja kurittamisen välistä eroa pidettiin pitkään veteen piirrettynä viivana. Toisaalta lapsiin kohdistuvaa väkivaltaa on pidetty ensisijaisesti lastensuojelun ja erilaisten lapsipoliittisten toimenpiteiden piiriin kuuluvana asiana. Ilmiötä ei ole rinnastettu tavanomaiseen, aikuisten henkilöiden väliseen väkivaltaan, jonka kiellettyä luonnetta on pidetty selvänä ja johon on puututtu lähinnä rikosoikeudellisten mekanismien kautta.

²⁶ CRC/C/15/Add.132, 16 October 2000, kohta 16.

²⁷ CRC/C/15/Add.272, 20 October 2005, kohta 12 ja CRC/C/FIN/CO/4, 2 August 2011, kohta 17.

²⁸ Hakalehto-Wainio 2014, s. 154–155.

LOS:n teksti on tältä osin kuitenkin selkeä. Sopimuksen artikla 19(1) edellyttää, että:

Sopimusvaltiot ryhtyvät kaikkiin asianmukaisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin, sosiaalisiin ja koulutuksellisiin toimiin suojelakseen lasta kaikenlaiselta ruumiilliselta ja henkiseltä väkivallalta, vahingoittamiselta ja pahoinpitelyltä, laiminlyönniltä tai välinpitämättömältä tai huonolta kohtelulta tai hyväksikäytöltä, mukaanlukien seksuaalinen hyväksikäyttö, silloin kun hän on vanhempansa, muun laillisen huoltajansa tai kenen tahansa muun hoidossa.

Lapsen oikeuksien komitea lähtee siitä, että ruumiillisen kurittamisen ja muun väkivallan estäminen on valtion välitön ja ehdoton velvollisuus.²⁹ Sopimuksen lähtökohtana on, että lapsiin kohdistuvaa väkivaltaa ei voida oikeuttaa vetoamalla kasvatuksellisiin syihin tai perinteisiin, vaan siihen on suhtauduttava kuten muuhunkin väkivaltaan.³⁰

Kuritusväkivallan ohella lapsiin kohdistetaan monenlaista muuta väkivaltaa. Lapsen oikeuksien sopimuksen omaksuma väkivaltakäsite onkin hyvin laaja ja käsittää sekä fyysisen että psyykkisen väkivallan eri muodot. Väkivaltaa ei ole ainoastaan aktiivinen tekeminen, esimerkiksi pahoinpitteleminen, vaan myös huono ja välinpitämätön kohtelu. Lapsiin kohdistuvana väkivaltana pidetään myös lasten välistä väkivaltaa ja itsetuhoista käytöstä sekä median että informaatioteknologian piirissä tapahtuvaa väkivaltaa.³¹

Lapsen oikeuksien komitea on nostanut kiinnostavalla tavalla esiin myös institutionaalisen ja rakenteellisen väkivallan. Komitea katsoo, että valtion tehottomuus sopimusvelvoitteiden täytäntöönpanossa voi johtaa siihen, että viranomaiset aiheuttavat lapsille välillisesti ja välittömästi vahinkoa. Komitean tarkennusta on syytä lainata tässä:

Tällaisia laiminlyöntejä ovat puutteet lainsäädännössä tai muissa säännöksissä, lakien ja muiden ohjeiden puutteellinen täytäntöönpano sekä riittämättömät materiaaliset, tekniset ja inhimilliset resurssit lapsiin kohdistuvan väkivallan identifioimiseksi ja ehkäisemiseksi sekä siihen puuttumiseksi. Laiminlyönniksi katsotaan myös tilanne, jossa lapsiin kohdistuvaa väkivaltaa koskeviin toimenpiteisiin tai ohjelmiin ei ole liitetty tarpeellisia keinoja arvioida ja valvoa niiden tehokkuutta.³²

²⁹ CRC/C/GC/8, 2 March 2007, kohta 22.

³⁰ Ibid., kohdat 26–29.

³¹ CRC/C/GC/13, 18 April 2011, kohta 4 ja erit. kohdat 17–31.

³² Ibid., kohta 32. Käännös englannista suomeksi kirjoittajan.

Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että lapsiin kohdistuvan väkivallan hahmottaminen ennen kaikkea ihmisoikeuskysymykseksi on olennaista kaikkien lapsen oikeuksien toteutumisen kannalta. Väkivaltaan tulee siten suhtautua nimenomaan lapsen oikeuksien näkökulmasta, eikä niinkään lapsipoliittisesta perspektiivistä.³³

3.2 Väkivallan kohteeksi joutuneen lapsen oikeudesta tukeen

LOS:n artiklassa 19(2) täsmennetään valtion velvollisuuksia:

Tällaisten suojelutoimien tulisi tarvittaessa sisältää tehokkaita menetelmiä sosiaalisten ohjelmien perustamiseksi, joiden avulla lasta ja hänestä huolehtivia henkilöitä tuettaisiin, samoin kuin menetelmiä edellä kuvattujen lasten pahoinpitelytapauksen ehkäisemiseksi, tunnistamiseksi, raportoimiseksi, käsiteltäväksi saattamiseksi, tutkimiseksi, hoitamiseksi ja jatkoseurannaksi sekä tarvittaessa oikeuslaitoksen asiaan puuttumiseksi.

Valtioilla on toisin sanoen velvollisuus ehkäistä lapsiin kohdistuvaa väkivaltaa, puuttua siihen tarvittavin keinoin ja rangaistava tarpeen mukaan siihen syyllistyneitä. Mitä ennaltaehkäisyyn tulee, lapsen oikeuksien komitea on katsonut, että valtiolla on aktiivinen ja positiivinen velvollisuus tukea perheitä ja muita huoltajia sekä kannustaa ja opastaa heitä huolehtimaan lapsista hyvin.³⁴

Väkivallan kohteeksi joutuneella lapsella on luonnollisesti myös oikeus hoitoon ja tukeen. Olosuhteista riippuen tukea tulee suunnata myös lapsen perheelle.³⁵ Perheväkivallan kohteeksi joutuneen lapsen tilanne on erityisen hankala, koska hän on riippuvainen perheyhteisön tarjoamasta suojasta. Lapsen oikeuksien komitean näkökulmasta huostaanotto onkin aina viimesijainen keino. Ensisijaisesti olisi aina pyrittävä tukemaan perhettä ja autettava sitä toimimaan lasta kunnioittavalla tavalla. Tästä syystä perheväkivaltatilanteisiin tulisi puuttua syytetoimin vain silloin, kun tarkoituksena on suojata lasta merkittävältä haitalta ja kun rikosoikeudelliset toimenpiteet ovat lapsen edun mukaisia.³⁶

33 Ks. myös CRC/C/GC/13, 18 April 2011, kohta 13.

34 CRC/C/GC/13, 18 April 2011, kohta 5.

35 CRC/C/GC/8, 2 March 2007, kohta 37.

36 CRC/C/GC/8, 2 March 2007, kohta 41.

4 Lasten oikeudet ja talouden realiteetit

4.1 Ihmisoikeusnäkökulmalla on merkitystä – esimerkkinä lastensuojelu
Talouspoliittisessa keskustelussa hyvinvointipalvelut näyttäytyvät pääasiassa tuottavuus- ja tehokkuuskysymyksinä. Perus- ja ihmisoikeusarviot tehdään usein vasta sitten, kun taloudellisesta liikkumavarasta on jo sovittu. Talouspoliittinen keskustelu ei siten aina tunnista niitä perus- ja ihmisoikeusulottuvuuksia, joihin talouden realiteetit liittyvät.

Tämän artikkelin yksi keskeinen viesti on, että ihmisoikeusnäkökulma voi johtaa kestävämpään talouspoliittiseen päätöksentekoon. Perustelen tätä lähemmin lastensuojelusta käydyn keskustelun valossa.

Lastensuojelulain (LSL) 25 §:n mukaan kaikki lasten kanssa toimivat keskeiset toimijat veloitetaan ”lasten salassapitosäännösten estämättä viipymättä ilmoittamaan kunnan sosiaalihuollosta vastaavalle toimielimelle, jos he ovat tehtävässään saaneet tietää lapsesta, jonka hoidon ja huolenpidon tarve, kehitystä vaarantavat olosuhteet tai oma käyttäytyminen edellyttää lastensuojelun tarpeen selvittämistä.” Saatuaan lastensuojeluilmoituksen tai vastaavan yhteydenoton sosiaalityöntekijän on aloitettava viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä asian vireille tulosta arvio LSL:n mukaisten palvelujen ja tukitoimien tarpeesta. Arvion on valmistuttava viimeistään kolmen kuukauden kuluessa vireille tulosta. Jos lastensuojelulle katsotaan olevan tarvetta, lapselle on tehtävä asiakassuunnitelma. Siihen kirjataan ne olosuhteet ja asiat, joihin pyritään vaikuttamaan, lapsen ja hänen perheensä tuen tarve, palvelut ja muut tukitoimet, joilla tuen tarpeeseen pyritään vastaamaan, sekä arvioitu aika, jonka kuluessa tavoitteet pyritään toteuttamaan.

LSL:n 34 §:n mukaan sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen on ryhdyttävä avohuollon tukitoimiin viipymättä, kun lastensuojelutarve on todettu. Tukitoimien tarkoituksena on edistää ja tukea lapsen myönteistä kehitystä sekä tukea ja vahvistaa vanhempien, huoltajien ja lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaavien henkilöiden kasvatuskykyä ja -mahdollisuuksia. Tukitoimet toteutetaan mahdollisuuksien mukaan yhteistyössä lapsen ja vanhempien, huoltajien tai muiden lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaavien henkilöiden kanssa. Lähtökohtana on perheyhteyden säilyttäminen.

Lain kirjain ei kuitenkaan kerro vielä siitä, miten lasten oikeudet toteutuvat. Valtiontalouden tarkastusvirasto julkaisi vuonna 2012 tarkastuskertomuksen lastensuojelusta. Tarkastuksen lähtökohtana oli arvioida toteutuuko lastensuojelussa lapsen etu. Lapsen edun katsottiin toteutuvan, jos lastensuojelun asiakkaat saivat tarpeidensa mukaiset palvelut, asiakassuunnitelmat ja lastensuojelusuunnitelmat oli tehty säännösten mukaisesti, lastensuojelun resursointi ja valvonta oli riittävää sekä toimeentulotu-

ki- ja asiakasmaksulainsäädäntöä sovellettaessa LSL:n säännökset olivat ensisijaisia.³⁷

Tarkastus osoitti, että avohuollon käytännöt eivät turvanneet palvelujen saatavuutta lastensuojeluasiakkaalle tai hänen perheelleen. Kunnissa kirjattiin asiakassuunnitelmiin edelleen vain ne palvelut, joihin kunnalla on varaa.³⁸ Tarkastushavainnot viittasivat edelleen siihen, että lastensuojelun tavoitteiden ja määrärahojen välillä oli jo nykyistä LSL:ia säädettäessä ristiriita. LSL:n täytäntöönpanon ei nähty edellyttävän merkittävää lisäresursointia ja tarkastushavaintojen mukaan sama linja näyttäisi jatkuvan osassa tarkastuskuntia. Valtiontalouden tarkastusviraston näkemys olikin, että kunnat eivät talousarviota tehdessään osaa ennakoida tulevaa. Lastensuojelun avohuollossa toimivien sosiaalityöntekijöiden määrä nähtiin myös täysin riittämättömänä suhteessa asiakasmääräsuositukseen.³⁹

Lastensuojelun tilaa lähdettiin selvittämään nopeasti laaja-alaisemmin. Vuonna 2013 valmistunut *Toimiva lastensuojelu* -selvitys kokoaa ensisijaisia syitä siihen, miksi lastensuojelun tavoitteita ei ole saavutettu. Selvityksessä todetaan aluksi, että YK:n lasten oikeuksien sopimuksen vaikutus julkisen vallan toimintaan on jäänyt vähäiseksi. Valtion ja kuntien hallinnossa ei ole riittävästi tiedostettu lasten edun erityisluonnetta ja siitä seuraavia vaatimuksia julkiselle vallalle. Julkinen valta ei ole myöskään suunnitelmallisesti kehittänyt, ohjannut, johtanut eikä valvonut lastensuojelua. Henkilöstövoimavarat ovat niin ikään olleet kuormitukseen nähden liian pieniä. Ehkäisevässä lastensuojelussa ei ole onnistuttu. Sosiaali- ja terveydenhuollossa on korostettu ongelmasuuntautuneisuutta, mikä on johtanut siihen, että peruspalveluihin, kuten esimerkiksi perhetyöhön ja avohuoltoon, ei ole investoitu riittävästi.⁴⁰

4.2 Mitä tästä opimme?

Edellisessä jaksossa mainitut selvitykset johtivat lukuisiin toimenpiteisiin.⁴¹ Ihmisoikeusnäkökulmasta tarkastellen on kiinnostavaa huomata, että lapsen edun huomioon ottava tarkastelu johti sangen kriittisiin arvioihin lastensuojelun tilasta. Samoin on ilmeistä, että lastensuojelun yhtenä ongelmana on, että sitä on lähestytty ensisijaisesti taloudellisena kysymyksenä.

37 Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus: Lastensuojelu, s. 1.

38 Ibid., s. 201.

39 Ibid., s. 198.

40 Toimiva lastensuojelu 2013, s. 23–24.

41 Ks. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus: Jälki-seurantareportti.

Toisin kuin KP-oikeudet, TSS-oikeudet sisältävät ajatuksen progressiivisesta täytäntöönpanosta. Tämä näkyy myös tavassa, jolla LOS määrittää valtioille suunnattuja velvollisuuksia artiklassa 4:

Sopimusvaltiot ryhtyvät kaikkiin tarpeellisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin toimiin tässä yleissopimuksessa tunnusnettujen oikeuksien toteuttamiseksi. Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteuttamiseksi sopimusvaltiot ryhtyvät mahdollisimman täysimääräisesti tällaisiin toimiin käytettävissä olevien voimavarojensa mukaan ja tarvittaessa kansainvälisen yhteistyön puitteissa.

TSS-oikeuksien progressiivisuus palautuu lähtökohtaan, jonka mukaan TSS-oikeuksien toteuttaminen edellyttää merkittäviä taloudellisia resursseja. KP-oikeuksiin ei puolestaan liitetä tällaista asteittaisuutta, vaikka niiden täytäntöönpano merkitsee luonnollisesti myös kustannuksia.⁴²

Progressiivisuus ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteivät velvoitteet olisi oikeudellisesti sitovia. Taloudellisten resurssien suuntaamista koskevat kysymykset ovat luonnollisesti vaikeita. Kun ne yhdistetään ihmisoikeusnormeille tavanomaisiin avoimiin ilmaisiin, siirrytään vääjäämättä harkinnan alueelle. Määrite ”käytettävissä olevat voimavarat” voidaan ymmärtää monella eri tavalla, mikä näkyy selvästi myös tämänhetkisessä talouspoliittisessa keskustelussa. Joku näkee velkaantumisen osoituksena siitä, ettei käytettävissä olevia voimavaroja juurikaan ole, kun taas joku toinen hahmottaa tilanteen toisin. Oikeudellisessa diskurssissa on erittäin hankalaa antaa lopullista vastausta siihen, miten tämänkaltainen makrotalouden peruskysymys pitäisi hahmottaa.

TSS-oikeuksien progressiivisuuteen kuuluu edelleen ajatus siitä, että saavutettua oikeuksien toteutumisen tasoa ei pitäisi lähtökohtaisesti heikentää. Jos leikkaustoimenpiteisiin on pakko ryhtyä, oikeuksien mahdollisimman täysimääräisen toteuttamisen vaatimus asettaa toimenpiteille tietyt ehdot. Ensinnäkin edellytetään, että toimenpiteet ovat huolella harkittuja ja täysin oikeutettuja ottaen huomioon kaikki sopimukseen sisältyvät oikeudet.⁴³ Tämän lisäksi on pidettävä huolta siitä, että haavoittuvassa asemassa olevia on suojeltavia vaikeinakin aikoina.⁴⁴ Lapsen oikeuksien komitea on niin ikään täsmentänyt, että valtioiden on taloudellisesta tilanteestaan riippumatta tehtävä kaikkensa lasten oikeuksien toteuttamiseksi. Niiden on myös kiinnitettävä erityinen huoli haavoittuvassa tilanteessa olevien lasten tilanteeseen.⁴⁵

42 Ks. myös Riedel 2012, s. 138.

43 E/1991/23, E/C.12/1990/8, kohta 9.

44 Ibid., kohta 12.

45 CRC/GC/2003/5, 27 November 2003, kohta 8.

Kuten jo aiemmin on tuotu esiin, LOS:n tulkinnassa on aina otettava huomioon lapsen edun ensisijaisuuden periaate. Lapsen oikeuksien komitean mukaan lapsen etu pitää sisällään sääntö- ja periaateulottuvuuden sekä prosessuaalisen ulottuvuuden. Lapsella on toisin sanoen oikeus siihen, että hänen etunsa asetetaan ensi sijalle. Lapsen edun ensisijaisuuden tulee myös ohjata muiden sopimukseen sisällytettyjen normien tulkintaa. Periaate sisältää myös prosessuaalisia vaateita. Lasta koskevien päätösten yhteydessä on erikseen arvioitava, miten päätös vaikuttaa lapseen tai lapsiin. Julkisen vallan on myös osoitettava, miten lapsen etu on päätöksenteossa otettu huomioon.⁴⁶

TSS-oikeuksien toteutumiseen vaikuttavia toimenpiteitä tulee näin ollen arvioida edellä mainitulla tavalla lapsen edun ensisijaisuus huomioon ottaen. Säästötoimenpiteiden osalta tämä merkitsee ennen kaikkea, että lapsen etu on näiden yhteydessä otettava aidosti huomioon. Lapsen etu on toisin sanoen otettava keskeiseksi lopputulosta määrääväksi tekijäksi.⁴⁷

5 Johtopäätöksiä

TSS-oikeuksien karsiminen heikentää erityisesti lasten asemaa. Oikeudellinen argumentaatio on yksi tulokulma palvelujärjestelmän karsimiseen. Olen edellä pyrkinyt tuomaan esiin, että ihmisoikeuksista on johdettavissa sellaisia sopeuttamistoimien reunaehtoja, joita valtioiden on noudatettava. Ongelmallista on, että oikeudelliset näkökohdat pääsevät keskusteluun mukaan vasta talouspoliittisen puheen jälkeen. Tällöin oikeus on vain talouspoliittisten vääjäämättömyyksien häiriötekijä, eikä yhteiskunnallisesti painava näkökohta, joka on otettava huomioon taloudellisten realiteettien rinnalla.

Oikeudellistuminen ei sinänsä ratkaise varojen kohdentamiseen liittyviä ongelmia.⁴⁸ Lapsen oikeuksien tunnistaminen voi kuitenkin merkittävästi parantaa valtion ja kuntien valmiutta arvioida säästötoimenpiteidensä vaikutuksia. Lapsivaikutusten arvioinnin kautta saataisiin samoin selvyyttä siihen, miten toimenpiteet vaikuttavat lapsiin ja miten lasten intressit on punnintatilanteessa otettu huomioon. Talouden kurjistumista ei voi normein estää, mutta niiden avulla voidaan ehkäistä pahimmat ylilyönnit ja virheet.

Puuttumalla TSS-oikeuksiin ei siten kajota hyvien aikojen ylellisyyteen, vaan keskeiseen osaan sitä kokonaisuutta, jossa lasten perustavaa laa-

46 CRC/C/GC/14, 29 May 2013, kohta 6.

47 Ks. myös Hakalehto-Wainio 2014, s. 142.

48 Ks. myös Sipilä ja Österbacka 2013, s. 36.

tua olevat elämän edellytykset rakennetaan. Kuten lastensuojelua koskeva esimerkki osoittaa, hyvinvointipalveluissa voi olla kyse myös keskeisten KP-oikeuksien toteutumisesta. Viime aikoina julkisuuteen on tullut hälyttäviä tietoja siitä, että lastensuojelu ei kaikissa kunnissa vieläkään ole LSL:n edellyttämällä tasolla.⁴⁹ Tämänkaltaiset viestit olisi päättäjien syytä ottaa vakavasti, eritoten tilanteessa, jossa palvelujärjestelmiin kohdistuu voimakkaita säästöpaineita.

49 Helsingissä pelätään uutta Vilja Eerika -tragediaa – ”Edes ilmeisiin ongelmiin ei aina puututa”, MTV-uutiset – STT, julkaistu 21.3.2016. Saatavilla mtv.fi/uutiset (vierailtu 6.4.2016).

LÄHTEET

- A/HRC/21/8, 5 July 2012: Universal Periodic Review, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Finland.
- A/HRC/WG.6/13/FIN/1, 7 March 2012: Universal Periodic Review, Working Group on the Universal Periodic Review, National report submitted in accordance with paragraph 5 of the annex to Human Rights Council resolution 16/21.
- A/HRC/8/24, 23 May 2008: Universal Periodic Review, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Finland.
- A/HRC/8/24 Add. 1, 25 August 2008: Universal Periodic Review, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Finland, Addendum, Responses of Finland to the recommendations/conclusions.
- CRC/C/FIN/CO/4, 2 August 2011: Concluding observations of the Committee on the Rights of the Child, Finland.
- CRC/C/15/Add.272, 20 October 2005: Concluding observations of the Committee on the Rights of the Child, Finland.
- CRC/C/15/Add.132, 16 October 2000: Concluding observations of the Committee on the Rights of the Child, Finland.
- CRC/C/15/Add.53, 13 February 1996: Concluding observations of the Committee on the Rights of the Child, Finland.
- CRC/C/GC/14, 29 May 2013: General Comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1).
- CRC/C/GC/13, 18 April 2011: General Comment No. 13 (2011) The right of the child to freedom from all forms of violence.
- CRC/C/GC/8, 2 March 2007: General Comment No. 8 (2006) The right of the child to protection from corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment.
- CRC/GC/2003/5, 27 November 2003: General Comment No. 5 (2003) General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child.
- E/1991/23, E/C.12/1990/8: General Comment No. 3 (1990) The nature of States

- parties obligations (art. 2 para. 1 of the Covenant), Committee on Economic, Social and Cultural Rights.
- Ellonen, Noora – Kivivuori, Janne – Kääriäinen, Juha 2007: Lapset ja nuoret väkivallan uhreina. Poliisiammattikorkeakoulun tiedotteita 64/2007, Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 80.
- Fagerlund, Monica – Peltola, Marja – Kääriäinen, Juha – Ellonen, Noora – Sariola, Heikki 2013: Lasten ja nuorten väkivaltakokemukset 2013. Lapsiuhritutkimuksen tuloksia. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 110.
- Hakalehto-Wainio, Suvianna 2014: Lasten oikeudet lapsen oikeuksien sopimuksessa. Teoksessa Timo Koivurova ja Elina Pirjatanniemi (toim.): Ihmisoikeuksien käsikirja. Tietosanoma. Helsinki.
- Ihmisoikeusselonteko 2014: Valtioneuvoston ihmisoikeusselonteko 2014, VNS 6/2014 vp.
- Ihmisoikeuspoliittinen selonteko 2009: Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle Suomen ihmisoikeuspolitiikasta 2009, VNS 7/2009 vp.
- Ihmisoikeuspoliittinen selonteko 2004: Valtioneuvoston selonteko ihmisoikeuspolitiikasta 2004, VNS 2/2004 vp.
- Ihmisoikeuspoliittinen selonteko 2000: Ihmisoikeudet ja Suomen ulkopolitiikka. Ulkoasiainministeri Erkki Tuomiojan Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle antama selvitys Suomen hallituksen ihmisoikeuspolitiikasta 29.11.2000.
- Ihmisoikeuspoliittinen selonteko 1998: Ulkoministeri Tarja Halosen Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle antama selonteko Suomen hallituksen ihmisoikeuspolitiikasta 11.11.1998.
- Kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma 2012–2013: Kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma. Oikeusministeriö. Selvityksiä ja ohjeita 18/2012.
- Krug, Etienne G. – Dahlberg, Linda L. – Mercy, James A. – Zwi, Anthony B. – Lozanos, Rafael (toim.) 2002: Väkipalvalla ja terveys. World Health Organization, Geneve.
- Lundberg, Erik – Oinonen, Krista 2014: YK:n ihmisoikeusneuvoston määräaikaistarkastelu. Teoksessa Timo Koivurova – Elina Pirjatanniemi (toim.): Ihmisoikeuksien käsikirja. Tietosanoma, Helsinki.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 12/2015 – HE 80/2015 vp.
- Riedel, Eibe 2012: Economic, Social and Cultural Rights. Teoksessa Catarina Krause ja Martin Scheinin (toim.): International Protection of Human Rights: A Textbook. Second revised version. Åbo Akademi University, Institute for Human Rights. Åbo.
- Sipilä, Jorma – Österbacka, Eva 2013: Enemmän ongelmien ehkäisyä, vähemmän korjailua? Perheitä ja lapsia tukevien palvelujen tuloksellisuus ja kustannusvaikuttavuus. Valtiovarainministeriön julkaisuja 11/2013.
- Sivistysvaliokunnan mietintö SiVM 11/2015 – HE 80/2015 vp.
- Sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunto StVL 5/2015 vp HE 80/2015 vp.
- Toimiva lastensuojelu 2013. Selvitysryhmän loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2013:19.
- Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus: Lastensuojelu. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 6/2012.
- Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus: Jälkiseurantaraportti. Tarkastuskertomus 6/2012 lastensuojelu. 13.10.2014. Dnro 321/54/2010.