

Koronapandemian vaikutukset haavoittuvassa asemassa olevien lasten läheissuhteiden ylläpitämiseen ja perhe-elämän suojaan

Liisa Nieminen

VALTIONEUVOSTON KANSLIAN JULKAISUJA 2022:20

vnk.fi



VALTIONEUVOSTON KANSLIA
STATSRÅDETS KANSLI

Koronapandemian vaikutukset haavoittuvassa asemassa olevien lasten läheissuhteiden ylläpitämiseen ja perhe-elämän suojaan

Liisa Nieminen

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Publication distribution**Institutional Repository
for the Government
of Finland Valto**

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Publication sale**Online bookstore
of the Finnish
Government**

vnjulkaisumyynti.fi

Valtioneuvoston kanslia

This publication is copyrighted. You may download, display and print it for Your own personal use. Commercial use is prohibited.

ISBN pdf: 978-952-383-102-5

ISSN pdf: 2490-1164

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2022

Koronapandemian vaikutukset haavoittuvassa asemassa olevien lasten läheissuhteiden ylläpitämiseen ja perhe-elämän suojaan

Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2022:20

Julkaisija Valtioneuvoston kanslia

Tekijä/t Liisa Nieminen

Kieli suomi

Sivumäärä 123

Tiivistelmä Koronapandemia ei vaikuttanut kaikkiin samalla tavalla. Erityisen ankarasti se vaikutti haavoittuvassa asemassa vankiloissa, lastensuojelulaitoksissa ja kehitysvammalaitoksissa oleviin, kun yhteydenpitoa rajoitettiin, tapaamiset kiellettiin tai siirrettiin etätapaamiseksi. Rajoitukset kohdistuivat myös laitoksissa olevien henkilöiden lapsiin, joten perhe- ja yksityiselämän suojaa rajoitettiin.

Julkisella vallalla on perustuslain mukaan velvollisuus turvata jokaisen oikeus elämään ja velvollisuus edistää väestön terveyttä ja turvata riittävät terveystalvelut. Tämä oli perusteena omaisten vierailujen rajoituksille. Koronapandemia olisi voinut levitä laitoksissa ja olla huonon terveydentilan omaaville kohtalokasta. Monet rajoitukset olivat välttämättömiä. Eri asia on, millaisia muotoja noudattaen ne toteutettiin, ei välttämättä lailla, kuten pitäisi. Kaikissa laitoksissa syntyi perus- ja ihmisoikeuksia koskevia ongelmia, mutta vähän erilaisia.

Julkaisu käsittelee vankiloissa, lastensuojelulaitoksissa ja kehitysvammaisten laitoksissa pandemian aikana syntyneitä perus- ja ihmisoikeusongelmia lasten oikeuksien näkökulmasta. Peruseriaate on sama kaikissa. Pitää löytää tasapaino perhe-elämän suojan ja hengen suojaamisvelvollisuuden ja terveyden edistämisen välillä pandemian aikana.

Asiasanat pandemia, haavoittuvuus, laitosvalta, vanki, kehitysvammainen, lastensuojelu, perus- ja ihmisoikeudet, oikeusturva

ISBN PDF 978-952-383-102-5

ISSN PDF 2490-1164

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-102-5>

Covid-19-pandemins inverkan på upprätthållandet av utsatta barns nära relationer och på skyddet för familjelivet

Statsrådets kanslis publikationer 2022:20

Utgivare Statsrådets kansli

Författare Liisa Nieminen

Språk finska

Sidantal 123

Referat Covid-19-pandemin påverkade inte alla på samma sätt. Den var särskilt svår för personer i utsatt ställning i fängelser, på barnskyddsanstalter och på institutioner för personer med utvecklingsstörning i och med att kontakterna begränsades och besök förbjöds eller ordnades på distans. Begränsningarna drabbade också barn till de boende på institutionerna, vilket betyder att skyddet för familje- och privatlivet begränsades.

Det allmänna har enligt grundlagen skyldighet att trygga alla människors rätt till liv och skyldighet att främja befolkningens hälsa samt att trygga tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster. Detta var motiveringen till att de anhörigas besök begränsades. Covid-19-pandemin hade kunnat spridas på institutionerna och vara ödesdiger för personer med dåligt hälsotillstånd. Många av begränsningarna var nödvändiga. Det är dock en annan fråga i vilken form de genomfördes. Allt kanske inte alltid gick till på det sätt som det borde ha gjort. Det uppstod problem i frågor som gäller de grundläggande och mänskliga rättigheterna på alla institutioner, men av lite olika typ.

Publikationen fokuserar på barnens rättigheter i samband med problem som uppstått under pandemin i fråga om de grundläggande rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i fängelser, på barnskyddsanstalter och på institutioner för personer med utvecklingsstörning. Grundprincipen är densamma. Man måste hitta en balans mellan skyddet för familjelivet och skyldigheten att trygga livet och främja hälsan under pandemin.

Nyckelord pandemi, sårbarhet, institutionell makt, fånge, person med utvecklingsstörning, barnskydd, grundläggande fri- och rättigheter, mänskliga rättigheter, rättssäkerhet

ISBN PDF 978-952-383-102-5

ISSN PDF 2490-1164

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-102-5>

Impact of the COVID-19 pandemic on maintaining vulnerable children's close relationships and protecting their family life

Publications of the Prime Minister's Office 2022:20

Publisher Prime Minister's Office

Author(s) Liisa Nieminen

Language Finnish **Pages** 123

Abstract The COVID-19 pandemic did not affect everyone in the same way. It had a particularly severe impact on vulnerable people in prisons, child welfare institutions and institutions for people with intellectual disabilities, because contacts were restricted and in-person visits prohibited or conducted remotely. The restrictions also applied to the children of people living in such institutions, meaning that the protection of privacy and family life was restricted.

Under the Constitution of Finland, public authorities have a duty to guarantee everyone's right to life, to promote the health of the population and to guarantee adequate medical services. This was the reason for restricting visits by family members and friends. The COVID-19 pandemic could have spread in institutions, and it could have been fatal for people in poor health. Many of the restrictions were necessary. However, it is an entirely different matter in what form they were implemented. They were not necessarily implemented by law as they should have been. All institutions faced problems related to fundamental and human rights but slightly different ones.

This publication discusses, from the perspective of children's rights, fundamental and human rights issues that arose in prisons, child welfare institutions and institutions for people with intellectual disabilities during the pandemic. The basic principle is the same. It is essential to find a balance between the protection of family life, the duty to safeguard the right to life and the promotion of health even during a pandemic.

Keywords pandemic, vulnerability, institutional authority, prison, person with intellectual disabilities, child welfare, fundamental and human rights, protection under the law

ISBN PDF 978-952-383-102-5 **ISSN PDF** 2490-1164

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-102-5>

Sisältö

I	YLEINEN OSA	11
1	Haavoittuvassa asemassa olevat ihmiset koronapandemian oloissa	11
1.1	Johdanto teeman käsittelyyn.....	11
1.2	Tapahtumain kulku pääpiirteissään.....	15
1.3	Haavoittuvuuden määrittely.....	18
1.3.1	Yleistä haavoittuvuuden käsitteestä	18
1.3.2	Haavoittuvuuden oikeudellinen määrittely	22
2	Tutkimustehtävä	24
2.1	Lähtökohdista.....	24
2.2	Oikeuspoliittista tutkimusta.....	25
2.3	Selvitys vai tutkimus?.....	26
2.4	Tilaututkimus	27
2.5	Tutkimuskysymykset ja rajaukset.....	29
2.5.1	Laaja näkökulma: Oikeusvaltion puolustus	29
2.5.2	Konkreettiset tutkimusongelmat	30
2.6	Teemasta aiemmin tehty tutkimus.....	33
3	Koronapandemiasta lapsille aiheutuvien oikeudellisten ongelmien esittely	37
3.1	Sosiaali- ja terveysministeriön ohjeet, kirjeet, ym.....	37
3.2	Kriittiset kommentit viranomaistoimintaa kohtaan	39
3.3	Lasten keskinäinen eriarvoisuus	42
4	Perusoikeusjuridiikka koronapandemian aikaan sijoitettuna	47
4.1	Taustaa	47
4.2	Laitosvaltaopin osittainen paluu koronan varjossa?.....	48
4.3	Perhe-elämän suoja perus- ja ihmisoikeutena koronapandemian oloissa	51
4.3.1	Perheen käsite ja sisältö.....	51
4.3.2	Perhe lapsen hyvinvoinnin turvaajana vai perusoikeuksien rajoittajana?	54

4.4	Perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen (PeL 22 §)	57
4.4.1	Positiivinen/negatiivinen perus- ja ihmisoikeusoikeussuoja.....	57
4.4.2	Tasapainoilua: perhe-elämän suoja esimerkkinä	59
4.4.2.1	Kansainvälisen ihmisoikeussäätelyn vaatimat muutokset	59
4.4.2.2	Koronapandemian aikana lapsen tapaamisoikeuden toteutumisessa ilmenneet ongelmat	61
5	Yhteenveto oikeudellisista ongelmista.....	64
5.1	Lailta säätämisen vaatimus	65
5.2	Lapsen etu	68
5.3	Ristiriitainen soft law.....	70
5.4	Muutoksenhakuoikeus oikeussuojan osana.....	71
II	ERITYINEN OSA	74
6	Johdanto	74
7	Vankilaan liittyvät perhe-elämän suojan ongelmat koronapandemian aikana	77
7.1	Taustatietoa vankilan todellisuudesta perhe-elämän kannalta.....	77
7.2	Lapsi, jonka vanhempi on vankilassa.....	79
7.2.1	Tapaamisia ja poistumisia koskeva sääntely.....	79
7.2.2	Mahdolliset ristiriidat vangin oikeuksien ja lapsen edun välillä	82
7.2.3	Koronapandemia-ajan rajoitukset.....	86
7.2.3.1	Uuden lainsäädännön tarve	86
7.2.3.2	Perusoikeussuojan puutteet.....	87
7.3	15–17-vuotiaat vangit.....	90
7.3.1	”Välitilassa” aikuisuuden ja lapsuuden välillä	90
7.3.2	Poikkeukselliset olosuhteet yhteydenpito-oikeutta rajoittamassa	94
7.4	Lapsi vanhempansa mukana vankilassa.....	96
7.4.1	”Kun äiti joutuu vankilaan”	96
7.4.2	Uudistus ja sen tausta	98
7.4.3	Koronapandemia-ajan uudet haasteet	99

8	Lastensuojelulaitokset koronapandemian aikana	101
8.1	Lainsäädännölliset ratkaisut.....	101
8.2	Kriteerit perusoikeuksien rajoituksille laitoksissa.....	103
8.3	Poikkeusolot sijaishuollossa – laillisuusvalvojen tulkitsemana ja sijoitettujen lasten kokemana	104
9	Kehitysvammaiset lapset laitoksessa koronapandemian aikana	107
9.1	Lähtökohdista.....	107
9.2	Koronapandemian aikana syntyneet perus- ja ihmisoikeusongelmat.....	111
III	SOPEUTUMISTA PANDEMIAN JÄLKEISEEN TILANTEeseen	115
10	Jälkikäteinen kritiikki – riittääkö se?	115
11	Tutkimuksen rajalliset mahdollisuudet.....	118
11.1	Yhteiskuntatieteellinen tutkimus.....	118
11.2	Oikeustieteellisen tutkimuksen rooli	119
12	Ennalta varautumisen vaikeus	121

ALKUSANAT LIISA NIEMISEN TUTKIMUKSEEN

Kansallisen lapsistrategian vuonna 2020 laatinut parlamentaarinen komitea linjasi, että vahva ja resilientti yhteiskunta on olennaisessa asemassa muutoksiin, kriiseihin ja poikkeusoloihin vastaamisessa. Kansallisessa lapsistrategiassa visioitiin, että lapsen oikeuksia kunnioittavassa Suomessa tuetaan lasten, perheiden ja yhteisöjen voimavaroja ja kriisinkestävyttä ja turvataan lapsen oikeudet hyvin vaikeissakin olosuhteissa. Tämän tavoitteen toteutumiseen tarvitaan tietoa, jota tämä artikkeli on kerännyt laajasta lasten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen näkökulmasta.

Koronakriisin hallinta on ollut tärkeä julkisen vallan tehtävä kriisin alusta lukien. Kriisistä ja sen vaikutuksista hyvinvointiin on koottu merkittävä määrä tietoa eri yhteiskunnan osa-alueilla, ja vaikutuksiin on puututtu eri hallinnon aloilla useilla toimilla. Kansallisen lapsistrategian yhteydessä toiminut koronatyöryhmä keräsi myös laajasti tietoa koronakriisin vaikutuksista lasten, nuorten ja perheiden hyvinvointiin sekä lapsen oikeuksien toteutumisesta kriisiaikana. Koronatyöryhmä totesi, että kriisin vaikutuksia tulee seurata ja arvioida pitkäjänteisesti.

Kansallisen lapsistrategian toimeenpanosuunnitelman yhtenä toimenpiteenä on ollut selvittää koronaepidemian vaikutuksia lasten läheissuhteiden ylläpitoon ja perhe-elämän suojaan. Tavoitteena on ollut kartoittaa ja arvioida esiin nousseita ongelmakohtia sekä hahmotella jatkotoimia vanhemmuuden tukeen ja lasten perhe-elämän suojan vahvistamiseen koronan jälkihoidossa. Lähtökohtana kyseiselle toimenpiteelle oli huoli siitä, että poikkeuksellinen tilanne on saattanut heikentää muun muassa lapsen tapaamisoikeuden toteutumista, lastensuojelulain mukaista yhteydenpitoa, vankilassa olevien vanhempien lasten oikeutta tavata vanhempiaan sekä eri syistä laitospöytäisissä olosuhteissa elävien lasten asemaa.

Toimenpiteeseen liittyvä tutkimus tilattiin Liisa Niemiseltä Helsingin yliopistosta (OTT, VTM, valtiosääntöoikeuden dosentti, vanhempi yliopistonlehtori). Tutkimus on jaettu kahteen pääosaan. Niistä ”Yleinen osa” on tutkimuksellisempi ja valottaa mielenkiintoisella tavalla muun muassa lapsen oikeudellista asemaa suhteessa perhe-elämään

ja sen suojaan. ”Eriyinen osa” taasen antaa selkeän kuvan niistä konkreettisista ongelmista, joita haavoittuvassa asemassa olevat lapset ovat kohdanneet koronapandemian aikana.

Kiitos Liisa Niemiselle suuresta työstä, jonka hän on tehnyt. Tästä laajasta ja perusteellisesta tutkimuksesta on varmasti apua ja tukea myös tulevaisuudessa. Sen perusteella saa hyvän kuvan siitä, mihin toimenpiteisiin tulisi vastaisuudessa ryhtyä, jos pandemian tai muun vastaavan syyn takia joudutaan pohtimaan perus- ja ihmisoikeuksien rajoittamista.

Johanna Laisaari
Syyskuu 2022

I YLEINEN OSA

1 Haavoittuvassa asemassa olevat ihmiset koronapandemian oloissa

1.1 Johdanto teeman käsittelyyn

Koronaepidemian (COVID-19) iskiessä Suomeen vuoden 2020 alussa maamme oli varautunut tilanteeseen varsin huonosti, mikä on nyttemmin todettu myös Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) tuottamassa tutkimuksessa.¹ Maailman terveysjärjestö WHO julisti COVID-19:n pandemiaksi 11.3.2020. Suomessa THL totesi heinäkuussa 2022 pandemian muuttuneen endemiaksi. WHO ei ollut muuttanut kantaansa ainakaan vielä elokuun 2022 alkuun mennessä.²

Heti WHO:n julistuksen jälkeen Suomessa tartuttiin toimeen. Valtioneuvosto totesi 13.3.2020 yhdessä tasavallan presidentin kanssa Suomen olevan poikkeusoloissa (VNK/2020/31) ja päätyi ottamaan valmiuslain (1552/2011) käyttöön.³ Hallitus antoi valmiuslain käyttöönottoasetuksen eduskunnalle 17.3.2020, ja eduskunta hyväksyi sen seuraavana päivänä perustuslakivaliokunnan annettua siitä ensin mietinnön (PeVM 2/2020 vp – M 1/2020 vp). Poikkeusolot olivat sillä erää voimassa 16.3.2020-16.6.2020 ja seuraavana vuonna uudelleen 1.3.-27.4.2021 (VNK/2021/21). Kun ei

¹ Varautumisen ja tilannekuvan puutteellisuus sekä eri viranomaisten ja muiden toimijoiden vastuiden epäselvyydet vaikeuttivat koronapandemian hoitoa Suomessa alkuvaiheessa. Ks. Laura Kihlström ym., ”Kenenkä vastuulla tää nyt sitten on? Ei ehkä ainakaan meidän”: COVID-19-pandemian hallinta ja johtaminen Suomessa. Tutkimuksesta tiiviisti 27/2022. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2022.

² Pandemialla tarkoitetaan maailmanlaajuisesti levinnyttä epidemiaa. Pandemia-sana tulee kreikan kielestä (pan=kaikki ja demos=kansa). Epidemialla tarkoitetaan tilannetta, jossa tartuntatauti esiintyy poikkeuksellisen suurella osalla jonkin alueen väestöstä (epi=päällä). Endemia tarkoittaa sitä, että virusta esiintyy kaikkialla maailmassa jatkuvasti ja näemme kausivaihtelun mukaisesti toistuvia epidemioita.

³ Valmiuslaista yleisesti ks. Johannes Heikkonen ym., Valmiuslaki ja perusoikeudet poikkeusoloissa: Valtiosääntöoikeudellinen kokonaisarvio valmiuslain ja perustuslain 23 §:n suhteesta. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 64/2018. Valmiuslakia on muutettu äskettäin lisäämällä poikkeusolojen määritelmään uusi 6) kohta (707/2022). Ks. HE 63/2022 vp ja PeVL 29/2022 vp. Vireillä on myös lain kokonaisuudistus.

voitu tietää, kauanko pandemia kestää, oli vaikea luoda pitkän tähtäyksen suunnitelmaa eikä aina ollut mahdollista pohtia asiaa syvällisesti yksilöiden oikeuksien kannalta. Etenkin koronapandemian alkuvaiheessa näytti usein siltä, että pandemian aiheuttamista ongelmista piti päästä pian eroon ”keinolla millä hyvänsä” ja oli myös varauduttava kaikkiin mahdollisiin riskeihin.⁴ Valmiuslaki ei kuitenkaan soveltunut vuonna 2020 alkaneeseen pandemiatilanteeseen riittävän hyvin. Valmiuslaissa oli alun perin varauduttu ensisijaisesti sotilaallisiin kriiseihin ja vakaviin talouden häiriöihin.⁵

Hallituksella oli pandemian hoidossa keskeinen rooli, ja eduskunnan odotettiin vahvistavan sen lakiehdotukset sellaisenaan, mutta toisinaan siinä tuli oikeudellisia ongelmia vastaan.⁶ Suomessa perus- ja ihmisoikeuskontrolli on pääosin ennakkollista, ja eduskunnan perustuslakivaliokunnalla on siinä keskeinen rooli. Vaikka poikkeusoloissa perustuslainmukaisuuden valvonta tapahtuu hieman tavallisuudesta poikkeavin muodoin, sisällöllisissä kysymyksissä perustuslakivaliokunta on tällöinkin keskeinen toimija. Siksi perustuslakivaliokunnasta tuli niin näkyvä osa pandemian hoitoa. Vaikka valiokunta oli pääosin yksimielinen - kuten yleensäkin - kaikki valtiosääntöoikeuden asiantuntijat eivät olleet tukemassa hallituksen toimia. Jotkut tutkijat kritisoivat sosiaalisessa mediassa ja blogikirjoituksissa hallituksen toimia perus- ja ihmisoikeuksien rajoittamisessa.⁷ Kritiikki kohdistui esimerkiksi siihen, että valmiuslain 4.3 § ei tullut huomioiduksi riittävästi. Sen mukaan valmiuslakia sovellettaessa on noudatettava

⁴ Kiireeseen kiinnittää huomiota myös Juha Lavapuro, Oikeuden resilienssi. Lakimies 7-8/2020 vp, s. 1262-1267, 1264. Ks. myös PeVM 11/2020 vp, jossa kiinnitetään huomiota eduskunnan rooliin kriisiä koskevassa päätöksenteossa. Eduskunnan asema siinä voisi PeV:n mukaan olla nykyistä painavampi. Ks. myös Jari Stenvall ym., Koronajohtaminen Suomessa – Arvio covid 19-pandemian johtamisesta ja hallinnosta syksystä 2020 syksyyn 2021. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:34. Valtioneuvoston kanslia 2022.

⁵ Ks. myös Euroopan komission oikeusvaltiokertomus 2022, Oikeusvaltiotilanne Suomessa, s. 18-19. Komission yksiköiden lainvalmisteluasiakirja, SWD(2022)526 final.

⁶ Ks. esim. HE 39/2021 vp ja PeVL 12/2021 vp. Oikeuskanslerin rooli lakiesitysten laillisuusvalvonnassa COVID-19-epidemiassa nousi esille mm. edellä mainitun HE:n yhteydessä. Asiaa selventää oikeuskansleri Tuomas Pöysti, Oikeuskanslerin rooli lakiesitysten laillisuusvalvonnassa covid-19-epidemiassa. Puheenvuoro, 6.4.2021 eduskunnassa valtioneuvoston oikeuskanslerin vuoden 2020 kertomuksen käsittelyssä. Hänen mielestään ei saisi syntyä sellaista vaikutelmaa, että ”oikeuskansleri on enemmän hallitustiimin neuvonantaja kuin riippumaton laillisuusvalvoja”.

⁷ Ks. esim. Martin Scheinin, Koronakriisi ja perustuslaki – perusoikeusminimalismi vain perusoikeuslähtöinen konstruktio, Perustuslakiblogi, 23.3.2020 ja Valmiuslaki otettiin sovellettavaksi lainvastaisesti, Perustuslakiblogi, 1.3.2021 ja Pauli Rautiainen & Matti Muukkonen, Pakkotestaus rajoilla on laillista vain terveydenhuollon ammattihenkilön yksilöllisen harkinnan perusteella, Perustuslakiblogi, 31.12.2021.

Suomea sitovia kansainvälisiä velvoitteita ja kansainvälisen oikeuden yleisesti tunnettuja sääntöjä.

Tilannetta on selitetty niin, että vaikka poliitikoilla on viimesijainen valta päättää asioista ja juristeilla ja muilla asiantuntijoilla on heihin nähden alisteinen rooli, koronapandemian hoidossa poliittinen eliitti ei saanut itselleen sellaista valta-asemaa myös käytännössä, mitä perustuslaki edellyttää. Enää ei ollut havaittavissa samanlaista poliittisten johtajien kunnioitusta, mikä oli itsestään selvää vielä Suomen itsenäisyyden alkuvuosikymmeninä. Kaikilla ryhmillä oli alusta alkaen oikea käsitys siitä, että COVID-19 ei ole ainoastaan lääketieteellinen ongelma, vaan mitä selvimmin myös yhteiskunnallinen ongelma.⁸

Suomessa tuskin on usein nähty näin vahvaa juristien ja lääkärien vaikutusvaltaa yhteiskuntaa vakavasti uhkaavan ongelman ratkaisussa.⁹ Lääkärin ja juristin yhteistyö ei ole kuitenkaan ollut aina saumatonta. Esimerkiksi eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen rokottamisjärjestystä ja rokotusten toteuttamista koskeva päätös joutui lääkärin – ja myös joidenkin juristien - kritiikin kohteeksi.¹⁰ Tosin lääkäreidenkin keskuudessa esiintyi erimielisyyttä siitä, miten pandemian torjumiseksi tuli kulloinkin toimia.¹¹ Poliitikoista valta keskittyi pandemian pahimpana ajanjaksona muutamalle avainministerille (pääministerille ja perhe- ja peruspalveluministerille). Vallankäytön todellisuus selviää tarkemmin vasta myöhemmän tutkimuksen myötä, mutta perustuslakivaliokunnan ja sen kuulemien oikeudellisten asiantuntijoiden näkyvä rooli sai kritiikkiä osakseen julkisuudessa lähes koko pandemian ajan. Reviireistä on taisteltu kaiken aikaa.

Suomen järjestelmän eduista ja haitoista on jo saatu alustavaa tutkimustietoa. Matti Pellonpää on tutkinut koronapandemian valossa perustuslain valvontajärjestelmää

⁸ Ks. Jenni Karimäki, Asiantuntijatietoa terveyskriiseissä – historiallinen perspektiivi. Esitelmä 13.6.2022, Koronakriisin hallinta: Asiantuntijuus, lainsäädäntö, ja demokratia –seminaari, Helsingin yliopisto. THL:n johtaja Mika Salminen korostaa, että asiantuntija-arviointi ja poliittinen päätösvalta tulee pitää erillään (konkreettisesti puhe rokotusohjelmasta). Ks. hänen THL-bloginsa ”Rokotusohjelma ei voi perustua meilipiteisiin”, 22.7.2022.

⁹ Ks. juristeihin kohdistuvasta kritiikistä esim. entinen ministeri ja kansanedustaja Osmo Soininvaara, Epidemialainsäädäntö on pantava kuntoon. Verde, 27.1.2022, Pääkirjoitus.

¹⁰ Ks. apulaisoikeusasiamiehen päätös rokottamisjärjestyksestä ja rokotusten toteuttamisesta, 26.5.2021, EOAK/1043/2021. Kritiikistä ks. Klaus Nyblin & Samuli Saarni, Apulaisoikeusasiamiehen rokoteratkaisu haastaa terveystalouden keskeisiä tavoitteita - ja antaa muutenkin aihetta kriittisiin huomioihin. Edilex, Vierashuone, 9.8.2021. Vrt. Helsingin Sanomat, 26.7.2021, ”Onko laillisuusvalvonta liian veltoa Suomessa?”.

¹¹ Ks. Heikki Peltola, Erään lääkärin koronasaaga. Duodecim 2022.

neljässä eurooppalaisessa demokratiassa Suomen ohella. Hänen mukaansa vaikuttaa siltä, että pandemian aikana joustavaksi ja tehokkaaksi on osoittautunut menettely, jossa ”yhdistyvät yhtäältä mahdollisuus kiireellisessä menettelyssä nopeasti puuttua välittömästi uhkaaviin perusoikeuksien loukkauksiin, toisaalta mahdollisuus asian perusteelliseen käsittelyyn ja linjausten tekemiseen silloinkin, kun välitön puuttuminen ei ole tarpeen.” Pellonpää kiinnittää huomiota siihen, että jälkikontrolliin kuuluu usein mahdollisuus erilaisilla siirtymäkautta koskevilla määräyksillä pehmentää sitä muutosta, jota voimassa olevan lain tai säännöksen kumoaminen perustuslain vastaisena voi merkitä. Tällä hän haluaa sanoa, että Suomen järjestelmä ei ole täydellinen, mutta perustuslakituomioistujjärjestelmistä on usein annettu liian yksioikoinen kuva.¹²

Kaikki tässä artikkelissa käsiteltävät asiat liittyvät lasten oikeuksiin. Kaikista käsiteltävistä oikeudellisista ongelmista ei ole saatavilla perustuslakivaliokunnan juuri tässä asiassa koronapandemian aikana antamaa auktoritatiivista tulkintakannanottoa, sillä tarvittavista perusoikeusrajoituksista ei noissa asioissa juurikaan säädetty eduskuntalaille, mitä yleensä edellytetään perusoikeuksia rajoitettaessa. Osassa tapauksista tämä merkitsi sitä, että perustuslain 23 § ei tullut suoraan sovellettavaksi eikä rajoituksista säädetty myöskään valmiuslain nojalla. Sen sijaan käytettiin valtioneuvoston, ministeriöiden, ym. suosituksia, ohjeita tai vastaavia. Joistakin lasten perusoikeuksiin kohdistuneista rajoituksista – esimerkiksi koulujen sulkemisesta määräajaksi - säädettiin valtioneuvoston asetuksilla, jotka piti valmiuslain 10 §:n mukaan saattaa eduskuntaan jälkitarkastukseen. Perustuslakivaliokunnalla oli siinä keskeinen rooli. Koronapandemian aikana sillä oli aina jotain kriittistä huomautettavaa, vaikka se lähes poikkeuksetta lopulta puolsi sitä, että kyseinen asetus saattoi jäädä voimaan.¹³

Toki jotkut käsittelemäni rikosseuraamusalaa koskevat perusoikeusrajoitukset vaativat lain muuttamista, vaikka aluksi yritettiin selvittää vanhalla lailla. Toisinaan taas lakien tulkintoja ”venytettiin” melkoisesti, ja olisi perustellusti voitu päätyä toisenlaiseenkin ratkaisuun. Silloin jää tuomioistuimille – viime kädessä korkeimmalle oikeudelle (KKO)

¹² Matti Pellonpää, Perustuslakikontrollista neljässä Euroopan maassa ja Suomessa. Lakimies 6/2021, s. 911-945. Vrt. myös PeVM 2/2022 vp.

¹³ Ks. Tuomas Ojanen, Perustuslaki ja perustuslainmukaisuuden valvonta koronakriisin aikana. Lakimies 3-4/2020, s. 508-518. Ks. myös Martin Scheinin, Valmiuslain ongelmista ja ansioista koronaviruskriisin oloissa. Lakimies 3-4/2020, s. 519-527.

ja korkeimmalle hallinto-oikeudelle (KHO) - velvollisuus huolehtia perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisesta, mitä myös KHO:n presidentti on korostanut.¹⁴ Muutoksenhakuikiellot saattavat tosin olla esteenä tässä tai ainakin vaikeuttavat oikeusturvan saantia. Silloin kanteleminen laillisuusvalvojille jää ainoaksi mahdollisuudeksi.

1.2 Tapahtumain kulku pääpiirteissään

Tapahtumat lähtivät liikkeelle valtioneuvoston 12.3.2020 päättämistä suosituksista koronaviruksen leviämisen hillitsemiseksi. Niiden mukaan kansalaisten tuli noudattaa erityistä harkintaa ja varovaisuutta riskiryhmien kanssa asioidessaan. Vanhusten ja perussairaiden todettiin kuuluvan riskiryhmiin.¹⁵ Hallitus linjasi lisätoimenpiteistä heti 16.3.2020 kieltämällä muun muassa vierailut vanhusten ja muiden riskiryhmien¹⁶ asu- mispalveluyksiköissä ja hoitolaitoksissa, sairaaloissa ym. Toimintaohjeena yli 70-vuotiaat velvoitettiin pysymään erillään kontakteista muiden ihmisten kanssa mahdollisuuksien mukaan.¹⁷

Pandemian alussa hallitus lähti siitä, että lasten oikeuksia ei ollut tarpeen rajoittaa yhtä tiukasti kuin vanhusten tai vammaisten oikeuksia. Koronaepidemiaa pidettiin heti alusta alkaen nimenomaan vanhusten sairautena¹⁸, mikä näkyi sittemmin myös Suomen rokotusstrategiassa.¹⁹ Oikeudellisesti lasten oikeuksiin puuttumista oli rajoittamassa YK:n lapsen oikeuksien sopimus. Tämä näkyi siinä, että valmiuslain nojalla annettu asetus liikkumisen tilapäisistä rajoituksista väestön suojaamiseksi (146/2020), jolla eristettiin Uusimaa määräajaksi (18.3.2020-19.4.2020), sisälsi muutamia poikkeuksia lasten eduksi. Kieltoja ei 3 §:n 4) kohdan mukaan sovelleta, jos liikkuminen on välttämätöntä muun muassa lapsen tapaamisoikeuden toteuttamisen vuoksi. Tätä voitiin perustella lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklalla, jonka mukaan kaikessa viranomaistoiminnassa on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu, ja 9.3 artiklalla,

¹⁴ Presidentin katsaus. Korkein hallinto-oikeus, Vuosikertomus 2021, s. 3-6. Hän toteaa s. 6: ”Kansalaisten perusoikeuksien turvaaminen erityisesti kriisien aikana on keskeisesti tuomioistuinten vastuulla. Vaikeina aikoina hallintotuomioistuinten ydintehtäviin kuuluu sen varmistaminen, että myös kaikkein heikoimmassa asemassa saavat heille lain mukaan kuuluvat sosiaalipalvelut ja ettei kansalaisten oikeuksia rajoiteta ilman laissa säädettyä perustetta.”

¹⁵ Tiedote 132/2020, 12.3.2020.

¹⁶ Myös vammaiset ihmiset luettiin tähän ryhmään.

¹⁷ Tiedote 140/2020, 16.3.2020.

¹⁸ Peltola 2022, s. 39-42. Vrt. Ruotsi, josta ks. Peltola, s. 26-28 ja Vuento 2022, s. 141-149.

¹⁹ Ks. Suomen COVID-19 rokotestrategia, 2.12.2020. Vrt. mitä tuollainen strategia on merkinnyt lasten ja nuorten tautitilanteelle, Emmi Sarvikivi & Otto Helve, Lasten ja nuorten koronaepidemiatilanne Suomessa syksyllä 2021. Työpäpaperi 36/2021. Terveysten ja hyvinvoinnin laitos 2021.

jonka mukaan ”sopimusvaltiot kunnioittavat vanhemmastaan tai vanhemmistaan erossa asuvan lapsen oikeutta ylläpitää henkilökohtaisia suhteita ja suoria yhteyksiä kumpaankin vanhempaansa säännönmukaisesti, paitsi jos se on lapsen edun vastaista”. Tämän poikkeuksen tueksi ei kuitenkaan vedottu Suomea sitoviin kansainvälisiin velvoitteisiin sen paremmin perustuslakivaliokunnan mietinnöissä 8/2020 vp tai 11/2020 vp kuin asetuksen käyttöönotto- tai soveltamismuistioissakaan. Valmiuslain 4.3 § velvoitti kuitenkin ottamaan ne huomioon lakia sovellettaessa.

Myös sosiaali- ja terveysministeriön (STM) 1.4.2020 antamassa ohjeessa (Tartuntatautilain ja valmiuslain vaikutus liikkumisvapauteen sosiaalihuollon yksiköissä) todettiin, että YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen mukaiset lapsen oikeudet tulee turvata mahdollisimman täysimääräisesti myös poikkeusoloissa.²⁰ Lastensuojeluyksiköissä ei ole voimassa yleistä vierailukieltoa, todettiin ohjeessa myös. Samalla annettiin lastensuojelulain mukaisia rajoituksia koskevia tulkintaohjeita, täsmennettiin ministeriön ohjeella 20.3.2020 annettuja suosituksia. Ministeriön aiemmassa, 20.3.2020 annetussa ohjeessa tuotiin esiin, että huomio on kiinnitettävä erityisesti haavoittuvassa asemassa oleviin ja erityistukea tarvitseviin. Myös poikkeusolojen aikana on huomioitava YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen ohella myös YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien sopimuksen velvoitteet. Ministeriön ohjeessa todettiin, että YK:n vammais-sopimuksen tarkoituksena on edistää, suojella ja taata kaikille vammaisille henkilöille täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti kaikki ihmisoikeudet ja perusvapaudet sekä edistää vammaisten henkilöiden synnynnäisen arvon kunnioittamista.

Vammaisten henkilöiden oikeuksiin viitattiin nimenomaisesti vasta edellä jo mainitussa sosiaali- ja terveysministeriön 1.4.2020 antamassa ohjeessa. Siinä todettiin, että valmiuslain 118 §:n käyttöönoton nojalla Uudellemaalle ja sieltä pois suuntautuvien liikkumisen rajoittamisen osalta yhtenä poikkeuksena rajoituksiin on painava henkilökohtainen syy, kuten lapsen tapaamisoikeuden toteuttaminen. Tällaisena poikkeusperusteena voidaan ohjeen mukaan tarvittaessa soveltaa vammaisten henkilöiden käyntejä asumisyksiköstä vanhempien tai muiden lähiomaisten luokse. Lisäksi suositeltiin koronavirustartuntojen leviämisen estämiseksi välttämään liikkumista sosiaalihuollon toimintayksiköistä mahdollisuuksien mukaan.

Hallitus linjasi heti 16.3.2020, että koulut suljettaisiin kuukaudeksi, mutta varhaiskasvatuksen toimintayksiköt ja niiden yhteydessä järjestettävä esiopetus pidetään toiminnassa. Samoin linjattiin, että poikkeuksena kouluissa järjestetään kuitenkin esiopetus ja perusopetuksen 1-3 luokkien lähiopetus niiden vanhempien lapsille, jotka työskentelevät yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittisillä aloilla. Hallituksen linjauksen täytäntöön panemiseksi asiasta annettiin valmiuslain nojalla kolme eri asetusta

²⁰ VN/7643/2020, 1.4.2020.

(126/2020, 131/2020 ja 191/2020).²¹ Myöhemmin perusopetuslakia muutettiin kolme kertaa poikkeuksellisia opetusjärjestelyjä varten (521/2020, 1191/2020 ja 687/2021).²²

Erilainen toimintatapa omaksuttiin sen sijaan päätettäessä rajoittaa vankien lomien ja perhetapaamisia. Siinä on myös kyse perus- ja ihmisoikeuksista, etenkin perhe- ja yksityiselämän suojasta. Rajoituksia toteutettiin Rikosseuraamuslaitoksen (RISE) päätöksillä heti koronaviruksen rantauduttua Suomeen maaliskuussa 2020. Riippui alueen koronavirustilanteesta, koskivatko rajoitukset kyseistä vankilaa. Jos koskivat, niin vankilassa vastattiin kielteisesti lähes kaikkiin tapaamis- ja poistumislupahakemuksiin kiinnittämättä huomiota kunkin yksittäisen tapauksen erityispiirteisiin. Vankilan johtajan vastaus tapaamis- ja lomapyyntöihin oli lähes varmuudella kielteinen. Laki ei sellaista menettelyä tuntenut. Myöhemmin vuonna 2021 säädettiin väliaikainen laki (452/2021), joka mahdollisti tapaamisten rajoittamisen tai keskeyttämisen tietyssä vankilassa RISE:n päätöksellä samoin kuin poistumislupien rajoittamisen tai keskeyttämisen, ”jos on ilmeistä, että covid-19-epidemian leviämisen estämiseksi vankilassa jo toteutetut, vankeuslain, tutkintavankeuslain ja tartuntatautilain mahdollistamat toimenpiteet eivät ole riittäviä, voidaan vankilassa tai sen osastolla rajoittaa, niiltä osin ja siinä laajuudessa kuin se on välttämätöntä taudin leviämisen estämiseksi ja sen varmistamiseksi, että vankeuden täytäntöönpano on vankeuslain 1 luvun 3 §:n 2 momentissa edellytetyllä tavalla turvallista yhteiskunnalle, henkilökunnalle ja vangeille, vankeuslain 13 luvussa tarkoitettuja tapaamisia lukuun ottamatta mainitun luvun 5 §:ssä tarkoitettua lapsen tapaamista ja 6 §:ssä tarkoitettua asiamiehen tapaamista” (3 §:n 1 mom.) ja 2 momentin mukaan viimesijaisena keinona voi tulla kyseeseen tapaamisten keskeyttäminen (4 §:ssä vastaavasti molemmat vaihtoehdot poistumislupapyynnöistä).

Tämäkään lakiesitys ei läpäissyt sellaisenaan perusoikeuskontrollia, vaan perustuslakivaliokunnan (PeVL 13/2021 vp) kriittiset kommentit edellyttivät etenkin alaikäisille vangeille parempaa ihmisoikeuksien turvaa kuin, mitä hallitus oli ehdottanut (HE 44/2021 vp).

Uusista rajoituksista ilmoitettiin edelleen loppukeväällä 2020, jolloin pandemian luultiin olevan jo tasaantumassa. Valtioneuvosto teki 6.5.2020 periaatepäätöksen suunnitelmasta koronakriisin hallinnan hybridistrategiaksi.²³ Siihen nojautuen STM julkaisi muistion saman vuoden kesän alussa (16.6.2020) koskien vierailuja sosiaali- ja terveydenhuollon yksiköissä. Muistiossa todettiin, että toimintayksikön johtajalla on oikeus tehdä vierailukieltoa koskeva päätös tartuntatautilain 17 §:n nojalla. Kuitenkin

²¹ Ks. myös PeVM 6/2020 vp ja PeVM 14/2020 vp.

²² Ks. myös PeVL 18/2020 vp ja PeVL 41/2020 vp.

²³ Ks. myös Valtioneuvoston kanslian muistio ”Valmiuslaissa säädettyjen toimivaltuuksien käytön ja valmiuslain mukaisten poikkeusolojen päättymisen”, 15.6.2020.

Valvira ja AVI tiedottivat 2.9.2020 antaneensa kunnille ohjauskirjeen siitä, että tartuntatautilain 17 §:n nojalla ei voida antaa sitovia vierailukieltoja. Tässä välissä eduskunnan apulaisoikeusasiamies oli antanut 18.6.2020 päätöksen (EOAK/32332/2020), jossa hän perustellusti katsoi, että yleistä vierailukieltoa ei voitu antaa tartuntatautilain 17 §:n nojalla.

Koronapandemian aikana eduskunnan oikeusasiamiehen rooli on muodostunut aikaisempaakin tärkeämmäksi. Perinteisesti eduskunnan oikeusasiamies (EOA) tunnetaan hyvin suljetuissa laitoksissa. Alun perin oikeusasiamies oli nimenomaan vankien oikeuksien valvoja, ja sittemmin kaikki suljetut laitokset ovat kuuluneet erityisesti oikeusasiamiehen valvottaviin ja nykyään myös lasten, vammaisten henkilöiden ja vanhusten oikeudet.²⁴ Kantelun tekeminen on tänä päivänä helppoa sähköisessä muodossa, ja lapsille se on tehty vielä helpommaksi oikeusasiamiehen kotisivujen kautta. Kantelun ja muutoksenhaun välinen ero ei ole aina kaikille selvää. Jos asia on sellainen, että tyytymätön voi hakea muutosta valittamalla tuomioistuimeen, siitä ei voida kannella samanaikaisesti laillisuusvalvojille.²⁵

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomukset koronavuosilta, vuosilta 2020 ja 2021, sisältävät erilliset jaksot koronavirukseen liittyvistä asioista. Oikeusasiamiehelle saapui vuonna 2021 koronaepidemiaan liittyviä kanteluja kaikkiaan 1106. Lisäksi omia aloitteita 14 ja kaksi lausuntoa. Vuonna 2020 vastaavia kanteluja oli saapunut 931, ja eniten kanneltuja hallinnonaloja olivat silloin opetus (214), sosiaalihuolto (150) ja terveydenhuolto (125). Oikeuskanslerille osoitettujen vastaavien kantelujen määrä oli selvästi pienempi: vuonna 2020 koronaan liittyviä kanteluja tuli 547 ja seuraavana vuonna 375.

1.3 Haavoittuvuuden määrittely

1.3.1 Yleistä haavoittuvuuden käsitteestä

Jo ensimmäisten kuukausien jälkeen oli näyttöä siitä, että koronavirusepidemia ei kohtelee kaikki ihmisiä yhdenvertaisesti. Tuotiin esiin, että alimpiin sosioekonomisiin

²⁴ Ks. uusimmasta tilanteesta PeVM 3/2022 vp ja Laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta (330/2022).

²⁵ Rajanvedosta ks. Liisa Nieminen, Eduskunnan oikeusasiamies ”pienen ihmisen” asialla – joustavuutta vai hampaattomuutta näkökulmasta riippuen. Lakimies 2/2018, s. 143-176, 166-168. Konkreettisenä esimerkkinä ks. oikeusasiamiehen päätös, 26.1.2021, EOAK/5944/2020 (Vierailuja koskevat rajoitukset vammaisten asumispalveluksissa).

ryhmiin kuuluvilla on keskimääräistä enemmän perussairauksia, jotka lisäävät koronavirusstartunnasta aiheutuvien vakavien oireiden riskejä. Näihin ryhmiin kuuluu myös keskimääräistä enemmän työntekijöitä, jotka eivät voi siirtyä etätöihin tai vähentää lähikontakteja työpäivän aikana. Erityisen haavoittuvassa asemassa ovat myös maahanmuuttajat, etenkin ns. paperittomat henkilöt. Poikkeustilanteen vaikutukset näkyivät nopeasti iäkkäässä väestössä ja vammaisten henkilöiden tilanteessa.²⁶

Koko pandemian ajalle on ollut ominaista niin kova kiire, että toisinaan on jouduttu toimimaan ilman, että asioita olisi ehditty valmistella kunnolla. Se on voinut johtaa siinänsä viattomalta aluksi näyttävältä asiassa melkoiisiin ongelmiin joidenkin ihmisten kohdalla. Pandemian aikana on otettu yleiskielessä käyttöön uusia käsitteitä. On ilmeisen legitiimiä puhua lapsista ”haavoittuvana ryhmänä”. Lapset ovat monin tavoin riippuvaisia aikuisista, ensisijaisesti vanhemmistaan. Koronapandemian aikana lasten haavoittuvuus on kuitenkin korostunut. On tullut esiin paljon muunkinlaista lasten haavoittuvuutta. Tämä tulee näkyviin siinä, että lasten perus- ja ihmisoikeussuojassa on käytännössä paljon eroja muun muassa yksittäisen lapsen – tai yleensä pikemmin hänen vanhempiansa – yhteiskunnallisen aseman perusteella. Myöhemmin turhaksi todettu koulujen sulkeminen edisti tällaista kehitystä. Lastensuojelulapset tulivat pandemian aikana vielä aikaisempaa haavoittuvammiksi. Tämä selittyi heihin kohdistuneilla lukuisilla rajoituksilla, vaikka mitään yleistä, kaikkia lastensuojelulaitoksia koskevaa tapaamiskieltoa ei annettu. Laitoksissa olevien lasten yhteydet omaan perheeseen supistuivat monessa tapauksessa minimiin.²⁷

Tapahtumien valossa muodostuu helposti sellainen mielikuva, että haavoittuvuus-käsitteen sisältöä ja merkitystä ei ollut harkittu sen tarkemmin. Puhuttaessa yleisesti vanhuksista, turvapaikanhakijoista, vammaisista henkilöistä jne. haavoittuviin ryhmiin kuuluvina noihin ryhmiin kuuluvat ihmiset saattavat helposti marginalisoitua ja uhriutua. Vaikka esimerkiksi vanhusten välillä voi olla suuria eroja esimerkiksi terveydenti-

²⁶ Ks. Hyvinvoinnin ja tasa-arvon vahvistaminen koronakriisin aikana ja sen jälkeen. Sosiaali- ja terveysministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön asettama työryhmä. Valtioneuvoston julkaisuja 2020:19. Ks. myös Maria Vaalavuo, koronavirusepidemia tuo eriarvoisuuden esiin. THL-blogi, 7.4.2020. Ks. myös COVID-19 –tutkimuskatsauksia, esim. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 6/2021 ja 2/2022.

²⁷ Ks. Siiri Nelimarkka, Seija Majjala, Pia Eriksson & Tarja Heino, Koronapandemian vaikutuksia lastensuojelun palveluihin ja asiakkaiden hyvinvointiin vuonna 2020. Tutkimuskatsaus. Työpäperi 5/2021. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2021.

lassa, koulutustasossa, eliniässä ym., heistä haavoittuvina ihmisinä puhuttaessa jokaista kohdellaan kuitenkin samalla tavoin yksittäisen ihmisen tilanteesta välittämättä.²⁸

”Haavoittuvuus” on uusi sana myös suomalaisessa oikeuskielessä. Ne harvat kohdat, joissa lakiteksti sisältää tuon sanan, ovat varsin tuoreita ja tulevat EU:n turvapaikanhakijoita koskevasta normistosta. Haavoittuvuudesta puhuttaessa tulee usein mieleen juuri turvapaikanhakijat. Ainakin kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annettu laki (746/2011) sisältää tuon sanan lain 21 §:ssä. Haavoittuvuus-termi on oikeudellisena käsitteenä kehittynyt paljon oikeuskäytännössä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on käyttänyt sitä laajassa merkityksessä, kattaen turvapaikanhakijoiden ohella muun muassa romanit ja kehitysvammaiset ihmiset samoin kuin HIV-potilaat ilman, että Euroopan ihmisoikeussopimus sisältäisi tuon sanan.²⁹ Tarkoitus on noin huolehtia siitä, että myös haavoittuvassa asemassa olevien ihmisoikeudet turvataan samalla tavoin kuin muidenkin ihmisten. Myös unionin tuomioistuin käytti haavoittuvuus-sanaa ennen kuin se oli päässyt lakitekstiin. EU:n oikeudessa ”haavoittuvuus”-sana tuli EU:n vastaanottodirektiiviin (2013/33/EU) vuonna 2013, mistä se tuli Suomenkin lainsäädäntöön. Aiemmin oli samassa merkityksessä käytetty termiä ”heikossa asemassa oleva”. Myös ulkomaalaislaki (301/2004) tuntee ”haavoittuvassa asemassa” olevat. Lain 52 §:n mukaan ulkomaalaiselle voidaan myöntää jatkuva oleskelulupa, jos sen epääminen olisi ilmeisen kohtuutonta hänen terveydentilansa, Suomeen syntyneiden siteiden tai muun yksilöllisen syyn takia syyn vuoksi, kun erityisesti otetaan huomioon olosuhteet, joihin hän joutuisi kotimaassaan, tai hänen haavoittuva asemansa. Haavoittuvuuden ja haavoittuvan aseman tulkinta jäi käytännön varaan.³⁰

Haavoittuvassa asemassa olevien oikeuksista puhutaan yleensä hyvin vapaamuotoisesti. Kirjallisuudessa on alettu puhua haavoittuvuudesta entistä useammin ja entistä

²⁸ Näin myös Ingrid Nifosi-Sutton, *The Protection of Vulnerable Groups under International Human Rights Law*, Routledge 2017, s. 5 ja Luourdes Peroni & Aleksandra Timmer, *Vulnerable groups: The promise of an emerging concept in European Human Rights Convention Law*. *International Journal of Constitutional Law* 11 (2013), s. 1056-1085.

²⁹ Ks. Oddný Arnardóttir, *Vulnerability under Article 14 of the European Convention on Human Rights*. *Oslo Law Review* 4 (2017), s. 150-171. Myöhemmin on myös ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä huomattu haavoittuvuus-sanaan liittyvät ongelmat. Se saattaa stigmatisoida ihmisiä, jotka kuuluvat haavoittuviksi leimattuihin ryhmiin. Ks. Henriette Sinding Aasen, *Vulnerability and Autonomy: Competing Ideas in Human Rights*, s. 221-254 teoksessa Brigit Toebes ym., *Health and Human Rights*. Intersentia 2022.

³⁰ Ks. Heini Kainulainen & Anni Valovirta, *Ihmiskaupan uhrien oleskelulupakäytäntö*. *Yhdenvertaisuusvaltuutettu* 2021, s. 23-42 ja 67-89. Ulkomaalaislain 52a §:ssä (Oleskeluluvan myöntäminen ihmiskaupan uhrille”) esiintyy termi ”erityisen haavoittuvassa asemassa”.

laajemmassa merkityksessä. Haavoittuvuus-sanaa käytetään laajasti myös muussa kuin oikeudellisessa yhteydessä. Silloin haavoittuvassa asemassa oleviin ihmisiin luetaan yleensä itsestään selvyytenä lapset. Vanhuksista haavoittuvassa asemassa oleviin kuuluvat etenkin yksin asuvat, pientä eläkettä saavat, vähän koulutetut ihmiset. Muita kaikkein haavoittuvimpia ihmisiä Suomessa ovat tutkimusten mukaan ainakin asunnottomat ja ns. paperittomat ihmiset.³¹ Se, keitä haavoittuviin ihmisiin kulloinkin luetaan, vaihtelee historiallisesti ja aina kulloisesta yhteiskunnasta riippuen.

Koska haavoittuvuus-sanan sisällöstä on esiintynyt epäselvyyttä myös viranomaisten keskuudessa, THL:ssa on järjestetty asiasta sanastoprojekti. ”Haavoittuvassa asemassa oleva väestöryhmä” ei saa siinä hyväksyntää, vaikka usein puhutaankin ”ryhmästä” juuri tässä yhteydessä. Väestöryhmä ei kuitenkaan ole haavoittuva, vaan nimenomaan väestöryhmään kuuluvien ihmisten asema suhteessa muihin ihmisiin tekee kyseisestä ryhmästä haavoittuvan.³² Nykysuomen sanakirjan mukaan ”haavoittuva on herkästi vahingoittuva tai vahingoitettavissa oleva”. Lapsiin tuo määritelmä näyttäisi sopivan erityisen hyvin heistä yleisesti puhuttaessa, mutta kaikkien lasten haavoittuvuudesta puhuminen on jo ongelmallista. Silloin lapset saatetaan nähdä homogeenisena ryhmänä, jota uhkaa seksuaalinen hyväksikäyttö ym.³³ Kyse on lähes pelottelusta, sillä tuollainen uhka ei kuitenkaan koske kaikkia lapsia, vaan joitakuita vain.

Kaikille edellä mainituille tilanteille on tyypillistä, että haavoittuvuuden määrittelee joku muu kuin haavoittuva yksilö itse. Haavoittuvuus määritellään esimerkiksi suhteessa ikään, terveydentilaan, sosiaaliseen asemaan tai etniseen alkuperään. ”Haavoittuvia ryhmiä” halutaan suojella, mutta suojeleminen saattaa myös kääntyä holhoukseksi. Ongelmana on se, että kaikkien naisten, vanhusten, lasten ym. katsotaan tarvitsevan suojelua, mutta hyvä tarkoitus ei sellaisenaan oikeuta millaisiin perusoikeuksien rajoituksiin tahansa.³⁴ Ihmisen iälle ei tule antaa liian suurta merkitystä, sillä kaikki ikääntyneet eivät ole erityisen haavoittuvia, ja lastenkin välillä on suuria eroja tuossa suhteessa. Haavoittuvuus ei ole kuitenkaan pelkästään yksilöön liitettävä ominaisuus,

³¹ Christian Henrik Alexander Kuran ym., Vulnerability and vulnerable groups from an intersectionality perspective. *International Journal of Disaster Risk Reduction* 50 (2020) ja Elina Virokannas, Suvi Liuski & Marjo Kuronen, The contested concept of vulnerability – a literature review. *European Journal of Social Work* 23 (2020), s. 327-339.

³² Mari Suhonen, Sanastotyötä sosiaali- ja terveystieteiden yhdenvertaisuudesta. TermInfo, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (vierailtu 1.2.2022).

³³ Ks. tästä Jonathan Herring, *Vulnerability, Childhood and the Law*. Springer 2018, s. 9-24.

³⁴ Liisa Nieminen, Kansainvälinen oikeus osana hyvinvointioikeutta – erityisesti bioeettiset kysymykset tarkastelun 17kohteena, s. 104-139 teoksessa Virve Toivonen, Anna Mäki-Petäjä-Leinonen & Eeva Nykänen (toim.), *Hyvinvointioikeus – kirjoituksia oikeudesta ja hyvinvoinnista*. Kauppakamari 2022, s. 114-129.

vaan yksilön kokemuksia tarkastellaan osana yhteiskunnassa tuotettuja valta-asetelmia.³⁵ Tästä voidaan mainita esimerkkinä se, että köyhän perheen lapset voivat helposti altistua ihmiskaupalle sellaisissa yhteiskunnissa, joissa lasten oikeudet joka suhteessa toteutuvat huonosti.

Haavoittuvuuden käsitteen ympärille on syntynyt kaksi eri koulukuntaa: toinen määrittelee tietyt ryhmät haavoittuviksi automaattisesti (kuten esimerkiksi Suomen hallitus koronapandemian aluksi määritteli yli 70-vuotiaat), ja toinen koulukunta korostaa haavoittuvuuden universaalisuutta. Ensimmäisessä vaihtoehdossa on se vakava puute, että se ei huomioi sitä tosiasiaa, että esimerkiksi ikääntyneet (vanhukset) eivät ole yhtenäinen ryhmä. Heidän kaikkien määrittelemisen haavoittuviksi leimaa turhaan niitä, jotka eivät ole haavoittuvia. Huomion kiinnittäminen vain heikkouksiin luo helposti passiivisuutta ikääntyneissä itsessään. Toinen koulukunta sen sijaan lähtee siitä, että haavoittuvuus on sosiaalinen konstruktio. Silloin voidaan päätellä, että tietyt lähtökohdat ja yksilön tietynlaiset kokemukset johtavat muita helpommin siihen, että hänestä saattaa tulla haavoittuva. Hänestä ei välitetä, ja hän joutuu marginaaliin yhteiskunnassa.³⁶

1.3.2 Haavoittuvuuden oikeudellinen määrittely

Haavoittuvuuden käsitteelle ei ole olemassa yhtä ainoaa oikeudellista merkityssisältöä. Se on tässä tutkimuksessa eräänlainen ”yläkäsité”, kun selvitän eri ihmisten oikeuksien toteutumista pandemian oloissa. Kartoitan ensin laajemmin, millä kriteereillä tietyt ryhmät on määriteltä haavoittuviksi. Sitten irrotan kriteerit noista ryhmistä ja analysoin niitä erikseen. Mitä yhteistä on esimerkiksi vangilla ja pyörätuolissa istuvalla vammaisella ihmisellä? Heistä kummankin liikkumisvapautta on rajoitettu huomattavasti. Tai vastaavasti, mitä yhteistä voi olla dementoituneella vanhuksella ja pienellä lapsella? Itsemääräämisoikeutta, jonka tulisi kuulua jokaiselle ihmiselle, käyttää heidän puolestaan yleensä joku muu. Mikä on julkisen vallan rooli tässä? Sen tulee toimia siten, että haavoittuva asema ei ole enää esimerkiksi vammaisuuden automaattinen seuraus. Tämä tehtävä voidaan johtaa valtiolle yleensäkin kuuluvasta roolista ihmisoikeuksien turvaajana.

³⁵ Ks. myös Jari Luomanen & Pirjo Nikander, Haavoittuvat haastateltavat?, s. 287-296 teoksessa Matti Hyvärinen, Pirjo Nikander & Johanna Ruusuvoori (toim.), Tutkimus-haastattelun käsikirja. Vastapaino 2017. He tuovat esiin, että jos jonkin ryhmän oletetaan lähtökohtaisesti olevan haavoittuvainen, tämä saattaa kääntyä ylisuojeluksi tai holhoukseksi yksilön kohdalla.

³⁶ Keskustelusta ks. Kate Brown, 'Vulnerability': Handle with Care. Ethics and Social Welfare 5 (2011), s. 313-321.

Otettaessa lähtökohdaksi haavoittuvuuden universaalisuus ryhmäkohtaisuuden sijaan on helppo nähdä, että haavoittuvuutta on eriasteista. Ryhmillä sellaisenaan ei silloin yleensä ole merkitystä. Oikeudellisen analyysin kautta päästään ihmisarvoon oikeudellisena käsitteenä. Jos haavoittuvuus on hyvin syvälle menevää ja on tapahtunut lukuisia perus- ja ihmisoikeusloukkauksia, ihmisarvon loukkaaminen on myös syvälle ulottuvaa. Tämä on helppo havainnollistaa esimerkiksi paperittomien henkilöiden avulla. Heiltä puuttuu käytännössä lähes kaikki perus- ja ihmisoikeudet, joten heidän ihmisarvoaan ei juurikaan arvosteta.³⁷ Ihmisarvo on perusoikeuksien lähtökohta myös Suomen perustuslain 1.2 §:n mukaan.³⁸

Haavoittuvuuden käsitteen määrittelyssä voitaisiin ottaa avuksi kansalaisuuden käsite (citizenship). Se koki suuria muutoksia koronapandemian aikana asiaa teoreettisesti tarkasteltaessa. Yksittäisen (kansallis)valtion kansalaisuuden omaaminen sai taas merkitystä, etuoikeuksia, kun maahan pääsy sallittiin vapaasti vain omille kansalaisille. Kansalaisten (citizens) keskuuteen muodostui jakolinjoja.³⁹ Kuten Shaw päättelä: ”Indeed, as will be shown, the conceptual lenses of constitutional citizenship provide a powerful framing to analyse the disparate impacts of pandemic in a way that offers both diagnosis of areas of concern and new ways of challenging the status quo”(s. 1639). En kuitenkaan ota kansalaisuusnäkökulmaa mukaan tähän tutkimukseen enkä siten tutki esimerkiksi paperittomien oikeuksia koronapandemian aikana.

Kun tarkastelen perus- ja ihmisoikeuksien turvaamista ja vastaavasti rajoittamista koronapandemian oloissa, huomaan pian, että perus- ja ihmisoikeuksien rajoituksia kohdistui erittäin paljon eri laitoksissa (vankilat, lastensuojelulaitokset, ym.) tahdosta riippumatta oleviin ihmisiin. Ihmisarvon kunnioitus ei ollut kaikissa paikoissa kovin korkealla. Koronapandemian aikana laitossolusuhteista tuli monessa mielessä määräävä seikka perusoikeussuojan toteutumisen kannalta. Sen takia eri laitoksissa olevien ihmisten oikeuksien rajoitukset ovat yhtenäisempi tutkimuskohde kuin esimerkiksi turvapaikanhakijoiden tai asunnottomien oikeudet. Lähden liikkeelle pikemmin instituutioista kuin ihmisryhmistä haavoittuvuutta koronapandemian aikana tutkiessani tai tarkemmin ottaen: instituutioista löytääkseni niistä haavoittuvia ihmisiä. Samalla teen eron laitosvaltaoppiin. Laitoksessa olo ei johda automaattisesti perusoikeusrajoituksiin muutoin kuin liikkumisvapauden rajoituksiin, ainakin silloin jos kyseessä on tahdonvastainen laitoksessa olo, jolloin liikkumisen rajoittaminen on välttämätöntä. Muiden perusoikeusrajoitusten tulee perustua lakiin, ja oikeuksien rajoittamista koskeva pää-

³⁷ Ks. Mary Neal, “Not Gods But Animals”: Human Dignity and Vulnerable Subjecthood”. *Liverpool Law Review* 33 (2012), s. 177-200.

³⁸ Ks. esim. Liisa Nieminen, Ihmisarvon loukkaamattomuus perus- ja ihmisoikeussuojan lähtökohtana. *Lakimies* 1/2015, s. 49-78.

³⁹ Ks. Jo Shaw, Citizenship and COVID-19: Syndemic Effects. *German Law Journal* 22 (2021), s. 1635-1660, 1639.

tös tehdään aina yksilökohtaisesti. On perusteita valvoa tarkoin laitosojoja koronapandemian oloissa, mutta on tärkeää tiedostaa, miten oikeuksien rajoittaminen tapahtuu, jos se on välttämätöntä. Rajoitetaanko kaikkien oikeuksia vai pitääkö tehdä päätös erikseen kussakin yksittäisessä tapauksessa?

On todennäköistä, että tartunta leviää nopeasti suljetussa laitoksessa, jos joku sen sinne ensin tuo. Laitosolosuhteista tuli siten tärkeä määrite haavoittuvuuden löytämisessä. Laitoksissa olevat ihmiset haluttiin eristää muista taudin leviämisen estämiseksi, minkä vuoksi vankien lomien ja perhetapaamisia peruttiin. Tämä puolestaan vaikutti myös lapsen oikeuksiin. Koronavirus pysyikin pitkään poissa Suomen vankiloista. Sen sijaan ainakin Italiassa, Ranskassa ja Turkissa vangit kantelivat siitä, että vankilassa ei huolehdittu heidän terveysturvallisuudestaan ja he pelkäsivät sairastuvansa.⁴⁰

2 Tutkimustehtävä

2.1 Lähtökohdista

Kyseessä on kansallisen lapsistrategian tilaama työ, joka perustuu pääministeri Sanna Marinin hallituksen 7.10.2021 hyväksymään lapsistrategian toimeenpanosuunnitelmaan.⁴¹ Yksi siinä asetetuista toimenpiteistä on selvityksen laatiminen koronaepidemian vaikutuksista lasten läheissuhteiden ylläpitoon ja perhe-elämään. Lähtökohdiana tällöin on näkemys, että poikkeuksellinen tilanne on saattanut heikentää muun muassa lapsen tapaamisoikeuden toteutumista, lastensuojelulain mukaista yhteydenpitoa, vankilassa olevien vanhempien lasten oikeutta tavata vanhempiaan sekä erityistä laitospöytäolosuhteissa elävien lasten asemaa. Tehtävänäni on ”kartoittaa ja arvioida esiin nousseita ongelmakohtia ja hahmotella jatkotoimia vanhemmuuden tukeen ja lasten perhe-elämän suojan vahvistamiseen koronan jälkihoidossa”.

Lapsistrategia perustuu Suomea sitoviin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin ja Suomen perustuslain turvaamiin perusoikeuksiin. Tämän takeeksi lapsistrategian pohjaksi laadittiin selvitys kansallisen lapsistrategian oikeudellisesta perustasta jo ennen

⁴⁰ Ks. Human rights protection in the time of pandemic: new challenges and new perspectives. Judicial Seminar, 28 January 2022, Council of Europe. Background Document.

⁴¹ Valtioneuvoston julkaisuja 2021:81.

strategian hyväksymistä.⁴² Kansallinen lapsistrategia julkaistiin 23.2.2021.⁴³ Sen valmisteli parlamentaarinen komitea, joka määrittäi strategian sisällön kolmen pääajatuksen mukaan: 1) Strategialla luodaan aidosti lapsi- ja perhemyönteinen, lapsen oikeuksia kunnioittava Suomi; 2) Lapsen oikeudet ja asema vakiinnutetaan niin, että lapset huomioidaan johdonmukaisesti kaikessa poliittisessa ja tosiasiallisessa toiminnassa muiden yhteiskunnan jäsenten rinnalla ja että lapset saavat tietoa heille kuuluvista oikeuksista; ja 3) Haavoittuvassa asemassa olevien lasten asema turvataan ja heidän tarpeensa tunnustetaan paremmin.

Strategiassa korostetaan, että ihmisoikeusvelvoitteiden toteuttamiseksi ei riitä, että suurimmalla osalla lapsista menee Suomessa hyvin. Samaan aikaan on kuitenkin paljon lapsia, jotka eivät saa tarvitsemaansa tukea. Haavoittuvuus voi johtua lapsillakin useasta eri syystä, mutta se edellyttää aina viranomaisilta erityistä huomioita. Haavoittuvuus voi johtua esimerkiksi vammasta, sairaudesta tai ihonväristä. Toisaalta lapsi voi olla lastensuojelun asiakas tai hän voi olla rikoksesta epäilty tai syytetty. YK:n lapsen oikeuksien sopimus tunnustaa haavoittuvassa asemassa olevien lasten erityisen tuen ja suojelun tarpeen ainakin sopimuksen 20 artiklassa, jonka mukaan lapsella, joka on tilapäisesti tai pysyvästi vailla perheen turvaa tai jonka edun mukaista ei ole antaa hänen pysyä perhepiirissä, on oikeus valtion antamaan erityiseen suojeluun ja tukeen. Sama erityisasema on sopimuksen 23 artiklan mukaan myös vammaisilla lapsilla ja vähemmistöryhmiin kuuluvilla lapsilla sopimuksen 30 artiklan mukaan.

2.2 Oikeuspoliittista tutkimusta

On helppo yhtyä Sanna Koulun näkemykseen, jonka mukaan lapsistrategialla ei ole itsessään oikeuslähdearvoa. Sen sijaan se tiivistää yhteen poliittisen tahtotilan tällä hetkellä. Sillä on oikeuspoliittista merkitystä; kansallista lainsäädäntöä ja toimintaa sovitetaan yhteen ihmisoikeussopimusten, ensi sijassa YK:n lapsen oikeuksien sopimuk-

⁴² Esa Iivonen & Kirsi Pollari, Kansallisen lapsistrategian oikeudellinen perusta. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2020:20.

⁴³ Lapsistrategian tarve nousi esille eduskunnassa käsiteltäessä vuonna 2018 eduskunnalle annettua lapsiasiavaltuutetun vuosikertomusta. Sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdotti mietinnössään (StVM 28/2018 vp), että valtioneuvosto laatii kansallisen lapsistrategian. Eduskunta hyväksyi mietinnön mukaisen kannanoton ja edellytti valtioneuvostolta kansallisen lapsistrategian laatimista.

sen, kanssa. Lapsistrategia on monelta osin rinnastettavissa soft law –instrumentteihin. Strategia on tarkoitettu hahmottelemaan lapsen oikeuksiin liittyvää ajattelua *de lege ferenda*, säädettävän lain kannalta.⁴⁴

Luonnehdin tätä tutkimusta oikeuspoliittiseksi siinä merkityksessä, kuin esimerkiksi Kaijus Ervasti termiä käyttää.⁴⁵ Hän määrittelee sen tutkimukseksi, jolla on pyrkimys ja kyky vaikuttaa oikeuspoliittiseen päätöksentekoon, lainvalmisteluun, suunnitteluun, linjausten muotoiluun tai käytäntöihin. Sille on tyypillistä tutkimuksen yhteiskunnallisen relevanssin korostaminen. Ervasti korostaa, että vain säilyttämällä tieteellisen luonteensa oikeuspoliittinen tutkimus voi tuoda lisäarvoa suunnittelulle ja päätöksenteolle. Sen tulee täyttää samat kriteerit, mitkä koskevat kaikkea tutkimusta. Kaiken tutkimuksen pitää olla itsenäistä, tieteellistä ja kriittistä. Lisäksi on syytä korostaa vastuullisuutta; tutkimuksen tuloksiin on voitava luottaa. Siksi tutkijoilla pitää olla riittävä tieteellinen kompetenssi. Voin yhtyä edellä mainittuihin vaatimuksiin. Tutkittava aihe on keskeistä perusoikeusjuridiikkaa, joten se osuu asiantuntemukseni ytimeen.

2.3 Selvitys vai tutkimus?

Kansallinen lapsistrategia on tähän mennessä tilannut muutamia selvityksiä. Niistä on syytä mainita ainakin Kati Saastamoisen laatima selvitys ”Lasten oikeuksien toteutuminen sijaishuollossa vuosina 2018-2020”.⁴⁶ Kyseessä on varsin tekninen selvitys, jossa on koottu yhteen lasten tekemät kantelut ja tilastoitu niitä esimerkiksi kantelun kohteen ja sisällön suhteen samoin kuin oikeusasiamiehen toimenpiteitten mukaan. Lopuksi on johtopäätösluku. Julkaisulla ei ole yhteyttä aiempiin vastaavaa teemaa koskeviin tutkimuksiin, eikä siinä ole mainintaa käytetystä metodista.

Tieteelliselle tekstille on ominaista, että se kytketään aiempaan tutkimukseen ja tutkimusperinteeseen ja selitetään, miltä osin tutkimustehtävä on uudenlainen. Tässä *tutkimuksessa* – sellaiseksi tämän työn olen luokitellut – tämä perinne liittyy siihen, että kertaan sekä laitosvalta-konstruktion että perhe - oikeudesta vapaata aluetta -tutkimusperinteen sisällön ja pohdin sen perusteella, mihin tämä tutkimus sijoittuu teoreettisesti perus- ja ihmisoikeustutkimuksen kartalla. Vertailukohtetta tuskin löytyy kovin helposti. Määrittelen myös käyttämäni käsitteet, esimerkiksi sellaiset kuin haavoittuvassa asemassa oleva, perhe-elämä jne. Lisäksi käyn läpi teemaa käsittelevää tutkimuskirjallisuutta ja sen valossa pohdin, mitä haavoittuvassa asemassa olevien lasten

⁴⁴ Sanna Koulu, Kansallinen lapsistrategia ja moderni perheoikeus. Defensor Legis 2/2021, s. 653-660.

⁴⁵ Ks. Kaijus Ervasti, Oikeuspoliittinen tutkimus ja oikeuspolitiikka. Oikeus 4/2007, s. 382-388.

⁴⁶ <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-8678-7> (vierailtu 11.8.2022)

oikeudet tulevat parhaiten turvatuksi tämän päivän perus- ja ihmisoikeusjuridiikan puitteissa. Tutkijan on esitettävä perustelut sille, miksi hän päätyy erilaiseen johtopäätökseen kuin toinen tutkija tai lainsäätävä, tuomioistuin tai vastaava elin.⁴⁷

Selvityksen ja tutkimuksen kielessä ei tarvitse välttämättä olla eroa, vaikka selvitys on usein suunnattu käytännön toimijoille ja tutkimus taas on tarkoitettu ensi sijassa tekijän omille kollegoille. Myös tutkijan käyttämän kielen tulee olla ymmärrettävää mahdollisimman monelle, ei pelkästään samoja asioita pohtiville tutkijoille. Tieteellisessä tekstissä käytetään tarkasti lähdeviitteitä osoittamaan, mistä esitetty tieto on peräisin.

Huolella tehty selvitys ei välttämättä poikkea paljon tutkimuksesta.⁴⁸ Selvitys voidaan määritellä siten, että ”se on teksti, joka nimensä mukaisesti selvittää asiaa; punnitsee sen etuja ja haittoja ja tekee selkoa siitä, mitä kaikkea siihen liittyy.” Tarkoituksena ei ole vain raportoida tosiasioita, vaan myös vaikuttaa päätökseen ja antaa tarvittavat taustatiedot. Sen takia on tärkeää, että ydinkohdat ovat hahmotettavissa nopeasti. Kun kyse on lapsistrategian toimeenpanosuunnitelmassa asetetusta tehtävästä, on tekstin oltava kirjoitettu sillä tavoin, että toimeenpanosuunnitelmaa toteuttavat henkilöt hahmottavat nopeasti pääkohdat. Siksi olen jakanut työn kahteen pääosaan. Niistä I Yleinen osa on tutkimuksellisempi, kun taas II Eriytynen osa antaa varsin konkreettisen kuvan ongelmista. Sen perusteella saa hyvän kuvan siitä, mihin toimenpiteisiin tulisi vastaisuudessa ryhtyä, jos pandemian tai muun vastaavan syyn takia joudutaan pohtimaan perus- ja ihmisoikeuksien rajoittamista. Ne, joilla riittää kiinnostusta teemaan, voivat lukea myös oikeudelliset lähtökohdat taustoittavan I osan. Laajat alaviitteet ovat niille, joita kiinnostaa paneutua teemaan syvällisemmin. Vain korpustekstin lukemalla saa kaiken olennaisen tiedon.

2.4 Tilaustutkimus

Tilaustutkimus lähtee usein liikkeelle kilpailuttamisen kautta. Tuskin periaatteena tällöin kuitenkaan voi olla, että halvin on aina valittava – tasosta riippumatta. Tässä tapauksessa hanketta ei tarvinnut kilpailuttaa. Tilaaja halusi minut juuri noiden kysymysten laaja-alaisena tutkijana suorittamaan tämän tutkimustehtävän. Hallinnollisesti asia

⁴⁷ Tieteellisen tekstin ominaispiirteistä ks. Sonja Kniivilä, Sari Lindblom-Yläne & Anne Mäntynen, Tiede ja teksti. Tehoa ja taitoa tutkielman kirjoittamiseen. WSOY 2007, s. 88-127.

⁴⁸ Selvityksestä ks. Urpu Strellman & Kimmo Svinhufvud, Kupliva kirjoittaminen. Art House 2020, s. 202-203.

kuuluu valtioneuvoston kanslialle, ei sosiaali- ja terveysministeriölle, joka saa monessa kohdin kritiikkiä pandemian aikaisesta toiminnastaan.

Tilaustutkimuksesta on esitetty hyvin erilaisia käsityksiä, myös hyvin kielteisiä.⁴⁹ En näe tilaustutkimuksessa sinällään eettisiä ongelmia niin kauan, kuin tutkija ei ole pakotettu tekemään tilaustutkimusta mistä tahansa aiheesta muun tutkimusrahoituksen puuttuessa. Siitä ei tässä tapauksessa ole kyse. Kyse ei ole myöskään elinkeinoelämän ehdoilla tehtävästä tutkimuksesta, mihin tilaustutkimuksen on toisinaan pelätty johtavan. Tässä tapauksessa ei ole myöskään sellaista ristiriitaa, mistä Matti Heikkilä puhuu Stakesin⁵⁰ tutkijoiden kohdalla.⁵¹ Stakes oli valtion tutkimuslaitos, joka sai rahoituksen valtion budjetista. Käytännössä tulosohjauksesta vastasi sosiaali- ja terveysministeriö, ja Stakesin tutkijat tekivät 1990-luvulla tutkimusta, jossa arvosteltiin hallituksen harjoittamaa politiikkaa laman aikana 1990ä-luvun alussa. Oli olemassa riski, että tutkija menetti autonomisuutensa ja myös koko tutkimuslaitos joutui tarkoin miettimään tutkimusteemansa.

Tutkimustulosten tulkinta on tutkijan etuoikeus ja myös hänen velvollisuutensa. Tutkijan on myös osallistuttava keskusteluun, jota hänen tutkimuksensa herättää. Tilaustutkimusta voidaan kuvata siten, että tuloksissa on kyse tieteellisestä meriitistä, mutta sen lisäksi myös yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta. Niistä kumpaakin vaaditaan nykyään yliopistolain nojalla kaikilta yliopisto-opettajalta ja –tutkijalta. Tämäkin tutkimus tuottaa käytännön hyötyä ja ratkaisuja yhteiskunnallisiin ongelmiin. Toivottavasti näiden asioiden tutkimiseen löytyy lisää resursseja, koska tässä vaiheessa pystyn vain kokoamaan ongelmat. Niiden ratkaiseminen vaatii vielä paljon työtä.

⁴⁹ Ks. keskustelusta esim. Panu Raatikainen, Tilaustutkimus ja ulkopuolinen rahoitus, s. 316-328 teoksessa Sakari Karjalainen ym. (toim.), Tutkijan eettiset valinnat. Gaudeamus 2002.

⁵⁰ Stakes (= Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus) yhdistyi Kansanterveyslaitoksen kanssa vuonna 2009, ja uuden laitoksen nimeksi tuli Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos (THL). Heikkilä toimi Stakesin tutkimusprofessorina ja tutkimuksesta vastaavana ylijohantajana.

⁵¹ Matti Heikkilä, Eettisiä ongelmia yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa, s. 165-176 teoksessa Sakari Karjalainen ym. (toim.), Tutkijan eettiset valinnat. Gaudeamus 2002.

2.5 Tutkimuskysymykset ja rajaukset

2.5.1 Laaja näkökulma: Oikeusvaltion puolustus

Ottamani tutkimuskysymys on varsin laaja: Miten on mahdollista ”tuhota” noin lyhyessä ajassa oikeusvaltion keskeiset ominaisuudet?⁵² Tällä viitataan siihen, että Suomessa on vihdoin joka taholla opittu, että perus- ja ihmisoikeuksista tulee säätää lailla ja niiden rajoittamiselle on asetettu tarkat kriteerit (välttämättömyys, oikeasuhtaisuus, täsmällisyys ja tarkkarajaisuus) viimeistään vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa (PeVM 25/1994 vp). Kun lailla säätämisen vaatimuksesta monessa tapauksessa luovuttiin koronapandemian oloissa, se tarkoitti samalla sitä, että vaadituista kriteereistä oltiin valmiita luopumaan suhteellisen lyhyen soveltamisajan jälkeen. Se tehtiin tosin vain määräjäksi, mutta on aina olemassa riski, että seuraavalla kerralla kynnyksellä samalla tavoin on edellistä kertaa matalammalla. Ainakin joiltakin osin palattiin nopeasti hyväksymään ajatus, että laitoksissa ei nautita samanlaista perus- ja ihmisoikeussuojaa kuin sen ulkopuolella ja että myös perhe on joissakin ajatusmalleissa oikeudesta vapaata aluetta. Aina ei enää ole itsestään selvää, että perheenjäsenet nauttivat perusoikeussuojaa myös toisiaan vastaan ja ovat yksilöitä omine oikeuksineen. On alettu taas monessa tapauksessa nähdä perhe yhtenä kokonaisuutena, jolloin päätösvalta on vanhemmilla.

Myös valtioelinten väliset voimasuhteet ovat kokeneet muutoksia; eduskunnan valta väheni muulloinkin kuin poikkeustilan voimassa ollessa. Jos perusoikeuksien rajoituksista ei säädetä eduskuntalailla, kuka valvoo perustuslainmukaisuutta? Jos on olemassa muutoksenhakuoikeus, tuomioistuimet ovat päättäviä elimiä, ensin kotimaassa ja sitten mahdollisesti myös ihmisoikeustuomioistuin voi valvoa ihmisoikeussuojaa. Usein laillisuusvalvojat jäävät ainoiksi elimiksi, jotka valvovat perus- ja ihmisoikeuk-

⁵² Tästä ks. myös Koronapandemian vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Ihmisoikeusvaltuuskunnan suosituksia. Ihmisoikeuskeskus 2020. Ks. myös Petri Jääskeläinen, Oikeusasiamies oikeusvaltion turvaajana ja Maija Sakslin, Perusoikeuksien rajoittamisesta ja niistä poikkeamisesta. Molemmat sisältyvät Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomukseen vuodelta 2020, s. 21-32. Oikeusvaltiosta tuoreesti ks. myös Juha Raitio, Allan Rosas & Pekka Pohjankoski, Oikeusvaltiollisuus Euroopan unionissa ja Suomessa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:39.

sien toteutumista. Tässä tutkimuksessa käsittelemäni lasten perusoikeuksien rajoittamista merkitsevät toimet sijoittuvat lähes kaikki normaaliaikaan, vaikkakin pandemia yhä vallitsi. Vain muutaman kohdalla on kyse ajasta, jolloin valmiuslaki oli voimassa.⁵³

Käsittelen paljolti samoja asioita, joihin EU:n perusoikeusvirasto FRA on kiinnittänyt huomiota vuosikatsauksessaan vuodelta 2021. Koronapandemian levittyä ympäri maailman käyttöön otettiin lukuisia rajoituksia ihmisten hengen ja terveyden suojelemiseksi. Näillä rajoituksilla puututtiin useisiin perusoikeuksiin, kuten liikkumiseen ja kokoontumiseen, yksityisyyteen ja perhe-elämään, kuten myös henkilötietojen suojaan ja koulutukseen, työhön ja sosiaaliturvaan. Tämä pahensi jo olemassa olevaa eriarvoisuutta elämän eri aloilla ja lisäsi eriarvoisuutta yhteiskunnassa. Jotta tällaisesta kehityksen suunnasta päästään pois, pitää selvittää pandemian sosioekonomiset vaikutukset.⁵⁴

2.5.2 Konkreettiset tutkimusongelmat

Konkreettiset ongelmat liittyvät tilanteisiin, jossa lapsi itse on tahdosta riippumatta laitoksessa tai hänen vanhempansa on tuollaisessa asemassa ja lapsen oikeutta olla yhteydessä vanhempansa rajoitetaan tai kielletään kokonaan koronan tarttumisen pelossa. On muitakin tilanteita, joissa lapsi voidaan määrätä laitokseen tahdosta riippumatta. Ainakin mielenterveyslain (1116/1990) mukaan se on mahdollista⁵⁵, mutta tutkin tässä lähinnä vain vankeuslain, lastensuojelulain ja vammaislainsäädäntöön perustuvia tilanteita sen osalta, miten koronapandemiatilanteessa poikettiin normaalitilanteesta sallituista perusoikeuksien rajoituksista ja miten ne toteutettiin. Vain osassa tapauksista oli tarpeen muuttaa lakia ja silloin yleensä hankittiin myös perustuslakivaliokunnan kanta asiaan. Joissakin tapauksissa ei nähty mitään ristiriitaa tai se on havaittu vasta paljon myöhemmin. Perusoikeuksien rajoitukset perustuivat toisinaan vain ohjeisiin tai suosituksiin, vaikka niistä tulisi aina säätää lailla.

Erilainen suhtautuminen perusoikeuksien rajoittamiseen eri tilanteissa saattoi johtua myös siitä, oliko kyseisellä ryhmällä vahvoja tukijoita esimerkiksi järjestökentällä. Jos rajoituksiin liittyviä oikeudellisia ongelmia tuotiin aktiivisesti julkisuudessa esillä, tämä

⁵³ En kuitenkaan puhu tässä hätätilasta. Siitä ks. Kaarlo Tuori, Hätätilaoikeus teoriassa ja käytännössä, s. 1-64 teoksessa Kaarlo Tuori & Martin Scheinin (toim.), Lukeeko hätä lakia? Helsingin yliopiston julkisoikeuden laitoksen julkaisu D:5. 1988.

⁵⁴ Ks. FRA Perusoikeusraportti – 2011. Euroopan unionin perusoikeusvirasto 2021.

⁵⁵ Esimerkiksi anorektikot kuuluvat tähän ryhmään. Ks. Liisa Nieminen, Terveys ihmisoikeuskysymyksenä. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2015, s. 141-144. Laajemmin ks. Riittakerttu Kaltiala-Heino, Alaikäisten tahdosta riippumaton hoito. Mitä mielenterveyslain käsite vakava mielenterveydellinen häiriö alaikäisillä tarkoittaa? Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2003:7.

saattoi johtaa siihen, että päätöksentekotasollakin alettiin vähitellen kiinnittää asiaan huomiota. Kehitysvammajärjestöillä on suhteellisen vahva asema yhteiskunnassa, koska kehitysvammaisia lapsia syntyy kaikkiin yhteiskuntaluokkiin. Sijoitetuilla lastensuojelulapsilla ei sen sijaan ole välttämättä puolesta puhujia yhteiskunnan huipulla. Tosin jotkut lastensuojelujärjestöt tekevät paljon vaikuttavuustyötä lastensuojelulasten eteen. Myöskään vankien lapset eivät ole välttämättä kaikkein tehokkaimpia omien oikeuksiensa puolesta puhujia. Kun koronapandemian aikana vanhempien ja lasten tapauksia oli peruttu pitkältä ajalta, alettiin Suomessa entistä enemmän korostaa Euroopan neuvoston suositusta CM/Rec(2018)5, joka koskee vankilassa olevien vanhempien lapsia. Children of Prisoners Europe –verkoston laatima vankien lasten oikeuksia koskeva kirjanen on käännetty nyt myös suomeksi ("On aika toimia").⁵⁶

Pohdin asioita myös järjestelmätasolta lähtien. Mitä merkitystä on sillä, käsitelläänkö jotain asiaa rikosasiaana vai lastensuojeluasiaana? Miksi asiaa pitäisi tarkastella kokonaisuutena, jos lähtökohtana on lapsi/nuori omine ongelmineen ja tavoitteena on saada hänestä yhteiskuntakelpoinen kansalainen. Kytken ongelmat laajempaan yhteiskunnalliseen kehikseen ja käytyihin keskusteluihin.⁵⁷ Sen avulla tulee paremmin ymmärrettäväksi, miksi tiettyihin toimiin on ryhdytty. Monet toimet (ainakin koulujen sulkeminen⁵⁸) saattavat nyt vaikuttaa ylimitoitetuilta, mutta sitä ne eivät toimeenpanohetkellä olleet. Etenkin Juha Siltalan tuore kirja "Pandemia, Kiihdytysajon äkkijarrutuksesta uuteen normaaliin"⁵⁹ saattaa monet asiat ihmettelyn kohteeksi niitä jälkikäteen pohdittaessa.

Kyse on myös oikeuden saavutettavuudesta; sen pitäisi olla mahdollista kaikille. Tällä tarkoitan sekä vaikutusmahdollisuutta (ääni- ja vaalioikeus sekä kansalaisaloite) siihen, millaista lainsäädäntöä meillä on ja miten yksilö voi omalta osaltaan hakea muutosta häntä itseään koskevaan päätökseen tuomioistuimesta tai kannella laillisuusvalvojille. Viimeksi mainittu keino onkin ollut paljon käytössä koronapandemiaan liittyvissä ongelmissa. Koronapandemian aikana ei juurikaan tehty tarkastuksia laitoksiin, mutta oikeusasiamies voi ottaa asioita tutkittavaksi myös omasta aloitteesta. Apulaisoikeusasiamies otti omana aloitteena tutkittavakseen rikosseuraamusalan toiminnan koronaviruspandemian aikana (2606/2020) ja myöhemmin hän otti tutkittavakseen myös alaikäisten vankien sijoittamista koskevan asian (4760/2020). Tämä osoittaa,

⁵⁶ Kriminaalihuollon tukisäätiö (KRITS) on koordinoanut toimintaa Suomessa.

⁵⁷ Ks. esim. rokotuksista käyty keskustelu, Juha Siltala, *Pandemia*. Otava 2022, s. 552-611 ja toisaalta Klaus Nyblin & Janne Salminen, Komission puheenjohtaja Ursula von der Leyern peräänkuuluttaa unioninlaajuista keskustelua koronarokotuksen pakollisuudesta, ja tämä keskustelu todennäköisesti käynnistyy myös Suomessa. Edilex Vierashuone, 17.12.2021.

⁵⁸ Tätä mieltä oli myös THL:n Mika Salminen, MTV Uutiset, 2.6.2022.

⁵⁹ Ks. esim. s. 150-180 kotiin kääntymisestä.

että myös kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevien ihmisten oikeuksien toteutusta valvotaan.⁶⁰

Esimerkkinä asioiden monimutkaisuudesta ja vaikeudesta tehdä johtopäätöksiä tilastojen avulla tuon esille kysymyksen sukupuolten tasa-arvosta. Mitä suurimittainen etätyö koronapandemian aikana merkitsi sukupuolten tasa-arvolle? Tai mitä se on merkinnyt lähisuhdeväkivallalle, joka useimmin kohdistuu naiseen ja lapsiin? Puhutaan jopa koronapandemian varjopandemiasta. Väkivallan teot tapahtuvat useimmin kotona, jossa nyt oli rajoitusten takia entistä enemmän. Väkivaltaa käyttää yleensä puoliso tai ex-puoliso, ja lapsia kohtaan väkivaltaisesti käyttäytyy vanhempi tai vanhemman uusi puoliso. Vaikka tällaista epäiltiin tapahtuvan korona-aikana, se ei näkynyt tilastoissa. Kesti jonkin aikaa ennen kuin lastensuojeluilmoituksissa nähtiin kasvua. Lastensuojeluilmoituksia tehtiin etenkin kouluista.⁶¹ Toinen yllättävä tieto on se, että turvakotien asiakasmäärät vähenivät pandemian aikana, mikä selittyy paljolti liikkumisrajoituksilla ja sairastumisen pelolla, jos uskaltautuisi lähtemään kotoa.⁶²

Nyt kun koronapandemian alusta on yli kaksi ja puoli vuotta, on saatavilla enemmän tutkimustietoa. Ei tarvitse enää olla vain arvailujen varassa. EU:n tasollakin tilastot osoittavat, että COVID-19-pandemia vaikutti eniten jo ennestään heikoimmassa olosuhteissa eläviin ihmisiin, etenkin lapsiin. Ennen korona-aikaa heidän tilanteensa oli jo paranemaan päin, mutta korona muutti taas suunnan.⁶³

⁶⁰ Ks. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2021, s. 171-172 ja 244-245.

⁶¹ Yhdenvertaisuus pandemian ajassa. Lapsiasiavaltuutetun vuosikertomus 2021, s. 47-48.

⁶² Marita Husso, ym., Korona, koti ja kontrolli: väkivaltatyöntekijöiden näkemyksiä lähisuhdeväkivallan kohteina olleiden avun saamisen haasteista korona-aikana. Sosiaalilääketieteellinen Aikakauslehti 2021, s. 349-360 ja vrt. myös Marjut Pietiläinen ym., Lähisuhdeväkivalta ja sukupuolistunut väkivalta, s. 102-123 teoksessa Merita Mesiäislehto ym., Koronakriisin vaikutukset sukupuolten tasa-arvoon Suomessa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:46, s. 122-123.

⁶³ Ks. Fundamental Rights Report -2021. Fundamental Rights Agency 2021, s. 208-235.

2.6 Teemasta aiemmin tehty tutkimus

Tämä tutkimus on jollain tavoin edelläkävijän asemassa. Suomessa on toistaiseksi tehty hyvin vähän perus- ja ihmisoikeuksien suojaa pandemian aikana koskevaa tutkimusta.⁶⁴ Mainittakoon kuitenkin Dorota Gozdeckan artikkeli koronapandemian vaikutuksesta terveyteen ja ihmisoikeuksiin globaalisti.⁶⁵ Sen sijaan laillisuusvalvojen, etenkin oikeusasiamiehen, päätöksissä on toisinaan mukana myös tutkimuksellista materiaalia tuoreista ongelmista. Jonkin verran on kirjoitettu ikääntyneiden henkilöiden oikeuksien rajoituksista pohjoismaisessa viitekehyksessä.⁶⁶ Ulkomaisia yleisesityksiä ja käsikirjoja löytyy jo enemmän.⁶⁷

Lapsistrategian julkaisuissa on tuotu esiin lasten kokemia ongelmia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa koronapandemian aikana tai sen jälkeen.⁶⁸ Lapsiin ja nuoriin kohdistuvien kielteisten vaikutusten kustannukset tulevat näkyviin vasta pitkä ajan kuluessa. Koronakriisin vaikutukset ovat erilaisia eri lapsille ja nuorille. On tunnistettava ryhmiä, joiden hyvinvoinnin turvaaminen vaatii koronakriisissä erityistä panostusta.⁶⁹ Tällaisina ryhminä lapsistrategia mainitsee erikseen vammaiset lapset ja nuoret; viittomakieliset lapset ja nuoret; lastensuojelun asiakkaina olevat lapset ja nuoret; lapset

⁶⁴ Ks. kuitenkin Simo Kyllönen, Pandemian torjunta ja kansalaisten perusoikeudet. Ajatus 77 (2020), s. 261-289. Ks. myös Mehrnoosh Farzamfar & Janne Salminen, The supervision of legality by the Finnish Parliamentary Ombudsman during the COVID-19 pandemic. Kyseessä on luettelomainen kirjoitus oikeusasiamiehen roolista laillisuuden valvojana koronapandemian alussa vuonna 2020. Lyhyesti ks. myös Liisa Nieminen, Equality and Social Rights within the Finnish Welfare State. *Scandinavian Studies in Law*, Vol. 68 (2022), s. 231-248, 240-244.

⁶⁵ Dorota Gozdecka, Human Rights During the Pandemic: COVID-19 and Securitisation of Health. *Nordic Journal of Human Rights* 39 (2021), s. 205-223.

⁶⁶ Katharina Ö Cathaoir, ym., Older Persons and the Right to Health in the Nordic COVID-9. *European Journal of Health Law*, 28 (2021), s. 417-444. Ks. myös Lotta Vahlne Westerhäll, Equality Within Medical Care, Discrimination of Elderly With Covid-19 in Residential Homes. *Scandinavian Studies in Law*, Vol. 68 (2022), s. 271-286.

⁶⁷ Ks. esim. Ewoud Hondiou ym. (eds.), *Coronavirus and the Law in Europe*. Intersentia 2021. Samoin ks. Joelle Grogan & Alice Donald (eds.), *Routledge Handbook on Law and the COVID-19 Pandemic*. Routledge 2022.

⁶⁸ Lapset, nuoret ja koronakriisi. Lapsistrategian koronatyöryhmän arvio ja esitykset lapsen oikeuksien toteuttamiseksi. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:2 ja Lasten ja nuorten hyvinvointi koronakriisin jälkihoidossa. Lapsistrategian koronatyöryhmän raportti lapsen oikeuksien toteutumisesta. Valtioneuvoston julkaisuja 2020:21

⁶⁹ Isossa-Britanniassa puhutaan lasten syrjinnästä ja heidän kokemastaan sosiaalisesta epäoikeudenmukaisuutena koronapandemian aikana. Ks. Rebecca Adami & Katy Dineen, Discourses on Childism: How COVID-19 Has Unveiled Prejudice, Discrimination and Social Injustice against Children in the Everyday. *International Journal of Children's Rights* 29 (2021), s. 353-370. Vrt. ainakin Suomessa olisi liioittelua sanoa kaikkien lasten kokeneen mitään tällaista.

joiden vanhempi on vankilassa; koulutuksen ja työn ulkopuolella olevat nuoret; saamelaislapset ja -nuoret; romanilapset ja -nuoret; maahanmuuttajataustaiset lapset ja nuoret; sateenkaarilapset ja -nuoret. Noiden kaikkien tutkiminen olisi liian vaativa tehtävä annetussa ajassa, ja lapsistrategiassa rajataan (s. 14) tehtävä laitospaikoissa olosuhteissa eläviin lapsiin (lastensuojelulapsiin, lapsiin joiden vanhempi vankilassa ja muista syistä laitospaikoissa olosuhteissa eläviin lapsiin: vammaiset lapset, vankilassa olevat alaikäiset 15–17-vuotiaat ja vanhemman mukana vankilassa olevat alle 2-vuotiaat lapset).

Koronapandemiaa koskevaa ulkomaista perus- ja ihmisoikeustutkimusta on jo saatavilla. Esimerkkinä tästä mainitsen ”COVID-19 and Human Rights” -kirjan⁷⁰, jossa käsitellään muun muassa vammaisten henkilöiden ja vankien koronapandemian aikana kokemia ihmisoikeusloukkauksia. Lisäksi voidaan mainita ”European Yearbook on Human Rights 2021”. Joskus kirjan uusi painos saattaa sisältää runsaasti tietoa pandemian vaikutuksesta ihmisoikeuksiin. Näin on tehty ainakin ”Health and Human Rights” -kirjassa⁷¹. Lisäksi joissakin tieteellisissä lehdissä on ollut COVID-19-teemanumeroita, jotka yleensä ovat myös kaikille avoimia Open Access -julkaisuja. Tällainen teemanumero on ollut esimerkiksi International Journal of Children’s Rights -lehdessä vuonna 2021.

Suomessa vankien perhesuhteita on tutkittu lähinnä yhteiskuntatieteissä. Oikeustieteessä ei tällaista tutkimusta ole tehty, vaikka lähdemateriaalia olisi sekä eduskunnan oikeusasiamieheltä että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimesta. Kyse on ollut esimerkiksi vangin oikeudesta päästä alaikäisen tyttärensä tai isänsä hautajaisiin.⁷² On myös kirjoitettu naisvangin oikeudesta raskauden keskeytykseen Yhdysvalloissa. Tutkijoiden mukaan missään sen saaminen ei ole niin vaikeaa kuin vankilassa. Koska eri osavaltioilla on omat lakinsa, sama koskee vankiloita. Lisäksi raskauden keskeytyksen saaminen riippuu paljon kyseisen vankilan hallinnosta.⁷³ On myös sosiologisia tutkimuksia siitä, miten vankilassa oleva vanhempi (isä) on jäänyt perheen ulkopuolelle.

⁷⁰ Edited by Morten Kjaerum, Martha F. Davis & Amanda Lyons. Routledge 2021.

⁷¹ Ks. myös Brigit Toebes ym., Health and Human Rights. Global and European Perspectives. Intersentia 2022.

⁷² Ks. myös Guide on the case-law of the European Convention on Human Rights. Guide on case-law of the Convention – Prisoners’ Rights. Updated on 31 December 2021.

⁷³ Ks. Rachel Roth, Do Prisoners Have Abortion Rights? Feminist Studies 30 (2004) s. 353-381) ja Elizabeth Budnitz, Not a Part of Her Sentence: Applying the Supreme Court’s Johnson v. California to Prison Abortion Policies. Brooklyn Law Review 71 (2006), s. 1291-1332.

Välttämättä lapselle ei edes kerrota, missä isä on.⁷⁴ Löytyy toisenlaisiakin esimerkkejä siitä, miten pyritään huolehtimaan, että lapsen ja isän välinen kontakti säilyy, vaikka isä on vankilassa.⁷⁵

Viime aikoina on eri maissa tutkittu myös lapsen oikeuksia siinä tilanteessa, että hänen vanhempansa on vankilassa. YK:n lapsen oikeuksien sopimus on osin muuttanut tilannetta, koska sen lähtökohtana on, että lapsilla on oikeus pitää henkilökohtaisia suhteita myös erossa asuvaan vanhempaan tai vanhempiin. Tästä näkökulmasta on jo tehty runsaasti tutkimusta, ei tosin Suomessa. Tuoreimpia ovat Stéphanie Lagoutten ja Hayli Millarin & Dandurandin artikkelit *International Journal of Children's Rights* -lehdessä.

Suomessa on tutkittu paljon sitä harvinaista tilannetta, kun vangilla on lapsi mukanaan vankilassa: Tarja Pösön, Rosi Enroosin ja Tarja Vierulan artikkeli ”Children Residing in Prison with Their Parents: An Example of Institutional Invisibility”⁷⁶ on paljon siteerattu artikkeli. Oikeudellisesti kyse on siitä, miten lasten oikeudet turvataan vankilassa. Lapsi on vankilassakin lastensuojelun asiakas, ei vankeinhoidon.⁷⁷ Liene Suomessa ainoa tästä aiheesta kirjoittanut juristitutkija.⁷⁸ Sen sijaan alaikäisen (15-17 v.) vangin asemaa ja oikeuksia ei ole juurikaan tutkittu. Tuohon ryhmään kuuluvia vangeja on Suomessa vähän, vuosittain yleensä alle kymmenen, ja jos lukumäärään ei oteta tutkintavankeja vaan ainoastaan vankeusrangaistusta suorittavat vangit, lukumäärä on vuosittain yleensä korkeintaan viisi. Alaikäisten vankien asemaan ja oikeuksiin liittyy monia muista vangeista poikkeavia piirteitä. Tämä koskee sekä oikeuksia että velvollisuuksista. Jälkimmäisistä tärkein on oppivelvollisuus, joka on pidennetty 18 vuoteen asti, ellei opiskelija sitä ennen suorita toisen asteen tutkintoa tai vastaavaa ulkomaista koulutusta.

Matti Marttusen väitöskirja ”Nuorisorikosoikeus” vuodelta 2008 käsittelee alaikäisiä rikoksentekejiä, mutta se on luonteeltaan lähinnä kriminologinen, eivätkä perus- ja ihmisoikeudet ole siinä keskeisesti esillä. Kirjassa käsitellään lyhyesti muun muassa sitä, miksi vankilaa rangaistusmuotona pyritään välttämään, koska se on nuorille kaikin haitallisin sosiaalinen ympäristö.⁷⁹ Marttunen on kirjoittanut väitöskirjan teemasta

⁷⁴ Ks. Wing Hong Chui & Andrew Yue Yeung, *Understanding the Conspiracy of Silence With Whether Caregivers Choose to Disclose Incarceration Information to Children With Imprisoned Fathers*. *The Prison Journal* 96 (2016), s. 877-893.

⁷⁵ Ks. myös Aisling Parkes & Fiona Donson, *Developing a Child's Right to Effective Contact with a Father in Prison – An Irish Perspective*. *Child Care in Practice* 24 (2018), s. 148-163.

⁷⁶ *The Prison Journal* 90 (2010), s. 516-533.

⁷⁷ Rosi Enroos, *Lastensuojelua vankilassa*. *Yhteiskuntapolitiikka* 79 (2014), s. 140-151.

⁷⁸ *Lapset vankilassa – toteutuuko lapsen etu? Oikeus* 1/2020, s. 45-49.

⁷⁹ Marttunen 2008, s. 338-409.

myös muutaman artikkelin, uusin vuodelta 2013. Tärkein alaikäisiä vankeja käsittelevä käytäntöön perustuva lähde on Tuija Muurisen RISE:n toimeksiannosta vuonna 2021 laatima selvitys ”Alaikäiset ja nuoret vangit, Alaikäisten ja nuorten vankien vankilaan/vankiosastolle sijoittaminen sekä toimintojen turvallisuuden varmistaminen”.

Vankien ja heidän perheenjäsentensä oikeuksia on tutkittu hyvin vähän yleensäkin, eikä koronapandemian aikaa ole vankiloiden osalta tutkittu lainkaan. Rikosseuraamuslaitoksen ohjeet ja eduskunnan oikeusasiamiehen käytäntö antavat paljon materiaalia vankeja koskevien juridiikan tutkimiseen. PS-Kustannukselta ilmestyy vuoden 2023 alussa kirja ”Lasten ja nuorten rikokset”, mutta kirjan tarkempi sisältö ei ole vielä tiedossa. Siinä saattaa olla jotain tässä tutkimuksessa käsiteltävistä asioista.

Laitokseen sijoitettujen lastensuojelulasten oikeuksia on tutkittu paljon, joten siitä on helppo jatkaa korona-ajan mukanaan tuomiin uusiin ongelmiin. Viimeisimpiä ennen koronapandemian aikaa julkaistuja lastensuojelututkimuksia ovat Susanna Hoikkalan väitöskirja ”Historiallinen tapaustutkimus lastensuojelulaitoksen rajoittamis- ja kurinpitokäytännöistä 1950-2000” (2020) ja Kati Saastamoisen lasten eduskunnan oikeusasiamiehelle tekemien kantelujen näkökulmasta laatima selvitys ”Lasten oikeuksien toteutuminen sijaishuollossa vuosina 2018-2020”⁸⁰. Tärkeä on myös Marlon Moilasen artikkeli ”Yleisesti hyväksyttävää kasvatusta? Kriittinen tutkimus lastensuojelulaitosten huolenpidon käytäntöjen oikeudellisesta hallinnasta”.⁸¹ Lisäksi on tutkittu muun muassa maahanmuuttajalapsia ja –nuoria lastensuojelun asiakkaina.⁸²

Vangit, lastensuojelulapset, vammaiset lapset ja heidän omaisensa kuuluvat siihen ryhmään ihmisiä, joiden oikeudellisen aseman tuntemus ei kuulu oikeustieteellisessä tiedekunnassa opittaviin asioihin. Tässä on kyse samasta ilmiöstä, mistä naisvankeja ja huumeita käyttäviä naisia tutkinut sosiaalityön tutkija Riitta Granfelt on puhunut. Hän on sitä mieltä, että negatiivisten mielikuvien toistaminen aina vaan saattaa vahvistaa niitä entisestään, mutta jos niistä ei saa edes puhua, ollaan tekemisissä tabujen kanssa.⁸³ Suomessa ei oikeustieteen koulutuksessa tai –tutkimuksessa vankien tai lastensuojelulasten oikeuksista olla juurikaan kiinnostuneita. Myös kansainvälinen tutkimuksen arviointi (HY) kiinnitti muutama vuosia sitten huomiota siihen, että haavoittuvassa asemassa olevien oikeuksiin kohdistuvaa tutkimusta ei tiedekunnassa tehdä.

⁸⁰ Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2021:6.

⁸¹ Oikeus 2/2022, s. 225-254.

⁸² Merja Anis, Maahanmuuttajalapset ja –nuoret lastensuojelun asiakkaina, s. 69-96 teoksessa Hannele Forsberg, Aino Ritala-Koskinen & Maritta Törrönen (toim.), Lapset ja sosiaalityö. PS-Kustannus 2006.

⁸³ Hannele Forsberg, Tabut tiedeyhteisössä – Kulttuuriset mielikuvat oppiaineen kahleena?, s. 43-65 teoksessa Merja Laitinen & Anneli Pohjola (toim.), Tabujen kahleet. Vastapaino 2009.

Sama koskee paljolti vammaisten henkilöiden oikeuksia, jotka ovat tosin herättäneet jonkin verran tutkijoiden kiinnostusta Suomen vihdoin ratifioitua YK:n vammaissopimuksen.⁸⁴ Teemasta on myös lapsiasiavaltuutetun julkaisema artikkelikokoelma ”Vammaisuus ja lapsen oikeudet” (2021) ja löytyy myös joitakin vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevia KHO:n päätöksiä.

3 Koronapandemiasta lapsille aiheutuvien oikeudellisten ongelmien esittely

3.1 Sosiaali- ja terveysministeriön ohjeet, kirjeet, ym.

COVID 19-pandemian oloissa tuskin kukaan on pystynyt viettämään ”normaalia” elämää, mutta pandemia on vaikuttanut eri tavalla eri ihmisiin. Yksittäisten ihmisten tilanteen vertaaminen on vaikeaa, mutta eri ihmisryhmien kokemia ongelmia voidaan jo verrata. Aika pian koronapandemian alettua pystyttiin arvioimaan, keihin pandemia vaikuttaa vakavimmin.⁸⁵ Tosin myöhemmin arvioita jouduttiin muuttamaan, kun pandemian kesto osoittautui paljon pitemmäksi kuin ensin luultiin. Kun työttömyys ja sairaus kohtaavat perheitä, tämä heijastuu pian myös lapsiin ja heidän tulevaisuuteensa, sekä opintoihin että työhön pääsyyn. Lastensuojelun piiriin tulee aiempaa vaikeam-

⁸⁴ Yleisesti sopimuksesta ks. Oddný Mjöll Arnardóttir & Gerard Quinn (Eds.), *The Un Convention on the Rights of Persons with Disabilities*. Martinus Nijhoff Publishers 2009 ja Elina Pirjatanniemi, *Vammaisten henkilöiden ihmisoikeudet*, s. 270-297 teoksessa Timo Koivurova & Elina Pirjatanniemi (toim.), *Ihmisoikeuksien käsikirja*. Tietosanoma 2014. Ks. myös artikkelini *Human Rights of Persons with Disabilities*. *Scandinavian Studies in Law*, Vol. 66 (2010), 375-390 ja artikkelini *Vammaisten henkilöiden ihmisoikeudet yleiseen ihmisoikeuskehykseen sijoitettuna*. *Lakimies* 6/2005, s. 898-924. *Vammaissopimuksen käytännön merkityksestä Suomessa* ks. Outi Anttila & Tuomas Ojanen (toim.), *Yhdenvertaisuuslaki kommentein*. Alma Talent 2019.

⁸⁵ Ks. esim. THL:ssa keväällä 2022 laadittu asiantuntija-arvio: Laura Kestilä ym., *COVID-19-epidemian vaikutukset hyvinvointiin, palvelujärjestelmään ja kansantalouteen*. Asiantuntija-arvio, kevät 2022. Raportti 4/2022. *Terveiden ja hyvinvoinnin laitos 2022*. Ks. myös Satu Helske, Hanna Ylöstalo & Henri Koskinen, *Samassa myrskyssä mutta eri veneissä, COVID-19 ja eriarvoisuus*. *Yhteiskuntapolitiikka* 86 (2021), s. 585-596.

massa tilanteessa olevia lapsia ja nuoria. Jo valmiiksi haavoittuvassa asemassa olevat ihmiset, kuten ikääntyneet ja vammaiset ihmiset ovat joutuneet koronapandemian ja siihen liittyvien toimien vuoksi entistäkin vaikeampaan tilanteeseen.⁸⁶ Tämä tutkimus keskittyy juuri korona-ajan vaikutuksiin lasten elämään ja heistä monella eri mitapuulla heikoimmassa asemassa oleviin.

Sosiaali- ja terveysministeriön heti COVID-19-pandemian alussa 20.3.2020 antamassa ohjeessa⁸⁷ oli tuotu esiin, että myös poikkeusolojen aikana on huomioitava YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen ja YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimuksen eli ns. vammaissopimuksen (SopS 26-27/2016) velvoitteet näiden henkilöiden oikeuksien turvaamiseksi. Lapsen oikeuksien ja lapsen edun toteutuminen tulee turvata mahdollisimman täysimääräisesti myös poikkeusoloissa. Vaikka lapsen oikeutta koulutukseen, harrastuksiin ja kodin ulkopuolisiin lähikontakteihin on rajoitettu, lapsille tulee turvata heidän tarvitsemansa hoiva ja huolenpito sekä suojata heitä väkivallalta ja kaltoinkohtelulta. YK:n vammaissopimuksen tarkoituksena on edistää, suojella ja taata kaikille vammaisille henkilöille täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti kaikki ihmisoikeudet ja perusvapaudet sekä edistää, suojella ja taata kaikille vammaisille henkilöille täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti kaikki ihmisoikeudet ja perusvapaudet sekä edistää vammaisten henkilöiden synnynnäisen arvon kunnioittamista. Sopimuksen 11 artiklan mukaan julkisen vallan on toteutettava kaikki tarvittavat toimet varmistukseen vammaisten henkilöiden suojelun ja turvallisuuden vaaratilanteissa.

Lisäksi korostettiin, että vierailut lastensuojeluyksiköihin tulee mahdollisuuksien mukaan rajoittaa lapsen lähimpiin henkilöihin ja perheeseen ja tulee suosia puheluita ja videoviestintää. Myöhemmin 1.4.2020 sosiaali- ja terveysministeriö tarkensi lastensuojelun sijaishuollon vierailuja ja yhteydenpitoa koskevia toimintaperiaatteita ja muistutti, että lastensuojelulain nojalla tehty päätös liikkumisvapauden- tai yhteydenpidon

⁸⁶ Näistä ks. Koronapandemian vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen – Ihmisoikeusvaltuuskunnan suosituksia. Ihmisoikeuskeskuksen julkaisuja 3/2020, s. 14-21 ja Päivi Topo, Koronarajoitukset suojasivat taudilta, mutta monen iäkkään ja vammaisen henkilön hyvinvointi heikkenee, s. 48-51 teoksessa COVID-19-epidemian eettinen arviointi. ETENE 2020. Tosin vähän myöhempi tutkimus osoitti, ettei tilanne ihan niin huonoksi päässyt kuin em. alkuvaiheen ennustusten perusteella olisi voitu luulla. Ks. Toimeentulotuen saajamäärät kasvoivat vähän – koronaepidemia toi esiin järjestelmän joustavuuden. Tutkimuksesta tiiviisti 4/2021. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos 2021 ja Etuudet tasoittivat korona-ajan palkkamenetyksiä. Tutkimuksesta tiiviisti 23/2022. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos 2022.

⁸⁷ Sosiaali- ja terveysministeriön ohje: COVID-19 aiheuttaman poikkeustilan huomioiminen perustason sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen toiminnassa, 20.3.2020 (päivitetty 16.4.2020).

rajoituksesta ei voi koskaan olla yleinen kaikkia koskeva rajoitus, vaan sen tulee aina perustua lapsikohtaiseen yksilölliseen harkintaan.⁸⁸

Sosiaali- ja terveysministeriön 1.4.2020 antaman ohjeen mukaan lapsella on oikeus tavata ja pitää yhteyttä vanhempaansa, jonka luona hän ei asu. Tämä perustuu siihen, että lapsenhuoltolaki (361/1983) turvaa lapsen oikeuden luoda ja säilyttää myönteinen suhde vanhempaansa, jonka luona hän ei asu. Ministeriön ohjeessa korostettiin, että tätä lapsen oikeutta tulee vaalia myös poikkeusoloissa. Lähtökohtana oli, että lapsen tapaamisoikeutta ja vuoroviikkoasumista toteutetaan pandemian aikana, kuten aiemmin oli päätetty. Lopuksi ohjeessa kuitenkin todettiin, että lapsen ja hänen vanhempansa hengen ja terveydensuojelu voi kuitenkin vaatia poikkeusjärjestelyjä koronavirusepidemian aikana. THL antoi myöhemmin konkreettisia ohjeita siitä, miten lapsen tapaaminen ja vuoroasuminen järjestetään poikkeusoloissa (11.5.2020).

Ministeriön toiminta ei ollut mitenkään poikkeuksellista, sillä monia muitakin ryhmiä koskevia ohjeita annettiin samalla tavalla. Heti valmiuslain käyttöön oton jälkeen ministeriö oli antanut 20.3.2020 toimintaohjeen, jolla yli 70-vuotiaat veloitettiin pysymään erillään kontakteista muiden ihmisten kanssa. Kuntia kehoitettiin ohjeistamaan alueensa omat ja yksityiset ympärivuorokautisen hoidon yksiköt tilanteessa tarvittavista tartuntatautien torjuntatoimenpiteistä yksiköissä. Erityisenä torjuntatoimenpiteenä kuntia kehoitettiin ohjeistamaan alueensa ympärivuorokautisen hoidon yksikköjen johtajat asettamaan yksiköihin vierailukiellon.⁸⁹

3.2 Kriittiset kommentit viranomaistoimintaa kohtaan

Heti sen jälkeen, kun eri laitoksissa oli rajoitettu tapaamisoikeuksia edellä kuvatuin tavoin, alkoi kuulua kriittisiä ääniä etenkin vanhusten ja vammaisten henkilöiden omailta, jotka eivät päässeet entiseen tapaan vierailemaan laitoksissa tapaamassa omaisiaan. Eduskunnan oikeusasiamies sai myös kymmenittäin kanteluja syntyvän lapsen

⁸⁸ Sosiaali- ja terveysministeriön ohje: Tartuntatautilain ja valmiuslain vaikutus liikkumisvapauden sosiaalihuollon yksiköissä, 1.4.2020 (VN/7643/2020).

⁸⁹ Tarkemmin ks. Jari Pirhonen ym., Etäläheiset –hoivakotien koronaeristys asukkaiden läheisten kokemana. *Gerontologia* 34 (2020), s. 178-192. Apulaisoikeusasiamies otti varsin pian kantaa toimintaohjeen laillisuuteen. Apulaisoikeusasiamiehen päätös, 18.6.2020, EOAK 3232/2020 (Vanhuksiin kohdistuvat rajoitukset koronaepidemian aikana).

isän tai muun tukihenkilön läsnäolon rajoittamisesta synnytyssairaaloissa ja raskaudenaikaisissa tutkimuksissa tai neuvolakäynneillä COVID-19-epidemian johdosta.⁹⁰

Koulujen siirryttyä etäopetukseen sitäkin alettiin kritisoida, mikä johtikin muutoksiin.⁹¹ Kritiikki oli nimenomaan oikeudellista kritiikkiä; perus- ja ihmisoikeuksien rajoituksia arvosteltiin oikeudellisin perustein.⁹² Siinä vaiheessa, kun koronaepidemia oli kestänyt jo puolitoista vuotta, sosiaali- ja terveysministeriö lähetti 17.8.2021 kunnille kirjeen (VN/20382/2021), jossa korostettiin lapset ja nuoret ensin –periaatetta ja sen konkretisoimista rajoitustoimien käytössä ja rajoitustoimien oikeasuhtaisuus- ja välttämättömyysharkinnassa siten, että lapsiin ja nuoriin kohdistuvia rajoitustoimia pyritään välttämään ja niitä käytetään vain viimesijaisesti, jos se on aivan välttämätöntä. Rajoitustoimia tulisi arvioida myös lapsen edun ja sen ensisijaisuuden näkökulmasta ja sitoa tämä pohdinta välttämättömyyedellytyksen ja - ja oikeasuhtaisuuden arviointiin. Epidemian yhä jatkuessa sosiaali- ja terveysministeriö julkaisi 30.12.2021 julkilausuman ”Lapsia, nuoria ja perheitä on syytä kuulla heihin kohdistuvissa koronatoimissa”, jossa se korosti lapsen edun ensisijaisuutta myös koronatoimenpiteistä päätettäessä. Lisäksi lähdettiin siitä, että lasten normaalia elämää tulee häiritä mahdollisimman vähän. Lapsilla on oikeus vapaa-ajan harrastuksiin (Lapsen oikeuksien sopimus, 31 artikla) ja koulunkäyntiin (PeL 16 §). Korostettiin myös, että lasten oman äänen kuulemista on parannettava koronan aikana.

Suomessa koronapandemian aika käynnisti vilkkaan perus- ja ihmisoikeuskeskustelun, mikä johtuu paljolti Suomen omaperäisestä perustuslainmukaisuuden ennakovalvontajärjestelmästä ja uudehkosta perusoikeusluettelosta myös. Tämä osin helpotti rajoituksista päättämistä, osin vaikeutti.⁹³ Pandemian pitkittyessä perusoikeudet eivät ole enää olleet kaikille kovin positiivinen asia. Suomen perusoikeussäännöstö on kuitenkin ollut syynä siihen, että Suomessa rajoitukset ovat olleet kokonaisuudessaan

⁹⁰ Ks. apulaisoikeusasiamiehen päätös 31.12.2021, EOAK/2463/2020 (Tukihenkilöiden läsnäolon ja hoitoon osallistumisen rajoittaminen synnytyssairaaloissa ja raskaudenaikaisissa tutkimuksissa).

⁹¹ Ks. Tuovi Hakulinen ym., ”Pahin syksy ikinä”, Lasten, nuorten ja perheiden peruspalvelut koronasyksynä 2020. Työpaperi 37/2020. Terveystieteiden tutkimuskeskus 2020. Ks. myös Esa Iivonen, Koronakriisillä on laaja-alaiset vaikutukset lapsiin ja nuoriin teoksessa COVID-19-epidemian eettinen arviointi. ETENE 2020, s. 31-35.

⁹² Itä-Suomen hallinto-oikeuden päätös 16.10.2020 20/1059/1 oli varmasti ensimmäisiä noita rajoituksia koskevia päätöksiä. Ks. myös KHO 2021:1.

⁹³ Martin Scheinin, Finland’s Success in Combating COVID-19: Mastery, Miracle or Mirage?, s. 130-142 teoksessa Joelle Crogan & Alice Donald (ed.), Routledge Handbook on Law and the COVID-19 Pandemic. Routledge 2022 ja Maija Dahlberg, Finland – Ex Ante Constitutionality Review of Laws Relating to the COVID-19-Pandemic. European Public Law 27 (2021), s. 819-822.

lievempiä kuin vertailumaissa. Esimerkiksi koronapassista myöhemmin käydyn keskustelun yhteydessä tämä tuli hyvin näkyviin.⁹⁴ Ongelmana lastenkin kohdalla on se, että heidän perusoikeuksiaan koskevaa sääntelyä annettiin toisinaan kirjeillä, ohjeilla, julkilausumilla ja muilla lakia alemman tasoilla säädöksillä.

Sen sijaan julkisuuteen ei juurikaan tullut kritiikkiä siitä, että vankien omaiset eivät maaliskuussa 2020 tehdyn päätöksen jälkeen päässeet enää tapaamaan vankilassa olevaa perheenjäsentä tai tapaamisoikeutta oli ainakin rajoitettu jyrkästi.⁹⁵ Myös vankien lomat pääsääntöisesti peruttiin. Sen sijaan vangeille annettiin mahdollisuus Skype-puheluihin, mikä oli monille vangeille liian kallista ja vaikeasti käytettävissä.⁹⁶

Kyse on Suomen perustuslain 10 §:n ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan turvaamasta perhe- ja yksityiselämän suojasta. Tilannetta oikeuden toteutumisen suhteen voidaan tarkastella toisaalta vankilassa olevan, toisaalta vapaana olevien perheenjäsenten kannalta. Perhe-elämän suojaan kuuluu myös lapselle turvattu oikeus ylläpitää henkilökohtaisia suhteita ja suoria yhteyksiä kumpaankin vanhempaansa säännöllisesti, ellei se ole lapsen edun vastaista. Lapsen oikeuksien sopimuksen 9 artiklan mukaan sopimusvaltiot kunnioittavat tätä oikeutta. Lapsella ei ole ehdotonta velvollisuutta tapaamiseen, jos se oli olisi hänelle vahingollista (eli ei hänen etunsa mukaista). Tämä korostaa lasta yksilönä, jolla on omia oikeuksia. Jos vanhemmat ovat sopineet lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta lapsenhuoltolain (361/1983) mukaan, se on edelleen voimassa, ellei toisin päätetä. Riippuu sen sisällöstäkin, miten se on toteuttavissa vankilaoiloissa.

Lisäksi YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 37c-artiklassa on erityinen säännös niitä tilanteita varten, kun lapsi on joutunut vapaudenriiston kohteeksi. Suomen lain mukaan jo 15 vuotta täyttänyt lapsi voi olla vankilassa suorittamassa rangaistustaan. Hänellä on 37 c-artiklan mukaan oikeus pitää yhteyttä perheeseensä kirjeitse ja vierailukäynnein, paitsi poikkeuksellisissa olosuhteissa.⁹⁷

⁹⁴ Ks. Matti Muukkonen, Koronapassi, perustuslaki ja yhdenvertaisuustarkasteluasetelman kritiikki. Edilex 2022/2.

⁹⁵ Ks. kuitenkin Helsingin Sanomat, 18.8.2021: ”Professori: Ylimmän laillisuusvalvojan tulisi tutkia, ovatko koronarajoitukset vankien perhe-elämään olleet välttämättömiä.” Tässä yhteydessä vedottiin myös yli 10 vuoden takaiseen Lapsiasianeuvottelukunnan aloitteeseen vankiperheiden lasten oikeuksien huomioimisesta, 14.3.2011. Sen jälkeen oli tosin saatu paljon parannuksia aikaan.

⁹⁶ Lapset, nuoret ja koronakriisi, s. 55-56. Ks. tosin Kriminaalihuollon tukisäätiön lausunto, 15.1.2021: Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi yleisvaarallisten tartuntatautiin torjumista rangaistusten täytäntöönpanossa koskevaksi lainsäädännöksi.

⁹⁷ Ks. Geraldine Van Bueren, *The International Law on the Rights of the Child*. Martinus Nijhoff Publishers 1995, s. 219-220.

Vankilat eivät kuitenkaan ole ainoa laitos, joka aiheuttaa ongelmia siellä vastoin tahtaan olevien ja heidän perheenjäsentensä perhe-elämän suojassa. Koronapandemian aikana on ollut monessa paikassa epäselvää, mihin rajoitukset ovat perustuneet. Etenkin lastensuojelulaitoksissa on esiintynyt koronapandemian aikana ongelmia lasten ja vanhempien välisessä yhteydenpidossa. Ongelmia on toki myös ”normaali-ikäisinä”, mutta pandemian aikana vielä paljon enemmän.

Periaatteessa koronapandemian aikana perusoikeuksien toteutumisessa kohdattujen ongelmien olettaisi olevan samanlaisia kaikissa noissa laitoksissa, mutta merkittäviä erojakin löytyy. Tarkastelen perusoikeuksien toteutumisessa kohdattuja ongelmia lasten kannalta. Heillä voi olla useita eri rooleja tässä tutkimuksessa: 1) vangin lapsi, 2) itse vanki, 3) vanhemman mukana vankilassa oleva alle 2-vuotias ja poikkeustapauksissa alle 3-vuotias lapsi), 4) huostaan otettu ja laitokseen sijoitettu lapsi tai 5) laitoksessa asuva vammaisen lapsi. Jokaisen lapsen tilanne todennäköisesti poikkeaa muista, eli kahta samanlaista tapausta ei ehkä löydy. Lisäksi on mahdollista, että joku sijoittuu useampaan ryhmään: esimerkiksi huostaan otettu ja laitokseen sijoitettu vangin lapsi, joka on ollut 2-vuotiaaksi asti äitinsä kanssa vankilassa. Haavoittuvuus aina pahenee, mitä useampaan em. ryhmään lapsi kuuluu.

3.3 Lasten keskinäinen eriarvoisuus

Siinäkin tapauksessa, että haavoittuvuus ymmärretään universaaliksi käsitteeksi, jotkut ihmiset ja jotkut ryhmät ovat käytännössä muita haavoittuvampia. Haavoittuvuus voi olla sekä universaalialia että erityistä. Se saa erilaisia muotoja ja siirtyy usein sukupolvelta toiselle (esimerkiksi romanit⁹⁸). Tosin on vaarallista puhua huono-osaisuuden periytymisestä, sillä ei se automaattista ole.⁹⁹ Haavoittuvuutta ei tule arvioida vain suhteessa yhteiskuntaan, vaan myös yksilöiden välisiä suhteita on tarkasteltava tuossa valossa.¹⁰⁰ Käytänkin kaksijakoista haavoittuvuuden määritelmää: toisaalta

⁹⁸ Ks. Pekka Junkala & Sanna Tawah, Enemmän samanlaisia kuin erilaisia. Romani-lasten ja -nuorten hyvinvointi ja heidän oikeuksiensa toteutuminen Suomessa. Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisuja 2009:2.

⁹⁹ Huono-osaisuuden periytymisestä Suomessa ks. Niko Eskelinen ym., Eriarvoisuuden periytyminen, s. 127-155 teoksessa Maija Mattila (toim.), Eriarvoisuuden tila Suomessa 2020. Kalevi Sorsa –säätio 2020. Samoin ks. Ilari Ilmakunnas, Timo Kauppinen & Pasi Moisio (toim.), Huono-osaisuus jatkuu sukupolvelta toiselle: Tarkastelussa nuorten aikuisten toimeentulotukiasiakkuus, s. 199-223 teoksessa Johanna Kallio & Mia Hakovirta (toim.), Lapsiperheiden köyhyys ja huono-osaisuus. Vastapaino 2020. Vrt. apul.prof. Antti Latvala (Krimo), jonka mukaan se, että ihmisestä tulee rikollinen, selittyy enemmän geeneillä kuin huonoilla lapsuudenolosuhteilla. Haastattelu, Helsingin Sanomat, 2.5.2022.

¹⁰⁰ Martha Fineman, The vulnerable subject. Yale Journal of Law and Feminism 20 (2008), s. 1-24 ja Fineman, The vulnerable subject and the responsive state. Emory Law Journal 20 (2010), s. 251-275.

ymmärrän sen universaaliksi käsitteeksi, mutta tarkastelen erikseen tiettyjä väestöryhmiä, joissa haavoittuvuutta ilmenee muita enemmän. Tähän luen erityisesti lapset kiinnittäen huomiota koronapandemian mukanaan tuomiin ongelmiin, ja lapsista erityisesti nousevat esille kaikkein huonoimmassa asemassa olevat ryhmät (etenkin lastensuojelulapset ja vankien lapset).

Erityisen suuri riski joutua luokitelluksi haavoittuvassa asemassa olevaksi on ainakin seuraaviin ryhmiin kuuluvilla lapsilla: vammaiset lapset, viittomakieliset lapset, lastensuojelun asiakkaana olevat lapset, lapset, joiden vanhempi on vankilassa, saamelaislapset, romanilapset, sateenkaarilapset, ja monia muitakin ryhmiä. Lapset ovat myös ryhmänä haavoittuvassa asemassa, jos puhutaan hyvin yleisellä tasolla ja verrataan lasten asemaa aikuisten asemaan, mutta myös he ovat keskenään monessa suhteessa hyvin eri asemassa myös Suomessa. Kaikki lapset eivät ole samanlaisessa asemassa pandemian ja etäkoulun aikana, vaan eroja syntyy esimerkiksi vanhempien kyvyssä kannustaa ja neuvoa. Vielä vaikeampi on niiden lasten tilanne, joilla ei ole normaalia kotia ja vanhempia tai jotka muutoin poikkeavat valtaväestöstä (huostaan otetut lapset, maahanmuuttajaperheiden lapset).¹⁰¹

Kun lapsuuden yläikäraja on 18 vuotta, lapsiin luetaan ja vastaavasti aikuisiin kuuluu hyvin monen ikäisiä ihmisiä. Joskus voi olla kyse lähes sattumasta, mihin ryhmään joku ihminen kuuluu. Kun rikosoikeudellinen vastuu alkaa 15 vuotiaana, ovat 15 vuotta juuri täyttänyt lapsi ja viikonkin häntä nuorempi vastuun osalta eri asemassa. Rajanveto ei ole aina selvää asianosaisille. Rikoksia on voitu tehdä porukassa, jossa jotkut ovat alle 15-vuotiaita ja vailla rikosoikeudellista vastuuta, ja toiset ovat 15 vuotta täyttäneitä ja osa saattaa olla jo täysi-ikäisiä eli 18 vuotiaita. Vaikka oikeudellisessa vastuussa on suuria eroja, on lastensuojelun ja rikosoikeuden välillä myös yhtäläisyyksiä, eikä niitä koskevia tutkimuksia tule pitää kokonaan toisistaan erillään. Tähän tarjoaa hyvän lähtökohdan kaksi suunnilleen samoihin aikoihin hyväksyttyä väitöskirjaa: Matti Marttusen edellä mainittu oikeustieteellinen väitöskirja vuodelta 2008 ja Elina Pekkarisen sosiaalityön alaan luettavissa oleva väitöskirja ”Stadilaispojat, rikokset ja lastensuojelu” vuodelta 2010.

Ikä on hyvin moniulotteinen ilmiö, sillä voidaan puhua ainakin kronologisesta, biologisesta, psyykkisestä, juridisesta, subjektiivisesta, rituaalisesta ja symbolisesta iästä. Kun ihmiset kehittyvät eri tahtia, saattaa laissa määriteltä, kaikkia koskeva ikäraja olla

¹⁰¹ Ks. myös THL Blogi, 1.3.2021: Koronasta seurannut digiloikka korosti sijaishuollossa olevien lasten keskinäistä eriarvoisuutta.

toisille epäoikeudenmukainen.¹⁰² Tämä tulee näkyviin monessa asiassa myös koronapandemian aikana. Osa lapsista on niin kehittyneitä, että pystyvät hoitamaan etäkoulun itsenäisesti, vaikka vanhemmilla ei olisi mahdollisuuksia auttaa siinä. Toisilla taas koulunkäynti ei suju lainkaan vastaavassa tilanteessa.

Vaikka monessa laissa alaikäraja asetetaan lapsen kehitystasosta riippuvaksi samaan tapaan kuin lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artiklassa tehdään (esimerkiksi potilaslain 7 §:ssä), rikosoikeuteen sellainen ei sovi. Perustuslain 8 §:ssä turvattu rikosoikeudellinen laillisuusperiaate ei salli sitä. Se edellyttää, että rikosoikeudellista vastuuta säättävien lainsäännösten tulee olla tarkkarajaisia.¹⁰³ ”Rikokseen syylliseksi saa katsoa vain sellaisen teon perusteella, joka tekohetkellä on laissa nimenomaan säädetty rangaistavaksi. Rangaistuksen ja muun rikosoikeudellisen seuraamuksen on perustuttava lakiin” (RL 3:1). Lapsen oikeuksien sopimuksen 40 artiklan 3. kohdan mukaan valtioiden tulee säätää ”vähimmäisiästä, jota nuorempia ei kelpoisina rikkomaan rikoslakia”. Monissa Euroopan maissa vastuuikäraja on alhaisempi kuin Suomessa vaihdellen 7–18 vuoden välillä.¹⁰⁴ Suomessa 15 vuoden ikä on ollut rikosvastuun alaikärajana koko rikoslain voimassaolon ajan eli vuodesta 1894 alkaen, vaikka äänioikeusikäraja on laskenut 24 vuodesta 18 vuoteen (1906-2022). Matti Marttusen mukaan ei ole perusteita alentaa Suomen rangaistusvastuuikärajaa. Muutokset olisivat perusteltuja vain, jos samalla muutettaisiin rikosoikeuden toimintaperiaatteita.¹⁰⁵

Pandemia on lisännyt myös kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevien ihmisten keskinäistä eriarvoisuutta. Esimerkiksi laitoksissa olevien lasten kohdalla tämä eriarvoisuus tulee näkyviin siinä, että yhteydenpito vanhempiin tapahtuu enimmäkseen etäyhteyksin, mihin kaikilla ei ole varaa. Itsenäinen opiskelu laitoksessa vaatii sellaisia ominaisuuksia, joita laitoksissa olevilla lapsilla ei yleensä ole. Lähiopetusta on hyvin vähän, eikä laitoksissa yleensä ole henkilökuntaa tukemassa koulunkäyntiä. Vaikka

¹⁰² Paula Rantamaa, Ikä ja sen merkitykset, s. 49-95 teoksessa Anna Sankari & Jyrki Jyrkämä (toim.), Lapsuudesta vanhuuteen, län sosiologiaa. Tampere 2001. Yleensä lapsen oikeuksien sopimuksessa on suhtauduttu epäilevästi siihen, että laissa olisi ehdottomia ikärajoja. Ks. Kirsi Pollari, Lapsipotilaan päätöksentekokyky ja sen arviointi. Lapin yliopisto 2019, s. 35-78.

¹⁰³ Rikosoikeuden laillisuusperiaatteesta ja vastuuikärajasta ks. HE 44/2002 vp, s. 46-47 ja LaVM 28/2002 vp, s. 5. Ks. myös Sakari Melander, Rikosvastuun yleiset edellytykset. Tietosanoma 2016, s. 205.

¹⁰⁴ Matti Pellonpää, Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate (PL 8 §), s. 303-315 teoksessa Pekka Hallberg ym. Perusoikeudet. WSOYpro 2011 ja Matti Marttunen, Nuorisorikosoikeus ja nuorisoprosessi, s. 513-636 teoksessa Marjukka Litmala & Mirva Lohiniva-Kerkelä (toim.), Nuoren oikeudet. Edita Publishing 2005, s. 526-529.

¹⁰⁵ Matti Marttunen, Nuorisorikosoikeudesta, s. 123-130 teoksessa Raimo Lahti (toim.), Rikosoikeuden muutos 1960-luvulta 2010-luvulle. Pekka Koskisen (1943-2011) muistojulkaisu. Forum Iuris 2013, s. 126.

lapsilla voi olla hyvin erilaisia taustoja, yleistä kuitenkin on, että laitoksissa ja vankilassa olevat lapset omaavat samanlaisen rikkinäisen taustan ja vangit ovat usein olleet myös lastensuojelulaitoksessa.¹⁰⁶ Esimerkiksi vankilassa olevan lapsen (15–17 v.) asema ja tulevaisuus riippuvat paljon siitä, millainen suhde hänellä on perheeseen, etenkin vanhempiin, vankilassaolon aikana. Vankien oikeutta tavata läheisiään rajoitettiin jyrkästi heti keväällä 2020 pandemian alettua, kun lopetettiin sekä vankien poistumisluvat että tapaamisten järjestäminen vankiloissa.¹⁰⁷ Suositeltiin videopuhelujen käyttöä sen sijaan. Tämä merkitsi samalla myös heidän lapsilleen lapsen oikeuksien sopimuksen 9 artiklassa turvattujen oikeuksien rajoittamista. Kun tuon oikeuden toteutuminen on usein vaikeaa normaalioloissakin muun muassa vankien ”moninaisten ja muuttuvien perhesuhteiden” vuoksi, on helppo ymmärtää, miten suuresta ja moneen suuntaan vaikuttavasta muutoksesta oli kyse.¹⁰⁸

Kuitenkin useat ihmisoikeussopimukset kieltävät syrjinnän. YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 2 artiklassa ”sopimusvaltiot kunnioittavat ja takaavat tässä yleissopimuksessa tunnustetut oikeudet kaikille niiden lainkäyttövallan alaisille lapsille ilman minäkäänlaista (--) erottelua”, ja sopimuksen 4 artiklassa valtioiden edellytetään ryhtyvän kaikkiin tarpeellisiin, lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin toimiin tässä sopimuksessa turvattujen oikeuksien takaamiseksi. Sopimuksen 4 artiklasta on annettu yleiskommentti n:o 5 (Lapsen oikeuksien yleissopimuksen yleiset täytäntöönpanotoimenpiteet) vuonna 2003.¹⁰⁹ Siinä todetaan myös, että syrjimättömyysvelvollisuus edellyttää, että valtiot pyrkivät aktiivisesti tunnistamaan yksittäiset lapset ja lapsiryhmät, joiden

¹⁰⁶ Rosi Enroos, Tunteet vankilan varjossa, s. 203-226 teoksessa Petteri Eerola & Henna Pirskanen (toim.), *Perhe ja tunteet*. Gaudeamus 2018 ja eri kirjoittajien artikkelit teoksessa Sakari Kainulainen & Juho Saari (toim.), *Suomalainen vanki*. Vastapaino 2020. Samoin ks. Elina Pekkarinen, ”Mä oon ollut tässä asiakirja muiitten joukossa” – Koulukodeista aikustuneiden kokemuksia lastensuojelusta, s. 173-197 teoksessa Sanna Aaltonen & Antti Kivijärvi (toim.), *Nuoret aikuiset hyvinvointipalveluiden käyttäjinä ja kohteina*. Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseura 2017. Vrt. myös koulukodeissa olleiden tulevaisuus. Siitä ks. Markku Jahnukainen, *Koulukodin jälkeen*, s. 293-330 teoksessa Markku Jahnukainen ym. (toim.), *Nuoruus ja koulukoti*. Nuorisotutkimusverkosto 2004.

¹⁰⁷ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2020, s. 195- 197. Kriminaalihuollon tukisäätiön lausunnossa (21.12.2020) tuotiin esiin, miten koronapandemia rajoituksineen aiheuttaa ongelmia nimenomaan heikoimmassa asemassa olevissa perheissä, joihin lasketaan perheet, joissa vanhempi on vankilassa.

¹⁰⁸ Rosi Enroos, *Lapsisuhteet vankien elämässä*, s. 241-262 teoksessa Sakari Kainulainen & Juho Saari (toim.), *Suomalainen vanki*. Vastapaino 2021.

¹⁰⁹ Yleiskommenttien oikeuslähdeopillisesta asemasta ks. Kasey L. MacCall-Smith, *Interpreting International Human Rights Standards: Treaty General Comments as a Chisel or as a Hammer*, s. 27-46 teoksessa Stéphanie Lagoutte, Thomas Gammeltoft-Hansen & John Cerone (ed.), *Tracing the Roles of Soft Law in Human Rights*. Oxford University Press 2016 ja Randi Sigurdson, *Den rettskildemessige betydningen av Barnekomiteens generelle kommentarer*. Retfærd 37 (2014), s. 43-59.

oikeuksien tunnustaminen ja toteuttaminen saattavat vaatia erityisiä toimenpiteitä. Komitea korostaa, että syrjintään puuttuminen voi edellyttää muutoksia lainsäädäntöön, hallintoon ja voimavarojen jakamiseen. Syrjimättömyysperiaatteen noudattaminen ei tarkoita identtistä kohtelua, vaan on tärkeää ryhtyä erityisiin toimenpiteisiin syrjintään johtavien olosuhteiden lievittämiseksi tai poistamiseksi. Lisäksi komitea painottaa, että valtioiden tulee kehittää koulutusta ja luoda valmiuksia kaikille täytäntöönpanoprosessiin osallistuville henkilöille sekä kaikille lasten parissa ja puolesta työskenteleville.

YK:n lapsen oikeuksien komitea on antanut vuonna 2016 yleiskommentin n:o 19 julkisesta budjetoinnista lasten oikeuksien toteuttamiseksi (4 artikla). Siinä määritellään sopimusvaltioiden velvollisuudet ja annetaan suosituksia siitä, kuinka kaikki YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen mukaiset oikeudet, etenkin haavoittuvassa asemassa olevien lasten oikeudet, voidaan toteuttaa vaikuttavan, tehokkaan, oikeudenmukaisen, läpinäkyvän ja kestävä julkisia talousarvioita koskevan päätöksenteon avulla. Yleiskommentissa todetaan muun muassa, että talouskriisien aikana leikkaukset ym. heikennykset voidaan toteuttaa vasta, kun kaikki muut vaihtoehdot on käyty läpi. Niiden vaikutukset saavat kohdistua viimeiseksi lapsiin ja heistä haavoittuvassa asemassa oleviin kaikkein viimeisenä.

Valtioneuvoston kanslia asetti vuonna 2020 työryhmän selvittämään, miten lapsibudjetointia koskevia menettelyjä ja osaamista kehitetään yli hallituskausien laajasti lapsistrategian toimeenpanovaiheessa. Työryhmä ehdotti talousarvion tarkastelemista lapsi-ikäryhmän osalta niin, että tarkastelu kohdistetaan välittömästi alle 18-vuotiaisiin lapsiin sekä heidän perheisiinsä. Työryhmä ehdotti myös hallituskausittaisen lapsivaikutusten arvioinnin toteuttamista sekä kuntien toteumatietojen seurannan ja raportoinnin kehittämistä erillisenä hankkeena ja kuntien ja hyvinvointialueiden oman laajamuotoisen lapsibudjetointityön käynnistämistä vapaaehtoisuuden pohjalta sote-uudistuksen voimaantultua verkostomaisena toteutuksena.¹¹⁰ Tämän jälkeen valtiovarainministeriössä käynnistyi hanke, jossa pyritään luomaan malleja, joiden avulla lapsibudjetointia ja toteumatietojen seuranta voidaan toteuttaa kunnissa ja hyvinvointialueilla.

¹¹⁰ <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-688-6>.

4 Perusoikeusjuridiikka koronapandemian aikaan sijoitettuna

4.1 Taustaa

Haavoittuvuudesta puhutaan usein juuri lasten kohdalla, ja etenkin koronapandemian aikana lapsen asema ja oikeudet ovat olleet esillä monessa kiistakysymyksessä. Eniten esillä ovat olleet lasten rokottamiseen ja koulunkäyntiin liittyvät asiat. Ne ovat koskeneet periaatteessa kaikkia lapsia. Tässä käsittelen kuitenkin ns. poikkeustapauksia, eli laitosoiloissa kasvavia lapsia tai lapsia, jotka joutuvat kärsimään rikollisen vanhemman vankilaan joutumisesta. YK:n lapsen oikeuksien sopimus on ollut vaikuttamassa siihen, että lapsen oikeudet ovat nousseet esille näissä asioissa. Lähtökohtana on, että lapsia ei saa rangista heidän vanhempiensa teoista.

Seuraavaksi käsittelemissäni asioissa on kyse kahdesta oikeustieteessä jo pitkään tunnistetusta ongelmasta: ensin käsittelen ns. laitosvaltaoppia ja sen vaikutusta laitoksissa olevien ihmisten perusoikeuksiin – senkin jälkeen, kun opista on jo virallisesti luovuttu. Monet pandemian aikana ilman lakiperustaa tehdyt perusoikeuksien rajoitukset ovat verrattavissa laitosvaltaan, vaikkakin kyse on usein ollut varsin lyhytaikaisista rajoituksista. Toinen ongelma liittyy perheen sisäisiin asioihin: ovatko perheenjäsenet, lapset mukaan lukien, oikeussubjekteja omine oikeuksineen, joita voidaan käyttää myös toista perheenjäsentä vastaan vai onko perhettä tarkasteltava tässä yhteydessä aina yhtenä kokonaisuutena.¹¹¹ Ne liittyvät läheisesti toisiinsa; kyse on siitä, ovatko laitos ja toisaalta perhepiiri oikeudesta vapaata aluetta. Silloin sen paremmin laitoksessa kuin perheen parissakaan ei voitaisi vedota yksilölle perustuslailla turvattuihin oikeuksiin. Noiden oppien torjumiseksi on korostettava perusoikeuksien normaaleja rajoitusedellytyksiä, jotka ovat voimassa korona-aikanakin, ellei valmiuslaki ole voimassa eikä sovelleta suoraan perustuslain 23 §:ää.

¹¹¹ Roberta Ruggiero, Diana Volonakis & Kari Hanson, The inclusion of 'third parties': the status of parenthood in the Convention on the Rights of the Child, s. 71-89 teoksessa. Eva Brems, Ellen Desmet & Wouter Vandenhoele (ed.), *Children's Rights Law in the Global Human Rights Landscape, Isolation, Inspiration, Integration*. Routledge 2018.

4.2 Laitosvaltaopin osittainen paluu koronan varjossa?

Laitosvallasta on perinteisesti puhuttu ensisijaisesti niiden ihmisten kohdalla, jotka ovat olleet suljetussa laitoksessa tahdonvastaisesti. Tällöin on tarkoitettu vankeja, mielisairaita ja vammaisia ihmisiä. Heidän perusoikeuksiaan on rajoitettu hyvin syvästi, kun he ovat menettäneet vapautensa. Myös sotilaat ovat olleet tuon opin mukaan lähes kokonaan vailla perusoikeussuojaa. Sen lisäksi laitosvallan alaisuuteen (=erityinen vallanalaisuussuhde) on luettu kuitenkin myös esimerkiksi virkamiehet ja opiskelijat, joilta vapautta ei riistetty samaan tapaan kuin esimerkiksi vangeilta. Heidän sananvapauttaan rajoitettiin kuitenkin monin tavoin. Laitosvalta perustui joko lakia alemman tasoiseen säädökseen, esimerkiksi laitoksen järjestyssääntöön, vaikka perusoikeuden rajoitukseen olisi tarvittu laintasoista säädöstä, tai sitten rajoitukset ovat perustuneet ns. erityiseen vallanalaisuussuhteeseen, kuten virkamiehillä.¹¹²

Virallisesti laitosvaltaoppi torjuttiin vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa, mutta ei vuoden 1919 Hallitusmuodon sanamuotokaan siihen nimenomaisesti oikeuttanut. Lukuisien oppikirjojen kirjoittaja Paavo Kastari totesi vuonna 1972, että perusoikeudet oli turvattu HM:ssa kaikille Suomen kansalaisille. Perusoikeudet kuuluvat myös vankiloissa tai huoltolaitoksissa oleville, alaikäisille, holhouksen alaisille jne. Hän suhtautui kielteisesti siihen, että perusoikeuksista tehtiin poikkeuksia ilman lain turvaa. Saman asian oli moni nuorempi tutkija todennut hieman aiemmin.¹¹³

Laitoshoito merkitsi tuohon aikaan huollettavan sulkemista parannuslaitokseen, jossa hän joutui elämään sellaisissa olosuhteissa ja sellaisen vallankäytön ja kurin alaisena, että hänen voitiin toivoa ”kehittyvän yhteiskunnan täysikelpoiseksi jäseneksi”.¹¹⁴ Vaikka ulkonaisesti tämä vapauden rajoitus on verrattavissa vankeusrangaistukseen, tässä oli kyse erilaisesta tarkoituksesta. Sosiaalisten näkökohtien lisäksi oli otettava

¹¹² Laitosvaltaopista (erityisestä vallanalaisuussuhteesta) ks. V. Merikoski, Suomen julkisoikeuden oppikirja I. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-Sarja N:o 3, 1944, s. 2, ja Timo Konstari, Virkamiehen ilmaisuvapaus. Lakimiesliiton Kustannus 1986, s. 42-46 ja Kaarlo Tuori, Oikeus, valta ja demokratia. Lakimiesliiton Kustannus 1990, s. 139-146.

¹¹³ Paavo Kastari, Kansalaisvapauksien perustuslainturva. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja 1972, s. 70, 248-251 ja Heikki Karapuu, Perusoikeuksien ulottuvuusongelmista: Muukalaiset, Poikkeustila, Laitosvalta. Muistio Valtiosääntökomitealle, 31.5.1972, s. 38-50 ja Mikael Hidén, Kirjeenvaihdon vapaus ja laitokset I ja II. JFT 1969, s. 244-259 ja 311-330.

¹¹⁴ Ks. koulukoteihin vuosina 1940-1985 sijoitettujen lasten haastatteluihin perustuva tutkimus: Marjo Laitala & Vesa Puuronen, Yhteiskunnan tahra. Vastapaino 2016. Vrt. tämän päivän koulukodit: Elina Pekkarinen, Koulukoti muutoksessa, Selvitys koulukotien asemasta ja tehtävistä. Nuorisotutkimusseura/Nuorisotutkimusverkosto 2017.

huomioon myös ”puhtaat poliisinäkökohdat: huolenpito yleisen järjestyksen säilymisestä”, kuten Veli Merikoski totesi irtolainsäädännöstä ja mielisairaiden kohtelusta.¹¹⁵

Laitosvaltaoppi alkoi murtua 1960-luvun lopussa, ensimmäiseksi eduskunnan oikeusasiamiehen tulkintakäytännössä.¹¹⁶ Ei hyväksytty enää sitä, että vankien kirjeiden tarkastus perustui vain asetukseen. Muissa laitoksissa oli jo aiemmin laitoksen johtaja oikeutettu nimenomaisella lainsäännöksellä tarkastamaan huollettavien kirjeenvaihtoa. Myös lastensuojelulaitoksissa oltiin pitkään laitosvallan alaisia, ja vasta vuoden 1983 laissa (31.2 §) oikeutettiin laitoksen johtajan luvalla tarkastamaan lapsen posti, jos sen epäitiin sisältävän päihkeitä tai turvallisuutta vaarantavia aineita tai esineitä.¹¹⁷ Uutta lakia koskeneessa hallituksen esityksessä (HE 13/1983 vp) korostettiin lastensuojelulainsäädännön jälkeensä jääneisyyttä ja tuotiin esiin, että lastensuojelun oli aiemmin tulkittu suojaavaan lähinnä vanhempia. Siksi tulee korostaa, että lapsi on itsenäisten oikeuksiensa subjekti ja lapsen edun huomioon ottaminen on lastensuojelun johtava periaate.

Vaikka laitosvaltaoppi tuli virallisesti haudatuksi viimeistään perusoikeusuudistuksessa¹¹⁸, on se aina silloin tällöin noussut esille vähän uuteen muotoon kätkeytyneenä.¹¹⁹ Näin on käynyt nykyisen lastensuojelulain voimassa ollessa.¹²⁰ Näin kävi esimerkiksi

¹¹⁵ Veli Merikoski, Suomen julkisoikeuden oppikirja. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-Sarja N:o 3 1944, s. 22 ja samoin V. Merikoski, Luentoja huolto-oikeudesta. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen Julkaisuja B-Sarja N:o 31, 1948, s. 70-93.

¹¹⁶ Liisa Nieminen, Laitosvaltaopin hylkääminen: alku perusoikeuksien uudelle aikakaudelle, s. 11-35 teoksessa Juhlajulkaisu Mikael Hidén 1939 – 7/12 – 2009. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2009, s. 27.

¹¹⁷ Ks. HE 31/1983 vp, s. 31-32. Miten uuden lain voimaantulo uusine rajoitusmahdollisuuksineen näkyi laitoksissa, ks. Susanna Hoikkala, Ratsauksia ja kusitestejä. Päihde- ja huumekontrolli lastensuojelulaitoksessa, s. 243-278 teoksessa Mirja Satka, Leena Alanen, Timo Harrikari & Elina Pekkarinen (toim.), Lapset, nuoret ja muuttuva hallinta. Vastapaino 2011, s. 252-255.

¹¹⁸ HE 309/1993 vp, s. 25 ja 49 ja PeVM 25/1994 vp, s. 4-5.

¹¹⁹ Ks. esim. apulaisoikeusasiamiehen päätös 18.12.2003, dnro 1634/4/01, jossa torjutaan ajatus, että rippikoululeiriläiset olisivat laitosvallan alaisia, jolloin perusoikeussuoja ei ulottuisi heihin. Vrt. Kati Tervo-Niemelä, Jouko Porkka & Jari Pulkkinen, Nuoret, rippikoulu ja korona: Koronapandemian vaikutus rippikoulukokemukseen ja tavoitteiden toteutumiseen. Teologinen Aikakauskirja 4/2021, s. 348-365, jossa ei näy mitään merkkejä laitosvallan olemassaolosta.

¹²⁰ Ks. apulaisoikeusasiamiehen päätös ns. Kuttula-tapauksessa, (dnrot 779/2/98 ja 1897/4/98), 13.10.2000. Huostaan otettujen lasten perusoikeuksia rajoitettiin laitoksissa monin tavoin ilman lain siihen antamaa lupaa. Tapaus olikin suurelta osin vaikuttamassa siihen, että lapsen oikeusturvan parantamiseksi vuonna 2006 voimaan tullella lainmuutoksella (583/2006) täsmennettiin ja täydennettiin lastensuojelulain säännöksiä, jotka koskevat lastensuojelulaitokseen sijoitettuun huostassa olevaan lapseen

vuonna 2018, kun lastensuojelulakiin ehdotettiin lisättäväksi uusi 4a §, jossa säädettäisiin lapsen oikeudesta tasapainoiseen kehitykseen ja hyvinvointiin. Perustelujen mukaan näin pyrittiin selkeyttämään yleisesti hyväksytyyn tavanomaisen kasvatuksen ja perusoikeuksiin kajoavien rajoitusten välistä rajanvetoa¹²¹ ja siten vahvistaa lapsen perusoikeuksia.¹²² Ehdotetun uuden 4a §:n 1 momentin mukaan ”tavanomainen kasvatus sisältää siihen liittyvien hyväksytyjen rajojen asettamisen, lapsen huolenpidon sekä lapsen iän, kehitystason, kulttuuritaustan sekä muiden yksilöllisten tarpeiden mukaisen huolenpidon ja siihen liittyvien objektiivisesti hyväksyttävien rajojen asettamisen. Edelleen 2 momentin mukaan ”lapsen tavanomaiseen kasvatukseen ja huolenpitoon ei saa sisältyä alistamista, ruumiillista kurittamista eikä lasta muulla tavoin loukkaavaa kohtelua. Lapsen tavanomainen kasvatus ei saa sisältää jäljempänä 11 luvussa tarkoitettuja rajoituksia” ja 3 momentin mukaan ”rajoitusten käytön edellytyksistä ja päätöksentekovelvollisuudesta säädetään erikseen 11 luvussa”.

Perustuslakivaliokunta piti lausunnossaan (PeVL 64/2018 vp) säännöksen tavoitetta perusteltuna. Säännöksessä käytetyt ilmaisut (”tavanomainen kasvatus”, ”objektiivisesti hyväksyttävien rajojen asettaminen”) yhdessä säännöksen monitulkintaisten perustelujen kanssa voivat kuitenkin johtaa myös siihen, että raja rajoitustoimenpiteisiin nähden muuttuu epäselvemmäksi ja että lasten perusoikeuksiin puuttuvia toimenpiteitä oikeutetaan tavanomaiseen kasvatukseen vetoamalla. Jos laitoshoidossa olevan henkilön perusoikeuksia on tarve rajoittaa, rajoituksista on säädettävä lailla ja ne tulee oikeuttaa kussakin tapauksessa ja kunkin perusoikeuden osalta, korosti valiokunta.¹²³ Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunta muokkasi mietinnössään (StVM 42/2018 vp) lakiehdotuksen 4a §:ää. Koska alistamisen, ruumiillisen kurittamisen ja muulla tavoin loukkaavan kohtelun kielto seuraa jo lapsenhuoltolain 1 §:n perusteella, sitä ei ollut tarpeen

kohdistettavia rajoitustoimenpiteitä. Rajoitustoimenpiteitä koskevat lastensuojeluasetuksen säännökset nostettiin lakitasolle, niiden lapsen perus- ja ihmisoikeuksiin kajoava luonne huomioon ottaen, nostettiin lakitasolle. Ks. HE 252/2004 vp.

¹²¹ Toisinaan niitä on vaikeaa pitää erillään. Ks. myös Kati Saastamoinen, Lapsi sijaishuollossa. Yhteydenpidon rajoittaminen ja rajoittamisperusteet. Edita Publishing 2018, s. 144-173.

¹²² Ks. EOA:n esittelijä Tapio Rädyn AOA Sakslinin määräämänä asiantuntijana sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnalle 4.1.2019 antama asiantuntijalausunto (EOAK/6666/2018). Sen mukaan valvontakäytännössä on tullut ilmi, että laitoksissa kasvatuksellisinä sinänsä pidetyillä keinoilla tosiasiaassa puututaan sijoitettujen lasten elämään rajoittamalla lasten perustuslaissa säädetyt oikeuksia ilman sitä koskevaa päätöksentekoa.

¹²³ Ks. myös Laura Kalliomaa-Puha, Virve Toivonen & Tarja Pösö, Miten korjaavat liikkeet tehdään?

Jälkikäteen oikeusturva rajoitustoimenpiteissä, s. 43-62 teoksessa Susanna Helavirta, Sari Halttunen & Riitta Laakso (toim.), Sijaishuollon rajoitustoimenpiteet ammatillisina käytäntöinä ja kokemuksina. Lapin AMK:n julkaisuja, Sarja B, tutkimusraportit ja kokoomateokset 12/2021, s. 52-54. Siitä, mitä ei lueta ns. tavanomaiseen kasvatukseen, ks. myös PeVL 15/2015 vp ja PeVL 12/2016 vp.

toistaa toisessa laissa. Valiokunta ehdotti, että hallituksen esityksen mukaiset 2 ja 3 momentit yhdistetään niin, että 2 momentin perusteella lapsen perusoikeuksiin kaivoavia rajoituksia voidaan tehdä vain lastensuojelulain 11 luvun säännösten nojalla eikä pykälän 1 momentissa tarkoitettu lapsen hoito, kasvatusta, valvonta tai huolenpito saa sisältää 11 luvussa tarkoitettuja rajoituksia.

Koronapandemian aikana jouduttiin siihen tilanteeseen, että perusoikeuksia rajoitettiin ilman (eduskunta)lain antamaa nimenomaista valtuutusta. Yksi tunnetuimpia ”ohjeita” on sosiaali- ja terveysministeriön 20.3.2020 antama ohje ”COVID-19 aiheuttaman poikkeustilan huomioiminen perustason sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen toiminnassa”, jossa kuntia kehoitettiin ohjeistamaan alueensa omat sekä yksityiset ympärivuorokautisen hoidon ja palvelujen yksiköt tilanteessa tarvittavista tartuntatautien torjuntatoimenpiteistä yksiköissä. Erityisenä torjuntatoimenpiteenä noissa ohjeissa kuntia kehoitettiin ohjeistamaan alueensa ympärivuorokautisen hoidon yksikköjen johtajat asettamaan yksiköihin vierailukiellon. Ei näitä hahmotettu tietoisesti laitostalouden alaan kuuluviksi, mutta siitä oli tosiasiasa kyse, koska noin rajoitettiin yksikössä olevan henkilön itsemääräämisoikeutta ilman lakiperustaa.¹²⁴ Lastensuojelun osalta noissa ohjeissa todettiin: ”Hallituksen ohjeiden mukaisesti lasten ja nuorten ei pidä haiketa porukoihin, eikä mennä joukolla pelaamaan tai viettämään aikaa. Vierailut lastensuojeluyksiköihin tulee mahdollisuuksien mukaan minimoida lapsen lähimpiin henkilöihin ja perheisiin ja tulee suosia puheluita ja videoviestintää.” Ohjeen loppuun lisättiin 1.4.2020 seuraava teksti: ”Lastensuojeluyksiköissä ei ole voimassa vierailukielloa, ellei sellaisesta ole erikseen välttämättömänä toimenpiteenä tartuntatautilain 17 §:n mukaisesti ja tarkkarajaisesti päätetty.” Tuo lisäys tekee asiasta oikeudellisesti erittäin haastavan. Tartuntatautilain 17 § on aiheuttanut samantyyppisiä ongelmia muuallakin.

4.3 Perhe-elämän suoja perus- ja ihmisoikeutena koronapandemian oloissa

4.3.1 Perheen käsite ja sisältö

Suomen perustuslain 10 §:n mukaan ”jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu”. Tähän luetaan myös perhe-elämän suoja, vaikkei sitä nimenomaisesti mainittakaan kuten esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksessa. Tätä perusteltiin muun

¹²⁴ Uudenmaan läänin sulkemista koskevassa asetuksessa (28.10.2020-19.4.2020) ei ollut erikseen vanhuksia koskevia säännöksiä, mutta yleinen liikkumisrajoitus koski heitäkin, kuten STM:n 1.4.2020 antamassa ohjeessa todettiin.

muassa perhekäsitteen ongelmallisuudella ja sen määrittelyn vaikeudella. Perhe-elämä kuitenkin kuuluu ehdottomasti säännöksen tarkoittaman yksityiselämän suojan piiriin, kuten perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä vuonna 1993 todettiin.¹²⁵

On vaikea kertoa lyhyesti, ketkä muodostavat perheen. Enää perheenä ei pidetä pelkästään avioparia ja heidän lapsiaan, vaan perheitä on hyvin erilaisia. Myös lainsäädäntö lähtee nykyään perheiden moninaisuudesta.¹²⁶ Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntö on samansuuntaista. Perhe-elämän käsite kattaa ns. tosiasiallisen perheen (avoliiton), mutta ratkaistaessa sitä, onko kyse ns. de facto –perhe-elämästä, kiinnitetään huomiota esimerkiksi suhteen kestoon ja siihen, onko pariskunnalla lapsia. Ihmisoikeussopimuksen 8 artikla tarkoittaa lähtökohtaisesti jo olemassa olevan perhe-elämän kunnioittamista. Jotta avioliitto saisi perhe-elämän suojaa, edellytetään laillista ja todellista avioliittoa. Jos avioliitto on solmittu maahanmuuttoa koskevien edellytysten kiertämiseksi, se saattaa jäädä perhe-elämän suojan ulkopuolelle.¹²⁷ Perhe-elämän käsite ei rajoitu vain parisuhteen osapuolten keskinäiseen ja lasten ja vanhempien väliseen suhteeseen, vaan se kattaa myös sisarusten välisen suhteen ja myös lapsen ja isovanhempien suhteen, edellyttäen, että suhde on läheinen. On kuitenkin korostettava, että mitä etäisempi suhde on, sitä helpommin valtio voi tarpeellisissa tilanteissa puuttua perhe-elämään ja rajoittaa sitä.

On mahdotonta määritellä tarkasti, mitä kaikkea perhe-elämän suojan alaisuuteen mahtuu.¹²⁸ Se voidaan jakaa kahteen pääryhmään: 1) lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta ja avioliiton ulkopuolella syntyneiden lasten asemaa koskevat kysymykset sekä 2) ulkomaalaisoikeudellisten toimenpiteiden vaikutus perhe-elämän nauttiman suojan kannalta.¹²⁹ Tässä tutkimuksessa esillä ovat ensimmäisen kohdan mukaiset tilanteet. On ratkaistava, keihin kaikkiin tapaamisoikeus ulottuu. Millä edellytyksin lapsen tapaamisoikeus voidaan kieltää vankilassa olevalta vanhemmalta ja kuka siitä päättää?

¹²⁵ HE 309/1993 vp, s. 53.

¹²⁶ Ks. esim. Perheet ja laki (Komiteanmietintö 1992:12), Eva Gottberg, Perhesuhteet ja lainsäädäntö. Turku 2013, s. 140-188, Katja Yesilova, Ydinperheen politiikka, Gaudemus 2009 ja Hannele Forsberg & Ritva Nätkin (toim.), Perhe murroksessa. Gaudemus 2003. Ks. myös Katharina Boele-Woelki & Angelika Fuchs (ed.), Legal Recognition of Same-Sex Relationships in Europe. Intersentia 2012. Samoin ks. Caroline Sörgjerd, Reconstructing Marriage. Intersentia 2012.

¹²⁷ Ks. Päivi Hirvelä & Satu Heikkilä, Ihmisoikeudet, Käsikirja EIT:n käytäntöön. Alma Talent 2017, s. 747-750. Vrt. vankeuslain 1:5a § (lähiomainen ja muu läheinen).

¹²⁸ Ks. Sanna Koulu, Children's Right to Family Life in Finland: a Constitutional Right or Side Effect of the "Normal Family", s. 338-356 teoksessa Trude Haugli ym. (toim.), Children's Constitutional Rights in the Nordic Countries. Brill 2019.

¹²⁹ Matti Pellonpää ym., Euroopan ihmisoikeussopimus. Alma Talent 2018, s. 807.

Suomessa arvioidaan olevan vuosittain 8 000–10 000 alaikäistä nuorta ja lasta, joiden vanhempi on vankilassa. Voidaan myös sanoa, että joka neljännellä rangaistuksen suorittamisen vuonna 2018 aloittaneista vangeista oli vähintään yksi alle 18-vuotias lapsi huollettavana.¹³⁰ Ei ole olemassa mitään syytä, miksi lapsi ei saisi nauttia perustuslain ja ihmisoikeuksien hänelle takaamaa perhe-elämän suojaa sen takia, mitä hänen vanhempansa on tehnyt, edellyttäen tietenkin, että tapaaminen ei ole lapsen edun vastaista. Vastaavasti 15–17 vuoden ikäisiä vankeja voidaan tietyissä tilanteissa estää tapaamasta vanhempiaan lapsen edun niin vaatiessa. Samat periaatteet ovat lähtökohtana myös lastensuojelulaissa. Näihin poikkeustilanteisiin palaan myöhemmin.

Vaikka jokin ihmissuhde ei mahtuisi perhe-elämän suojan piiriin, se voi saada perusoikeussuojaa niin ikään perus- ja ihmisoikeutena turvattuun yksityiselämän kunnioituksen kautta.¹³¹ Vankien perhesuhteet ovat usein monimutkaisia, joustavia ja nopeasti muuttuvia. Vangit solmivat keskenään avioliittoja vankilassa esimerkiksi kirjeenvaihdon pohjalta tapaamatta lainkaan kahden kesken ennen avioitumista. Pitkän tuomion aikana he voivat ehtiä solmia avioliiton ja erota useamman kerran ja mahdollisesti myös saada lapsen vankiperheeseen.¹³²

Tänä päivänä oikeudelliselta kannalta asiaa tarkasteltaessa on kiistatonta, että vanki ei menetä ihmisoikeussopimuksissa turvattuja oikeuksiaan ja vapauksiaan pelkästään sen vuoksi, että hän on vankilassa. Perustuslakivaliokunta totesi tämän taas varmuuden vuoksi PeVL:ssä 13/2021 vp. Tämä tosiasia realisoituu esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 12 artiklassa turvattuun oikeuteen solmia avioliitto ja perustaa perhe kohdalla. Oikeus avioliittoon on yleensäkin turvattu, vaikka osapuolilla ei syystä tai toisesta johtuen olisi aikomustakaan muuttaa yhteen.¹³³ Myös vangilla on oikeus solmia avioliitto ja myös kahdella vangilla keskenään (Frasik v. Puola, 5.1.2010). Sellainen oikeus on myös kahdella samaa sukupuolta olevalla vangilla siinä tapauksessa, että ko. valtion lainsäädäntö tuntee samaa sukupuolta olevien avioliitot.¹³⁴

¹³⁰ Enroos 2021, s. 241.

¹³¹ Hirvelä & Heikkilä 2017, s. 642-643.

¹³² Enroos 2021, s. 241-262. Ks. myös Kaisa Tammi-Moilanen, Naisvankiselvitys, Selvitys naisvankien olosuhteista, toiminnoista ja turvallisuudesta. Rikosseuraamuslaitoksen monisteita 4/2020, s. 59-60, josta käy ilmi, ettei vankilan henkilökunta ainakaan pyri edistämään nais- ja miesvankien suhteiden syntymistä.

¹³³ Pellonpää ym. 2018, s. 960-966.

¹³⁴ Liisa Nieminen, Perus- ja ihmisoikeudet ja perhe. Talentum 2013, s. 164-168. Ks. myös Andrea Büchler, The Right to Respect for Private and Family Life, s. 29-60 teoksessa Andrea Büchler & Helen Keller (eds), Family Forms and Parenthood. Intersentia 2015.

Vankien oikeus solmia avioliitto ei ole aina ollut itsestään selvä Suomessakaan.¹³⁵ Enää asiassa ei pitäisi olla epäselvyyttä apulaisoikeusasiamiehen otettua kantaa asiaan. Apulaisoikeusasiamies totesi jo vuonna 2008, että vankeusrangaistusta suorittavien henkilöiden osalta ei ole olemassa sääntelyä, joka oikeuttaisi rajoittamaan heidän oikeuttaan solmia avioliitto muiden henkilöiden vastaavasta oikeudesta poikkeavalla tavalla tai muutoin kuin avioliittolaissa todetuilla perusteilla. Vankilan johtajalla ei ole oikeutta päätöksellään tehdä tyhjäksi vangin oikeutta avioliittoon. Kyse oli kahden eri vankiloissa olevan vangin välisestä avioliitosta, eikä vankien solmimaa avioliittoa voitu estää vetoamalla vangin siirtämistä koskevien säännösten huonoon soveltuvuuteen, jos vangin siirtämättä jättäminen tällöin tosiasiasa estää avioliiton solmimisen.¹³⁶

4.3.2 Perhe lapsen hyvinvoinnin turvaajana vai perusoikeuksien rajoittajana?

Paitsi laitoksissa olevat, myös kotona olevat - lähtökohtaisesti naiset, lapset ja vanhukset - jäivät pitkään vaille perusoikeussuojaa.¹³⁷ Oikeus ei ulottunut yksityisen alueelle eli perhepiiriin, ja perhe ymmärrettiin pitkälti yhtenä kokonaisuutena. Naisille ja lapsille ei turvattu yksilöllisiä oikeuksia, vaan perheenpäänä toimiva mies päätti heidänkin puolestaan.¹³⁸ Tämä tarkoitti myös sitä, että kotona tapahtuneesta raiskauksesta tai pahoinpitelystä ei voitu tuomita rangaistukseen kuten ei myöskään lapsen pahoinpitelystä.¹³⁹

Tässä käsittelen vain lasten asemaa ja oikeuksia. Lapsella ei ollut oikeussubjektiutta, vaan hänet voitiin oikeudellisessa mielessä rinnastaa esineisiin. Tämän ajattelutavan

¹³⁵ Ks. myös Andrea Draghisi, *The Legitimacy of Family Rights in Strasbourg Case Law*. Hart Publishing 2019 s. 62-68.

¹³⁶ Apulaisoikeusasiamiehen päätös, 10.9.2008, dnro 3616/4/06.

¹³⁷ Tästä ks. tarkemmin artikkelini ”Perusoikeuksien yksilöllisyys ja perhekäsitykset perusoikeusjärjestelmässä. Lakimies 5-6/1996, s. 909-929 ja kirjani ”Perus- ja ihmisoikeudet ja perhe”. Talentum 2013.

¹³⁸ Yksityinen/julkinen –jako oli myös sukupuolen mukainen jako. Vaikka lainsäädännössä tapahtunut muutoksia, rakenteista ei ole päästy eroon, kun ne kerran on luotu. Tästä keskusteltiin kriittisessä tutkimuksessa paljon etenkin 1990-luvulla, ja aikaa myöten se on vakiintunut myös main stream –tutkimuksen lähtökohdaksi. Ks. esim. artikkelit teoksessa Johanna Meehan (ed.), *Feminists read Habermas*. Routledge 1995.

¹³⁹ Ks. Liisa Nieminen, *Naisten ihmisoikeudet*, s. 114-132 teoksessa Timo Koivurova & Elina Pirjatanniemi (toim.), *Ihmisoikeuksien käsikirja*. Tietosanoma 2014, s. 122-123 ja Virve Toivonen & Kirsi Pollari, *Hyvä hoito ja kasvatusta osana lapsen huoltoa*, s. 70-115 teoksessa Suviaanna Hakalehto & Virve Toivonen (toim.), *Lapsen oikeudet perheessä*. Kauppakamari 2021, s. 88-95.

mukaan isä perheenpäänä omisti lapset.¹⁴⁰ Naiset eivät enää olleet aivan yhtä huonossa asemassa, vaikkakin naimisissa olevat naiset saivat täysivaltaisuuden ja päättää omaisuudestaan vasta avioliittolain (234/1929) voimantulon myötä vuonna 1930.

Vuoden 1983 lastensuojelulaissa (683/1983) ja samoihin aikoihin säädetyssä lapsenhuoltolaissa (361/1983) on jo nähtävissä muutos. Lastensuojelulakia koskevan hallituksen esityksen (HE 13/1983 vp) perustelujen mukaan lastensuojelulaissa pyritään erityisesti painottamaan sitä, että perusoikeudet kuuluvat lapselle syntymästä lähtien, mutta toisaalta lapsella on etusija erityiseen suojeluun. Lapsen edun esiin tuominen lain 9 §:ssä oli uutta.¹⁴¹ Lastensuojelulailla oli läheinen yhteys lapsenhuoltolakiin. Viimeksi mainitun lain 1 §:n mukaan lapsen huollon tarkoituksena on turvata lapsen tasapainoinen kehitys ja hyvinvointi lapsen yksilöllisten tarpeiden ja toivomusten mukaisesti.¹⁴² Lisäksi tärkeä uutuus oli lain 1 §:n 3 momenttiin otettu ruumiillisen kurituksen kielto. Tämäkin oli merkki siitä, että lapsen perusoikeuksia kunnioitettiin ihan uudella tavalla. Lapsen edun esiin tuominen tarkoittaa sitä, että jos vanhemmat eivät jostain syystä pysty huolehtimaan lapsesta, lastensuojelu vastaa lapsen edun ja oikeuksien toteutumisesta. On lapsen etu, että vanhemmat eivät enää huolehdi hänestä noissa olosuhteissa.

Vaikka ihmisoikeudet koskevat pääsääntöisesti valtion (julkisen vallan) ja yksilön välistä suhdetta, YK:n lapsen oikeuksien sopimuksessa säännellään myös lapsen ja vanhempien välistä suhdetta. Lapsen paikka on YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen mukaan ensisijaisesti vanhempien luona. Vanhemmilla on ensisijainen vastuu lapsen kasvatuksesta eivätkä he voi siitä luopua, elleivät lain vapaaehtoiselle huostaanotolle asettamat edellytykset täyty.¹⁴³ Huoltajuutta ei voida heiltä toisaalta viedä muutoin kuin laissa tarkoin säädellyissä tapauksissa. Etenkin YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 3.2, 5 ja 18 artikkelit tuovat selvästi esiin sen, että se sääntelee monelta osin myös perheen sisäisiä asioita.

¹⁴⁰ Näin esim. Ilmari Melander, *Lapsen huollosta I*. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1939, s.30-32, 40-41. Tätä kirjaa olen käsitellyt kirjassani "Lasten perusoikeudet". Lakimiesliiton Kustannus 1990, s. 128-136.

¹⁴¹ 10 §: Lapsen etua selvitetäessä on otettava huomioon lapsen omat toivomukset ja mielipide, perehdyttävä lapsen kasvuoloihin ja arvioitava, miten eri lastensuojelutoimet todennäköisesti vaikuttavat lapsen kehitykseen.

¹⁴² Vrt. Visa Kurjen kommentit siitä, miten lapsuus ymmärretään länsimaisessa oikeudessa ja YK:n lapsen oikeuksien sopimuksessa, ks. Visa Kurki, *Active but not independent: the legal personhood of children*. *Griffith Law Review* 30 (2021), s. 395-412.

¹⁴³ Tämän totesi jo Veli Merikoski, *Vapaa harkinta hallinnossa*. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1968, s. 262-263.

Lapsen oikeuksien sopimus muodostaa eräänlaisen kehikon (framework) lasten, vanhempien ja valtion välille. Vanhemmat käyttävät aluksi lasten oikeuksia heidän puolestaan, ja valtio auttaa heitä tässä, mutta vähitellen lapset käyttävät niitä itse yhä enemmän. Vanhempia sitoo velvollisuus toimia lapsen eduksi, mikä rajoittaa heidän valtaansa alusta alkaen. Perhe ei ole entiseen tapaan yksityistä aluetta, vaan siitä on tullut entistä enemmän julkinen instituutio, kun julkisen vallan on sallittua puuttua perhesfääriin puolustaakseen niitä oikeuksia, jotka muodostavat perheyksikön piirin. Lasten ja vanhempien oikeudet toimivat kuitenkin pääsääntöisesti samansuuntaisesti. Ne eivät kilpaile keskenään, vaan sekä vanhempien että julkisen vallan valvojana on määrä edistää sitä, että lapset pääsevät kasvettuaan täysimääräisesti käyttämään oikeuksiaan. Toisinaan näin ei ole asianlaita, vaan vanhemmilla ja viranomaisilla voi olla hyvinkin erilainen käsitys lapsen edusta.¹⁴⁴

Koronapandemian aikana nämä suhteet joutuivat koetukselle ainakin rokotusta koskevissa asioissa. Minkä ikäinen lapsi saa itse päättää rokotuksesta? Voiko vanhempi kieltää sen, vaikka lapsi olisi itse tarpeeksi kypsä päättämään asiasta? Entä mikä oli terveydenhuoltoviranomaisten tai koulun rooli?¹⁴⁵ Tässä tuli joiltakin osin esille pyrkimys pitää rokotuskysymys perheen sisäisenä asiana ja nimenomaan vanhempien päätösvaltaan kuuluvana asiana, johon viranomaisilla/koululla ei ole valtaa puuttua. Jotkut vanhemmat vaativat, että heiltä pyydetään kirjallinen suostumus, vaikka lapsi oli jo sen ikäinen (yleensä vähintään 12 vuotta) ja oli jo saavuttanut sellaisen kypsyyden, että hän saattoi itse päättää asiasta. Tilanne muodostui niin ongelmalliseksi, että opetushallitus julkaisi pääjohtajan haastattelun asiasta.¹⁴⁶

On myös muunlaisia viiteitä siitä, että joissakin asioissa perhe ymmärrettäisiin kokonaisuudeksi eikä yksittäisillä perheenjäsenillä ole itsenäisiä oikeuksia. Esimerkkinä mainitsen tapauksen, joka koski naisvangin saamaa kielteistä päätöstä hänen hakemukseensa päästä suorittamaan rangaistusta avovankilaan. Päätöstä perusteltiin hänen rikollisuuteen kiinnittyneellä sosiaalisella piirillään, jolloin naisen yksilöllisyys kiis-

¹⁴⁴ Ks. Ruggiero, Volonakis & Hanson 2018, s. 86 ja Van Bueren 1995, s. 77-90.

¹⁴⁵ Ks. myös Lasse Lehtonen & Klaus Nyblin, Lasten ja nuorten rokottaminen voi olla välttämätöntä koronaepidemian tukahduttamiseksi. Edilex, Vierashuone, 2.6.2021.

¹⁴⁶ Opetushallitus, 19.8.2021: "Oppilaille ja opiskelijoille sekä koulujen henkilökunnalle on annettava työrauha".

Lasten rokottamisesta käydystä keskustelusta ks. esim. Esa Väliaverron, Jonas Sivelä & Hanna Nohynek, Suomalaisten suhde rokotuksiin – mitä tuoreet kyselytutkimukset kertovat. Sosiaalilääketieteellinen Aikakauslehti 3/ 2020, s. 256-265. Ks. myös Veikko Launis, Rokotusvastaisuus ei kunnioita ihmisarvoa. Duodecim 2018. s. 526-527. Launis on sitä mieltä, että rokotteisiin torjuvasti suhtautuvat vanhemmat käyttävät omia ja muiden perheiden lapsia pelkkänä välineenä omien uskonnollisten ja maailmankatsomuksellisten päämäärien edistämiseen.

tettiin ja häntä ajateltiin vain suhteessa ex-puolisoonsa ja lapsensa isään, joka huolehti heidän lapsestaan hänen vankeutensa ajan. Vanki kanteli asiasta oikeusasiamiehelle, sillä hän tulkitsi päätöstä siten, että hänen tulisi katkaista välinsä lapsensa isään, jolloin hänen yhteytensä myös lapseen katkeaisi. Apulaisoikeusasiamiehen saamasta selvityksestä ei ilmennyt, että kantelijalla olisi ollut yhteyksiä järjestäytyneeseen rikollisuuteen kuuluviin henkilöihin avolaitokseen hakiessaan tai yleensä vankilassa ollessaan. Johtopäätöksenä apulaisoikeusasiamies totesi, että asiassa ei ollut esitetty asianmukaisia ja riittäviä perusteita kielteiselle avolaitospäätökselle.¹⁴⁷

4.4 Perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen (PeL 22 §)

4.4.1 Positiivinen/negatiivinen perus- ja ihmisoikeussuoja

Vaikka perustuslaki ja ihmisoikeussopimukset sisältäisivät toinen toistaan kauniimpia oikeuksia, ei se hyödytä ketään, ellei samalla huolehdita siitä, että ihmiset saavat nuo oikeudet myös käytännössä. Tämä voidaan jakaa prosessuaaliseen puoleen ja sisällölliseen puoleen.¹⁴⁸ Pitää olla oikeudelliset puitteet, jotka takaavat perus- ja ihmisoikeuksien tehokkaan suojan. Tätä tunnetusti kutsutaan oikeusvaltioksi. Se edellyttää ensi sijassa riippumattoman tuomioistuinlaitoksen olemassaoloa, ml. ihmisoikeustuomioistuin, ja tuomioistuimissa on oltava huolellinen päätöksentekomenettely ja tehokas muutoksenhakuoikeus alemmista ylempiin tuomioistuihin asti. On myös oltava mahdollisuus jättää soveltamatta yksittäistapauksessa perustuslain vastaista säännöstä, edellyttäen että kyse on ilmeisestä ristiriidasta perustuslain 106 §:n edellyttämällä tavalla.

¹⁴⁷ Apulaisoikeusasiamiehen päätös, 29.9.2021, EOAK/7030/2020 (Vangin yhteyksien selvittäminen järjestäytyneeseen rikollisuuteen ennen avolaitospäätöksen tekemistä). Ks. myös apulaisoikeusasiamiehen päätös, 9.5.2022, EOAK/914/2021 (Valvomattoman tapaamisen myöntäminen aviopuolisoille).

¹⁴⁸ Ks. Laurens Lavrysen, Human Rights in a Positive State. Rethinking the Relationship between Positive and Negative Obligations under the European Convention on Human Rights. Intersentia 2016, s. 45-82.

Perus- ja ihmisoikeuksien sisällöllinen turvaaminen voidaan jakaa positiiviseen/aktiiviseen ja negatiiviseen suojaan.¹⁴⁹ Tästä hyvänä esimerkkinä voidaan esittää perustuslain 7 §:n turvaama elämän suoja. Negatiivinen suoja ulottuu julkisen vallan myötävaikutuksella yksilöiden keskinäisiin suhteisiin; ihmiset eivät saa puuttua toistensa henkeen, ja rikoslilla säännellään rangaistus toisen henkeen puuttumisesta. Positiivisesta suojasta on kyse esimerkiksi terveydenhuollossa (lääkärit parantavat henkeä uhkaavista sairauksista). Lääkäriltä edellytetään aktiivisia toimia toisten ihmisten hengissä pitämiseksi.¹⁵⁰

Koronapandemiaan liittyen PeL 22 § tuli esille siinä, että rajoitusten oikeuttamiseksi vedottiin Suomen perustuslakiin ja lukuisiin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin, joissa on säädetty oikeudesta elämään ja oikeudesta terveyden suojeluun. Julkisen vallan on PeL 22 §:n mukaan turvattava näiden oikeuksien toteutuminen. Oikeutta elämään ja oikeutta terveyden suojeluun turvattaessa jouduttiin rajoittamaan yksilön liikkumisvapautta. Perustuslakivaliokunnan mielestä liikkumisvapauden rajoitus täytti vaatimukset rajoituksen välttämättömyydestä, lakiin perustumisesta ja rajoituksen tarkoituksesta, joka on terveyden suojeleminen. Liikkumisvapaus on toisaalta tärkeä perusoikeus, jota nyt ehdotettiin rajoitettavaksi merkittäväällä tavalla. Tilanne vaati siten kahden perusoikeuden punnintaa: perustuslain 9 §:n turvaaman liikkumisvapauden ja 7 §:n oikeuden elämään. Perusoikeudet eivät järjesty toisiinsa hierarkkisesti tai ennalta määrätyn etusijajärjestyksen mukaan, vaan on aina yksittäisessä tapauksessa pyrittävä löytämään ratkaisu, joka toteuttaa eri perusoikeuksia mahdollisimman hyvin. Perustuslakivaliokunnan mukaan tuollaista punnintaa ei aina tehdä kunnolla esimerkiksi perustelumuiستiossa, joissa ei juurikaan ole käsitelty liikkumisrajoituksen ihmisille aiheuttamia haittoja.¹⁵¹

Helposti tulee mieleen, että terveys ja elämä ovat niin tärkeitä oikeuksia, että niiden rajoittamista ei tarvitse edes perustella. Saman ajattelutavan mukaan liikkuminen on

¹⁴⁹ Vrt. Veli Merikosken vuonna 1932 esittämä määritelmä. Ks. V. Merikoski, Kansalaisten perusoikeuksista, *Lakimies* 1932, s. 89-116, 109: ”perusoikeudet ovat erikoisen pysyvyyden omaavia julkisoikeudellisia normeja, joiden kautta valtio itseään eräissä suhteissa rajoittaen luo valtansa alaiselle yksilölle valtion toiminnoista riippumattomaksi jäävän vapauspiirin”. Tuo oli vallitseva määritelmä aina 1970-luvun alkuun asti, jolloin Mikael Hidén esitti uuden määritelmän (ks. alav. 168?), joka otti huomioon tulkintakäytännön kautta tapahtuneen muutoksen, vaikka pykälät pysyivät samoina. Hidénin luoma määritelmä virallistettiin vuonna 1982 Perusoikeustyöryhmän muistiossa (Kauko Sipponen, Mikael Hidén, Heikki Karapuu, Antti Kiviuri & Klaus Törnudd), s. 1.

¹⁵⁰ Aktiivisista toimista ihmisoikeuksien turvaamiseksi koronapandemian oloissa ks. Silvia Venier, *Positive Obligations to Protect Against Epidemic Outbreaks Under Human Rights Law*. *European Yearbook on Human Rights* 2021, s. 51-79.

¹⁵¹ PeVM 11/2020 vp – M 10/2020 vp.

ilmaista, eikä se vaadi samalla tavoin julkisen vallan aktiivisia toimia oikeuden toteutukseksi. Ei voida kuitenkaan sanoa, että vain elämän ja terveyden turvaaminen vaatisi toimenpiteitä julkiselta vallalta ja olisi kallista. Liikkumisvapauden turvaaminen vaatii itse asiassa suuria toimenpiteitä julkiselta vallalta, rakentaa ja ylläpitää infrastruktuuria. Tämä on yhteydessä siihen ajattelutapaan, joka lähti siitä, että vapausoikeudet olisivat ”ilmaisia”, kun taas sosiaalisten oikeuksien (TSS-oikeuksien) toteutuminen vaatisi julkiselta vallalta merkittäviä taloudellisia resursseja. Uudemman ajattelutavan mukaan noita kahta ryhmää ei ole syytä pitää erillään noin tarkoin, ja puhutaankin jakamattomuusperiaatteesta.¹⁵² Kummankin tyyppisillä oikeuksilla on samanlaisia vaikutustapoja. Ne molemmat muun muassa vaativat taloudellisia resursseja.¹⁵³

4.4.2 Tasapainoilua: perhe-elämän suoja esimerkkinä

4.4.2.1 Kansainvälisen ihmisoikeussäätelyn vaatimat muutokset

Toinen perus-/ihmisoikeus, jonka avulla on helppo tuoda esiin sekä oikeuden negatiivinen että positiivinen puoli, on perhe-elämän suoja (PeL 10 §, yksityiselämän suoja sisältää myös perhe-elämän suojan, ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 art.). Ei riitä, että julkinen valta pidättyy mahdollisimman pitkälle loukkaamasta kenenkään perhe- ja yksityiselämän suojaa. Sen lisäksi tulee aktiivisin toimenpitein huolehtia siitä, että oikeus toteutuu myös käytännössä. Esimerkkinä siitä, mitä kaikkia positiivisia toimia tarvitaan tietyn oikeuden toteutumiseen, voidaan mainita lapsen oikeuksien sopimuksen 9.3 artiklassa turvattu oikeus ylläpitää henkilökohtaisia suhteita kumpaankin vanhempaansa säännöllisesti. Tämä on osa perhe-elämän suojaa, lapsen näkökulmasta katsottuna. Sillä on merkitystä useimmiten eron jälkeen, kun lapsi jää asumaan toiselle vanhemmalle (useimmin äidille). Toisaalta perhe-elämän suoja turvataan myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa, ja se kattaa myös vanhemman ja lapsen välisen suhteen. Äidin ja lapsen välillä on aina perhe-elämää ja käytännössä myös isän ja lapsen välillä – eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta siinäkin tapauksessa, että isä ei asu lapsen kanssa samassa taloudessa.¹⁵⁴

Ensimmäisessä Suomea koskeneessa langettavassa päätöksessä Hokkanen v. Suomi (23.9.1994) ihmisoikeustuomioistuin katsoi Suomen viranomaisten laiminlyöneen heille 8 artiklan mukaan kuuluvaa positiivista velvoitetta panna täytäntöön lap-

¹⁵² Ks. Liisa Nieminen, Ihmisoikeuksien jakamattomuusperiaate. Defensor Legis 1/1995, s. 44-58.

¹⁵³ Tästä ks. esim. Ida Elisabeth Koch, Human Rights as Indivisible Rights. Martinus Nijhoff Publishers 2009, s. 1-28.

¹⁵⁴ Hirvelä & Heikkilä 2017, s. 750-751.

sen tapaamisoikeutta koskevia päätöksiä. Valtiolta edellytetyt positiiviset toimet oikeuden toteuttamiseksi toteutettiin säätämällä Laki lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan päätöksen täytäntöönpanosta (620/1996). Mainittu ihmisoikeusistuimen tuomio oli selvä käännekohta Suomen ihmisoikeuspolitiikassa. Valtiolta edellytettävää aktiivisuutta ei vielä korostettu tuohon aikaan Suomessa samalla tavoin, kuin ihmisoikeustuomioistuin teki ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaa tulkitsemalla. Sen sijaan perusoikeusuudistuksen tultua voimaan vuonna 1995 eduskunnan oikeusasiamies alkoi entistä enemmän perustella päätöksiään myös kansainvälisillä ihmisoikeussopimuksilla, ml. YK:n lapsen oikeuksien sopimus. Valtiolle asetettiin aikaisempaa aktiivisempi velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.¹⁵⁵

Muuttunut linja näkyi eräässä lapsen oikeuksien kannalta tärkeässä päätöksessä vuonna 1998, jolloin apulaisoikeusasiamies korosti, että käsiteltävänä olleessa tapauksessa kaupungin viranomaiset olivat monin eri tavoin, lain heille myöntämien valtuuksien puitteissa pyrkineet edistämään lasten etua ja myös isän tapaamisoikeuden toteutumista. Siitä syystä hän ei katsonut sosiaaliviranomaisten laiminlyöneen virkatehtäviensä hoitoa kyseisessä tapauksessa. Tämän tueksi apulaisoikeusmies vetosi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaan ja muun muassa YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 3 ja 9 artikloihin. Lisäksi hän korosti silloisen HM 16 a §:n (nyk. PeL 22 §:n) merkitystä: viranomaisten tulee pyrkiä edistämään perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista hyvin tietoisesti, myös neuvoin ja ohjein.¹⁵⁶

Lapsen oikeuksien sopimuksen 9 artiklan 3. kohdassa asetetaan lisärajoitus ”paitsi jos se on lapsen edun vastaista”, mikä tarkoittaa sitä, että perhe-elämän suoja voidaan tuolta osin rajoittaa siinä tilanteessa, että lapsesta erossa asuvan vanhemman tapaaaminen tai muu yhteydenpito ei ole lapsen edun mukaista. Vaaditaan paljon yrittämistä viranomaisilta, ennen kuin tapaamiset voitaisiin lopettaa sen takia, että ne eivät käytännön syistä onnistu (KKO 2007:71). Jos vanhemmat ovat erimielisiä tapaamisoikeuden järjestämisestä, kyseeseen voi tulla valvottu tapaaminen.¹⁵⁷ Sellainen on perusteltavissa myös lapsen oikeuksien sopimuksen 18.2 artiklalla, jonka mukaan sopimusvaltion tulee antaa vanhemmille ja muille laillisille huoltajille apua heidän hoitaessaan lasten kasvatustehtävänsä.

¹⁵⁵ Ks. myös Ursula Kil Kelly, Protecting children’s rights under the ECHR: the role of positive obligations. Northern Ireland Legal Quarterly 61 (2010), s. 245-261, 256-257.

¹⁵⁶ Apulaisoikeusasiamiehen päätös, 19.10.1998, dnro 1273/4/97. Vastaavasti ks. KKO 2017:54.

¹⁵⁷ Ks. tarkemmin Sanna Koulu, Lapsen huolto- ja tapaamissopimukset. Lakimiesliiton Kustannus 2014, s. 135-142.

Lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annettuun lakiin tehtiin äskettäin laaja uudistus (190/2019), joka tuli voimaan joulukuussa 2019. Lakiin tuli uusi 9b § lapsen ja vanhemman tuetuista ja valvotuista tapaamisista.¹⁵⁸ Aiemmin valvotuista tapaamisista ei ollut laissa nimenomaista mainintaa, mutta uudistuksen yhteydessä se katsottiin tarpeelliseksi, koska järjestelyllä puututaan perhe-elämän suojaan. Myös liikkumisvapauden rajoittamiseen oli hyväksyttävät perusteet.¹⁵⁹ Aiemmin lähdettiin sitä, että valvojana voi olla myös yksityishenkilö. Laki ei kuitenkaan tunne tällaista vaihtoehtoa.¹⁶⁰ Sosiaalihuoltolain 27 §:ssä kunnalle asetetaan velvollisuus huolehtia siitä, että lain mukainen tapaamisoikeus toteutuu lapsen edun mukaisesti. Kunta voi järjestää noita palveluja itse tai ostaa järjestöiltä, esimerkiksi Ensi- ja Turvakotien Liitolta. Palvelua käyttäville vanhemmille palvelu on maksutonta.¹⁶¹

4.4.2.2 Koronapandemian aikana lapsen tapaamisoikeuden toteutumisessa ilmenneet ongelmat

Suurin osa lapsenhuoltolaissa tarkoitetuista lapsen ja vanhemman tapaamisista sujui korona-aikanakin ilman viranomaisen toimia, mutta tapaamisten järjestämisessä ilmeni myös ylimääräisiä ongelmia. THL antoi 11.5.2020 ohjeet siitä, miten toteuttaa lapsen tapaamisoikeus pandemian oloissa. Ensi sijassa kehoitettiin toteuttamaan lapsen tapaamisoikeus aiemmin päätetyllä tavalla, jos se on mahdollista. Kehotettiin hyödyntämään puheluita ja videopuheluita yhteydenpidossa.¹⁶²

¹⁵⁸ Käytännössä kyse on useimmiten isien oikeuksista. Erään tutkimuksen mukaan 61 % tapaajavanhemmista on isiä. Työntekijöitten mukaan lapsen tapaamisoikeutta valvotusti toteuttavissa isissä korostuu väkivaltaisuus, kun taas vastaavassa asemassa olevissa äideissä mielenterveysongelmat. Lapset, joita tavataan valvotusti, ovat yleensä alle 12-vuotiaita. Ks. Hannele Forsberg & Tarja Pösö, Valvottujen tapaamisten näyttäminen, s. 146-161 teoksessa Riitta Jallinoja (toim.), Vieras perheessä. Gaudeamus 2009, s. 146.

¹⁵⁹ HE 88/2018 vp, s. 74-76. Ks. myös STM 2006:7. Lasten tuetut ja valvotut tapaamiset. Sosiaali- ja terveysministeriö 2006. Aiemmasta selvityksestä ks. Raportti viranomaisyhteistyöstä lasten huoltoon ja tapaamisoikeuteen liittyvissä kiistatilanteissa. Työryhmämuistioita 2003:2. Sosiaali- ja terveysministeriö 2003.

¹⁶⁰ Hannele Tolonen & Kirsikka Linnanmäki, Uudistunut lapsenhuoltolaki. Alma Talent 2020, s. 160-171.

¹⁶¹ Esimerkkinä siitä, miten valvottu tapaaminen voidaan järjestää, ks. Johanna Moilanen, Hyvä valvottu tapaaminen. Opinnäytetyö. Lapin AMK 2020.

¹⁶² Myös Monimuotoiset perheet –järjestö antoi tapaamisten järjestämistä koskevia neuvoja. Ks. esim. ”Tätä perheissä pohditaan: Voiko lapsi tavata eri kodeissa asuvia vanhempiaan?”, 30.3.2020 ja ”Korona uhkaa kärjittää perheiden haasteita”, 20.10.2020.

Löytyi myös poikkeustapauksia ja ongelmia, kun ei toimittu annettujen ohjeiden¹⁶³ mukaisesti. Myös tuomioistuimet joutuivat käsittelemään ongelmatapauksia. Esimerkiksi Pohjois-Savon käräjäoikeus velvoitti heinäkuussa 2020 äidin sakon uhalla toteuttamaan lapsen tapaamiset isän kanssa. Äiti ei ollut laskenut lasta tapaamisiin yleisen koronavirustilanteen vuoksi. Äiti oli perustellut tätä sillä, että hänen tukiverkostonaan olevat vanhemmat kuuluivat riskiryhmään, joten tapaamisia isän kanssa tuli rajoittaa. Lapsi tai vanhemmat eivät kuuluneet koronaviruksen riskiryhmään. Yksinomaan se, että isovanhemmat kuuluivat riskiryhmään, ei käräjäoikeuden mielestä tämä ei ollut laillinen peruste evätä lapsen ja isän tapaamista.¹⁶⁴ Koronavirustilanne tarjosi myös hyvän mahdollisuuden vanhemmalle niin halutessaan yrittää lapsikaappausta ja naamioida sitä vetoamalla, että kohdemaassa riski sairastua koronaan oli pienempi kuin lähtömaassa.¹⁶⁵

Koronapandemian aikaan paikat, joissa lapsenhuoltolaissa tarkoitettuja valvottuja tapaamisia järjestettiin, olivat monessa paikassa suljettuna. Monet kunnat lopettivat tämän palvelun määräajaksi, jolloin tapaamispaikkoja ylläpitäneet järjestöt menettivät tuloja, ja vanhemmat mahdollisuuden järjestää lapsen tapaaminen toisen vanhemman kanssa valvotusti tai tuetusti. On vaikea selittää, miksi tällainen monia kuntalaisia koskeva päätös oli tarpeen tehdä ja oliko se kaikissa tapauksissa lainmukainen. Lapsenhuoltolaki tuntee vain sopimuksen ja päätöksen muuttamisen yksittäistapauksessa (12 §).¹⁶⁶ Sosiaalilautakunnan vahvistamaa sopimusta tai tuomioistuimen päätöstä lapsen huollosta tai tapaamisoikeudesta voidaan muuttaa, jos olosuhteet ovat sopimuksen vahvistamisen tai päätöksen antamisen jälkeen muuttuneet taikka jos tähän on muuten aihetta. Onko korona tällainen peruste muuttaa sopimusta? Koronan johdosta ei

¹⁶³ Ks. THL.fi (Tuetut ja valvotut tapaamiset sekä valvottu vaihto), päivitetty 27.8.2021.

¹⁶⁴ Pohjois-Savon käräjäoikeuden 16.7.2020 antama päätös nro 20/2326.

¹⁶⁵ Äiti oli vinyt luvatta lapsen pois Ruotsista ja tuonut tämän Suomeen. Hän oli vedonnut Ruotsin vakavaan koronavirustilanteeseen perusteena sille, että lapsen Ruotsissa asuva isä ei päässyt tapaamaan lastaan Ruotsissa. Äiti vetosi Ruotsin vakavaan koronavirustilanteeseen katsoen Ruotsiin palaamisen muodostavan vakavan terveysriskin. Hovioikeuden mielestä kyseessä ei ollut vakava vaara, joka voisi estää lapsen Ruotsiin palauttamisen. Oikeuden mukaan lapsen pois viemistä ja palauttamatta jäämistä ei voitu pitää oikeutettuna. Lapsen pois vieminen loukkasi isällä olleita lapsen huoltoa koskevia oikeuksia, ja lapsi määrättiin palautettavaksi Ruotsiin. Ks. tarkemmin Helsingin hovioikeuden 10.7.2020 antama päätös nro 1027. Ks. myös KKO 2021:16, jossa KKO päätyi – toisin kuin hovioikeus – siihen, että kyse ei ollut lapsikaappauksesta. Päätöksiä kommentoivat Katja Karjalainen & Hilikka Salmenkylä, Kansainvälinen lapsikaappaus ja koronapandemia – oikeudellisia ja käytännöllisiä näkökulmia. Defensor Legis 3/2021, s. 679-687, 682-684. Ks. käytännön ongelmista laajemmin, Helsingin Sanomat, 11.9.2020 ("Äiti esti isän ja tyttären tapaamiset koronaviruksen varjolla – tuomioistuimet ratkoneen eroperheiden tapaamisriitoja epidemian aikana").

¹⁶⁶ Yleisesti sopimuksen muuttamisesta ks. Tolonen & Linnanmäki 2020, s. 205-207.

kuitenkaan muutettu yksittäisiä sopimuksia, vaan kunnissa tehtiin automaattisesti kaikkia sopimuksen tehneitä koskevia päätöksiä.

Mikään voimassa olleessa laissa ei antanut oikeutta sellaiselle käytännölle, että kunnan sosiaaliviranomaiset voisivat pandemian nojalla lopettaa kaikki valvotut ja tuetut tapaamiset automaattisesti. Tartuntatautilain 17 § ei voinut olla perusteena tässä tilanteessa. Siinä ei säädetä toimivallasta ryhtyä toimenpiteisiin, joilla rajoitetaan perusoikeuksia. Tartuntatautilain 58 §, johon myös viitataan sosiaali- ja terveysministeriön 1.4.2020 antamassa ohjeessa ”tartuntatautilain ja valmiuslain vaikutus liikkumisvapautteen sosiaalihuollon yksiköissä” (VN/7643/2020), on jonkin verran parempi vaihtoehto, ja siihen vedoten myös tapaamispaikkoja suljettiin. Sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksikkö voidaan sulkea tartuntatautilain 58 §:n perusteella edellyttäen, että sulkeminen on *välttämätöntä* yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseksi. Tätä välttämättömyyskriteeriä ei em. ohjeessa kuitenkaan mainita. Tarkoitus on noin estää laajat tartunnat, jos paljon ihmisiä on kokoontuneena samaan tilaan. Sulkeminen voi kohdistua myös sellaisiin yksityisiin tiloihin, joita käytetään lapsenhuoltolaissa tarkoitettuna lasten ja vanhemman tapaamistilana. On vaikea sanoa kaiken kattavasti, milloin kunnalla olisi oikeus sulkea tapaamistilat. Lain 58 §:ssä mainitaan suljettavina tiloina ”terveydenhuollon toimintayksiköt, oppilaitokset, päiväkodit, asunnot ja vastaavat tilat”. Tuskin tuo on luettavissa niin, että kaikki mainitut paikat tulee sulkea samanaikaisesti. Mielestäni on täysin mahdollista, että esimerkiksi vain oppilaitokset suljetaan tai vain osa niistä. Esimerkiksi alakoulut jäävät toimintaan, kun yläkoulut suljetaan määräajaksi. Myös tapaamistilat voisivat olla tietyin edellytyksin yhä käytössä, vaikka yläkoulut oli suljettu. Jos tapaamistilat olivat esimerkiksi samassa rakennuksessa varhaiskasvatuksen tilojen kanssa, voisi olla välttämätöntä sulkea myös tapaamisiin tarkoitettuja tiloja ja siten lopettaa valvotut tapaamiset. Jos palvelu sen sijaan ostetaan esimerkiksi ulkopuoliselta järjestöltä, kunta voi silloinkin tartuntatautilain 58 §:n nojalla sulkea tapaamisiin käytetyt tilat, vaikka ne olisivat yksityisten tiloja. Tilat voivat kuitenkin sijaita ihan toisella suunnalla kuin kunnan varhaiskasvatuksen tilat, joten onko tilojen sulkeminen silloin välttämätöntä.¹⁶⁷ Tärkeintä asiassa on, että päätös tilojen sulkemisesta perustuu tarkkaan harkintaan, jossa on otettu huomioon oppilaitosten, tapaamistilojen ym. tarkka sijainti.

Edellä sanottu käytäntö on jonkin verran ristiriidassa Suomen hallituksen julistaman virallisen linjan kanssa. Lasten oikeudet on heti koronan alusta haluttu säilyttää mahdollisimman normaaleina. Kun valtioneuvosto antoi asetuksen valmiuslain 118 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöön otosta 25.3.2020 ja Uudenmaan rajat samalla suljettiin, yhtenä poikkeuksena rajoituksiin mainittiin matkustaminen, jossa oli kyse lapsen tapaamisoikeuden toteuttamisesta. Alusta alkaen hallitus korosti, että lapsen

¹⁶⁷ Ks. myös tartuntatautilakia koskeva PeVL 11/2016 vp. HE 13/2016 vp ei anna vastausta asiaan, kuten ei myöskään StVM 24/2016 vp.

oikeus tavata myös erossa asuvaa vanhempaansa tulee turvata myös koronapandemian oloissa. Edellä mainitussa sosiaali- ja terveysministeriön 1.4.2020 antamassa ohjeessa todettiin, että myös poikkeusolojen aikana on huomioitava lapsen oikeuksien sopimuksen velvoitteet. Lapsen oikeuksien ja lapsen edun toteutuminen tulee turvata mahdollisimman täysimääräisesti myös poikkeusoloissa, aiemmin sovitun mukaisesti. Lapsella on oikeus tavata ja pitää yhteyttä vanhempaansa, jonka luona hän ei asu, myös koronapandemian oloissa.

Perhe-elämän suojaa voidaan joutua rajoittamaan jonkin verran, jotta oikeus terveyteen voidaan turvata mahdollisimman hyvin. Tai asia voidaan ilmaista myös toisin päin: on löydettävä tasapaino noiden kahden kesken. Julkiselta vallalta edellytetään tässä toimenpiteitä kummankin oikeuden turvaamiseksi.

5 Yhteenvedo oikeudellisista ongelmista

Vaikka haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten – mukaan lukien lasten – perusoikeuksia on rajoitettu monissa eri tilanteissa ja toisinaan myös kritiikille alttiilla tavalla, koronapandemian aikana tilanne on ollut jossain määrin erilainen. Vaikka laitoksissa on rajoitettu perusoikeuksia esimerkiksi laitoksen sisäisellä johtosäännöllä tai vain ”laitosvaltaan” vetoamalla (tai jopa vain kasvatukseen vetoamalla), on se eri asia kuin käytäntö, jossa rajoittamisesta päättää valtakunnan hallitus, ei kuitenkaan valtioneuvoston virallisessa istunnossa, vaan hallituksen neuvottelussa, minkä jälkeen asiasta järjestetään tiedotustilaisuus.¹⁶⁸ Sen pohjalta ministeriöt ovat antaneet ohjeita ja suosituksia ja niiden pohjalta on usein annettu ohjeita edelleen kuntiin. Sen takia käsitellen vielä kootusti koronapandemia-ajan mukanaan tuomia oikeudellisia ongelmia.

Haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten oikeudellinen asema vaihtelee jonkin verran, mutta tiettyjä yhteisiä piirteitä siitä löytyy. Analyysini on kaksitasoinen: 1) muodollinen, säädöshierarkiaa koskeva analyysi, ja 2) oikeusturvaan liittyvät asiat. Ensiksi selvitän, miksi ei ole yhdentekevää, säädetäänkö jostain asiasta lailla, asetuksella tai vielä alemmalla säädöstasolla. Perusasiat sanotaan perustuslain 80 §:ssä, jonka mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia tässä

¹⁶⁸ Pauli Rautiainen, Sairaaloiden vierailijakiellot vuonna 2020 olivat lainvastaisia. Perustuslakiblogi 15.2.2022.

perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. ”Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muutoin kuuluvat lain alaan”.

Nämä kaksi ongelmaa ovat kuitenkin sidoksissa toisiinsa. Perustuslain 21 §:n mukaan ”jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi”. Pitää olla lakiin perustuva yksittäistä tapausta koskeva päätös, johon voidaan hakea muutosta tuomioistuimesta (PeL 21 §). Jos jotain asiaa on säännelty vain yleisesti ohjeessa tai suosituksessa, ei ole olemassa lakia, jonka perusteella voidaan tehdä yksilöä koskeva muutoksenhakukelpoinen päätös. Jos muutoksenhaku ei ole mahdollista, silloin tulee kyseeseen kantelu laillisuusvalvojille, mutta päätöstä ei ole silloin mahdollista saada muutetuksi. Kyse on oikeusvaltion peruseriaatteista.

5.1 Lailla säätämisen vaatimus

Perustuslain 80 § on hyvin merkittävä säännös, vaikka se ei käytännössä juurikaan muuttanut aiempia käytäntöjä. Jo muutaman edellisen vuosikymmenen aikana oli vaikiintunut oppi siitä, että perusoikeuksia koskevan sääntelyn tulee tapahtua eduskunnan säätämällä lailla, ei sitä alemmalla säädöstasolla.¹⁶⁹ Sen lisäksi oli kehitetty muitakin kriteerejä, jotka yhtä tai useampaa perusoikeutta rajoittavan lakiehdotuksen tuli täyttää, jotta se voitiin säätää tavallisena lakina.¹⁷⁰

Paavo Kastari kirjoitti asiasta jo vuonna 1964 vuoden 1919 Hallitusmuodon (94/1919) perusteella. Hän korosti, että HM:ssa käytettiin ”lailla säädetään” ”lain mukaan”, sanoja aika epämääräisesti. Lailla viitattiin joko säädöshierarkiaan (jostain asiasta pitää säätää *lailla*, muun muassa HM 12 §) tai nimenomaan siihen, että rajoitus voidaan tehdä *tavallisella* lailla, muun muassa HM 6.3 §). Jaottelu ei kuitenkaan ollut kovin selkeä eikä johdonmukainen.¹⁷¹ Hallitusmuotoa säädettäessä tarkoituksena oli ollut pitää eduskuntalain alaan sellainen kansalaisten oikeuksia koskeva sääntely, joka autonomian aikaan oli toteutettu hallinnollisessa järjestyksessä.

¹⁶⁹ Mikael Hidén, Perusoikeudet Hallitusmuodon II luvussa. Oikeustiede-Jurisprudentia I (1971), s. 1-117, 21 ja Hidén, Sananvapautta ja järjestyksenpitoa, s. 67-82 teoksessa Juhlakirja Paavo Kastari 1907 – 13/11 - 1977. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1976.

¹⁷⁰ Ks. Perusoikeustyöryhmän muistio. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 3/1982, s. 13-17.

¹⁷¹ Ks. Paavo Kastari, Milloin hallitusmuodon tarkoituksena on valtuuttaa ja milloin vain pitää perusoikeuksiin liittyvästä seikasta ”säädettäväksi lailla”? Lakimies 2-3/1964,

Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa lähdettiin liikkeelle siitä, että vuoden 1919 HM:n perusoikeussäännösten lakivaraukset olivat luonteeltaan ns. yksinkertaisia laki-varauksia, jotka valtuuttivat perusoikeuden rajoittamiseen lailla, mutta eivät asettaneet lainsäätäjän harkintavallalle mitään rajoittavia kriteerejä. Uudistuksessa hyväksyttiin joitakin yleisiä perusoikeuksien rajoittamista koskevia vaatimuksia.¹⁷² Rajoitusten pitää perustua eduskunnan säätämään lakiin. Tähän liittyy kielto delegoida perusoikeuksien rajoittamista koskevaa toimivaltaa lakia alemmalle säädöstasolle. Etenkin laitosvalta perusoikeusrajoitusten oikeuttajana torjuttiin. Tämä tuli näkyviin siinä, että nykyiseen 7 §:n 3 momenttiin lisättiin vielä täsmennys siitä, että vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla. Rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä; rajoitusperusteiden tulee olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävissä, painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia; tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta; rajoitusten tulee olla välttämättömiä tavoitteen saavuttamiseksi sekä laajuudeltaan oikeassa suhteessa perusoikeuksien suojaamaan oikeushyvään ja rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painoarvoon; perusoikeutta rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelyistä eivätkä rajoitukset saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.¹⁷³

Yksi tunnetuimpia muuttunutta perusoikeusajattelua osoittava tapaus on vankiloissa käytössä olevia ns. tarkkailuhaalareita koskeva tapaus. Tarkkailuhaalarin käytössä oli kyse perusoikeusrajoituksesta, mutta siitä ei ollut laissa toimivaltuutussäännöstä. Vankeuslain 18 luvun 4 §:n 1 momentti ei täyttänyt perusoikeusrajoitusten täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusta. Asiaan puuttuivat sekä eduskunnan oikeusasiamies että ihmisoikeustuomioistuin että myöhemmin myös perustuslakivaliokunta (PeVL 34/2014 vp).¹⁷⁴ Vankien vaatetus aiheuttaa yhtä ongelmia. Omien vaatteiden käyttöä voitiin rajoittaa suljetussa laitoksessa, joskin apulaisoikeusasiamies piti sääntelyä jossain määrin tulkinnanvaraisena.¹⁷⁵

s. 225-244. Ks. myös Veli-Pekka Viljanen, Kansalaisten yleiset oikeudet. Suomalaisen oikeusajattelun perusteet N:o 5. Turun yliopisto 1986, s. 204-224.

¹⁷² PeVM 25/1994 vp ja Veli-Pekka Viljanen, Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. WSLT 2000, s. 65-114.

¹⁷³ Kun Euroopan ihmisoikeussopimuksessa edellytetään, että rajoitukset ovat "lain mukaisia" tai "laissa määrättyjä", tällä ei viitata lakiin muodollisessa mielessä vaan pikemmin aineellisessa mielessä. Suomen osalta tämä tarkoittaa sitä, että sekä eduskuntalaki että asetus voivat olla "lakia" sopimuksen tarkoittamassa mielessä. Ks. Matti Pellonpää, Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus Suomen näkökulmasta. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 21/1988, s. 169-171.

¹⁷⁴ Ks. tarkemmin Nieminen 2018, s. 143-176, 166-169.

¹⁷⁵ Apulaisoikeusasiamiehen päätös, 22.4.2022, EOAK/445/2021.

Lailla säätämisen vaatimusta voidaan perustella kansanvaltaisuusvaatimuksella, millä tarkoitetaan tässä sitä, että niiden, joita normit koskevat, tulee saada vähintään edustajiensa välityksellä osallistua niitä koskevaan päätöksentekoon. Vaikka lapsilla ei äänioikeutta olekaan, teoreettisesti voidaan sanoa noin. Lapset ovat tulevia äänestäjiä.

Yksi merkittävimmistä – ellei jopa kaikkein merkittävin – koronapandemian aikaisista perusoikeuksien rajoittamista koskevista käytännön tapauksista koskee vanhusten oikeuksien rajoittamista, etenkin vierailukieltoa, mutta sillä on myös yleisempää merkitystä. Ja ennen kaikkea siinä otetaan selkeästi kantaa perusoikeuksien rajoittamiseen ohjeilla ja suosituksilla tai muulla ns. soft law’illa. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies otti kantaa asiaan pandemian alkuvaiheessa, kesäkuussa 2020 (s. 23): ”Koronaviruspandemian aiheuttamassa tilanteessa on käytetty sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevaan yleislainsäädäntöön, tartuntatautilakin ja valmiuslakiin perustuvia toimivaltuuksia ja tilanteessa on annettu sekä oikeudellisesti sitovia päätöksiä että oikeudellisesti sitomattomia ohjeita ja suosituksia. Perustuslain 80 §:n mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan kuuluvat lain alaan.”---”Ohje ei ole oikeussääntö eikä siten oikeudellisesti sitova.” --- Edelleen hän jatkoi (s. 31-32): ”Rajoitusten arvioinnissa on merkitystä myös perustuslain 21 §:llä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklalla. Niissä turvataan jokaisen oikeus saada oikeuksiaan koskeva rajoitus käsitellyksi asianmukaisesti kohtuullisessa ajassa, oikeudenmukaisesti riippumattomassa tuomioistuimessa tai toimivaltaisessa viranomaisessa. Viitataan tältä osin myös Euroopan neuvoston ihmisoikeustoimikunnan Ruotsia koskevaan ratkaisuun, joka johti lainsäädännön muutokseen (ks. Prop. 1995/96:198 s. 8–9 ja Riksdagens ombudsman, beslut 2018-02-01 Dnr 3999-2016, s. 7)”. Ihmisoikeustoimikunta oli sitä mieltä, että perheenjäsenelle asetettu kieltö vierailu hoivakodissa oli loukannut ihmisoikeussopimuksen turvaamaa oikeutta perhe-elämään ja oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Apulaisoikeusasiamies oli samaa mieltä Ruotsin oikeusasiamiehen kanssa siitä, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla puoltaa sallivaa suhtautumista läheisten vierailuihin. Hänen mielestään oli kuitenkin selvää, että normaalioloissakin voi olla tarvetta ohjata vierailuja hyvän ja turvallisen hoidon turvaamiseksi. Kun on välttämätöntä yleisesti rajoittaa oikeutta vierailu yksikössä, tulee rajoitusten perustua lakiin, ainakin siltä osin kuin ne koskevat läheisiä. Rajoittamalla läheisten henkilöiden vierailuja puututaan kuitenkin merkittäväällä tavalla niin vieraan kuin hoiva-asiakkaan oikeuksiin. Sen vuoksi sekä rajoittamisen edellytyksistä että oikeusturvasta tulee säätää lailla.

Mitä tulee perusoikeusrajoituksiin pandemian aikana, perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaan julkisen vallan velvollisuus on turvata jokaisen oikeus elämään, perustuslain 19 §:n 3 momentin velvollisuus edistää väestön terveyttä ja turvata myös pandemian aikana jokaiselle riittävät terveystalvet edellyttävät terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilymistä pandemian aikana. Tämä on perusoikeusjärjestelmän näkökul-

masta erittäin painava peruste, joka oikeuttaa perustuslakivaliokunnan mukaan poikkeuksellisen pitkälle meneviä, myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomaistoimia. Valiokunnan käsityksen mukaan erityisesti epidemiatilanteen pitkittyessä tulee ryhtyä normaaliolojen lainsäädännön mahdollisesti tarvittaviin muutoksiin. Lähinnä tässä tarkoitetaan tartuntatautilakia, joka osoittautui riittämättömäksi poikkeustilanteissa. Siihen tehtiin lukuisia määräaikaisia muutoksia, mutta pitemmällä aikavälillä lakiin tulee tehdä sen vaatimia pysyviä muutoksia.¹⁷⁶

Silloin kun ratkaisutilanteessa eri perusoikeudet tai eri henkilöiden perusoikeudet näyttäisivät osoittavan eri suuntiin, on pyrittävä löytämään sellainen ratkaisu, joka toteuttaa mahdollisimman hyvin kaikkien henkilöiden kaikkia perusoikeuksia. Apulaisoikeusasiamiehen mielestä perusoikeuksien välisen punninnan tekeminen kuuluu ensi sijassa lainsäätäjälle. Rajoittamisen edellytyksistä ja oikeusturvasta tulee säätää lailla.¹⁷⁷

5.2 Lapsen etu

Lapsen edun käsite nousee usein esille, mutta sen määrittäminen ei ole aivan helppoa. Sillä ei ole mitään yhtenäistä sisältöä. Lapsen etu mainitaan monessa laissa: YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen lisäksi mm. lastensuojelulaissa ja lapsenhuolto-laissa. Lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklassa mainitulla lapsen edun käsitteellä on tarkoitus varmistaa sekä kaikkien sopimuksessa tunnustettujen oikeuksien täysimääräinen ja tehokas nauttiminen että lapsen kokonaisvaltainen kehitys. YK:n lapsen oikeuksien komitea on antanut vuonna 2013 yleiskommentin nro 14 lapsen oikeudesta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon.¹⁷⁸ Esittelen lapsen edun käsitettä tiivistämällä yleiskommentin keskeisen tähän sopivan sisällön. Yleiskommentin

¹⁷⁶ Apulaisoikeusasiamiehen päätös, 18.6.2020, EOAK/3232/2020 (Vanhuksiin kohdistuvat rajoitukset koronaepidemian aikana). Oikeudellisesti samoista ongelmista oli kyse myös apulaisoikeusasiamiehen päätöksessä, 31.12.2021, EOAK 2463/2020 (Tukienkilöiden läsnäolon ja hoitoon osallistumisen rajoittaminen synnytyssairaaloissa ja raskaudenaikaisissa tutkimuksissa). Ks. myös apulaisoikeuskanslerin sijaisen päätös, 29.4.2022, OKV/1839/10/2020 (Vierailukiello terveydenhuollon yksikössä).

¹⁷⁷ Ks. myös apulaisoikeuskanslerin päätös 29.4.2022, OKV/1939/10/2020 (Vierailukiello terveydenhuollon yksikössä), jossa todetaan mm.: ”Vierailujen rajoittamisessa on ollut kysymys asukkaiden perus- ja ihmisoikeuksien rajoittamisesta ja julkisen vallan käytöstä. Rajoitus on edellyttänyt koko keston ajan sen perustumista lakiin.”

¹⁷⁸ Lapsen edun käsitteestä ks. myös Tolonen & Linnanmäki 2020, s. 22-42 ja lapsen oikeuksien sopimuksen kommentaarista 3 artiklan osalta ks. John Eekelar & John Tobin, Article 3. The Best Interests of the Child, s. 73-107 teoksessa John Tobin (ed.), The UN Convention on the Rights of the Child. Oxford University Press 2019.

mukaan lapsen etu on kolmiosainen käsite: 1) aineellinen oikeus, 2) perustavanlaatuisen tulkintaperiaate, 3) menettelysääntö.

Lapsen etu on dynaaminen käsite, johon sisältyy jatkuvasti kehittyviä kysymyksiä. Lapsen edun sisältö pitää määrittää tapauskohtaisesti. Se pitää sopeuttaa ja määrittellä tapauskohtaisesti kyseessä olevan lapsen tai lasten erityistilanteen mukaisesti.¹⁷⁹ Lapsen etua arvioitaessa on kunnioitettava lapsen oikeutta vapaasti ilmaista näkemyksensä kaikissa lasta koskevissa asioissa ja saada näkemykset otetuksi asianmukaisesti huomioon. Yksi keskeinen huomioitava tekijä on lapsen haavoittuva tilanne, eli jos lapsi on esimerkiksi vammainen, vähemmistöryhmään kuuluva, pakolainen tai turvapaikan hakija, hyväksikäytön uhri tai katulapsi. Haavoittuvassa tilanteessa olevan lapsen tai lasten edun määrittämisessä tulisi huomioida kaikkien YK:n yleissopimuksessa määriteltyjen oikeuksien täysimääräisen nauttimisen lisäksi myös muut tällaisia erityistilanteita koskevat ihmisoikeusnormit, joita sisältyy muun muassa vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevaan yleissopimukseen ja pakolaisten asemaa koskevaan yleissopimukseen. Tietyissä haavoittuvassa tilanteessa olevan lapsen etu ei ole sama kuin kaikkien samassa haavoittuvassa tilanteessa olevien lasten etu. Viranomaisten ja päätöksentekijöiden on otettava huomioon kunkin lapsen erityyppinen ja -asteinen haavoittuvuus, sillä kukin lapsi on ainutlaatuinen ja jokainen tilanne on arvioitava lapsen ainutlaatuisuuden perusteella.

Jotta voitaisiin osoittaa, että lapsen oikeutta saada etunsa arvioiduksi ja otetuksi ensisijaisesti huomioon on kunnioitettu, kaikkien lasta tai lapsia koskevien päätösten tulisi olla selkeästi perusteltuja. Perusteluissa tulisi nimenomaisesti todeta kaikki lapseen liittyvät tosiseikat ja tekijät, jotka on katsottu oleellisiksi lapsen edun arvioinnin kannalta, sekä selvittää tekijöiden sisältö kyseisessä yksittäistapauksessa ja niiden painottaminen lapsen edun määrittämiseksi.

Valtioiden tulisi perustaa oikeusjärjestelmiensä puitteissa mekanismit, joilla lapsia koskevista päätöksistä voidaan valittaa tai niitä voidaan muuttaa, jos vaikuttaa siltä,

¹⁷⁹ Lapsen etu on asetettu lapsia koskevan päätöksenteon ohjenuoraksi sekä YK:n lapsen oikeuksien sopimuksessa (3 artikla) että lastensuojelulaissa (4 §), mutta sillä ei ole mitään muuttumatonta sisältöä. Yksittäisessä tapauksessa pohdittaessa lapsen edun sisältöä laki antaa paljon harkintavaltaa päättäjille. Lapsen edun käsite on liian yleisluontoinen, jotta se olisi lastensuojelussa erottelukykyinen. Se, miten lapsen etua täsmennetään tai ollaan täsmentämättä tai miten sen tulkinnanvaraisuus tunnustetaan tai ollaan tunnistamatta, on lastensuojelua tutkivan yhteiskuntatieteilijän mukaan moraalinen kannanotto.

Näin Tarja Pösö, Lapsen etu, oikeudet ja näkökulma moraalisisina kannanottoina, s. 75-97 teoksessa Hannele Forsberg & Leena Autonen-Vaaranieniemi (toim.), Kiistanalainen perhe, moraalinen järjely ja sosiaalityö. Vastapaino 2012, s. 93-94.

ettei päätöksessä ole menetelty asianmukaisesti lapsen etua arvioitaessa ja määritetäessä. Valtioiden olisi aina taattava mahdollisuus pyytää tällaisen päätöksen tarkistamista tai mahdollisuus muutoksenhakuun kansallisella tasolla. Lapsille olisi kerrottava tällaisista mekanismeista, ja niiden tulisi olla lasten käytettävissä joko suoraan tai lakimääräisen edustajan välityksellä, jos katsotaan, ettei menettelytakeita ole noudatettu, tosiseikat ovat olleet virheellisiä, lapsen edun arviointia ei ole suoritettu asianmukaisesti tai lapsen edun kanssa kilpaileville seikoille on annettu liikaa painoarvoa. Muutoksenhakuelimen on tarkasteltava kaikkia näitä näkökulmia.

5.3 Ristiriitainen soft law

Puhuttaessa perustuslain 80 §:ssä tarkoitettua lailla säätämisen vaatimuksesta tarkoitetaan muodollista vaatimusta. Yksilön oikeuksien perusteista on säädettävä (muodollisella) lailla, ei soft law’lla. Soft law –termi viittaa normin voimassaoloon ja oikeudelliseen velvoittavuuteen, ei sen sisältöön. Soft law tunnetaan hyvin juuri ihmisoikeuksien yhteydessä.

Soft law on yleensä nähty positiivisena asiana ihmisoikeussuojan näkökulmasta. Ihmisoikeusnormisto on useassa tapauksessa syntynyt ensin soft law’na ja vasta myöhemmin oikeudellisesti sitovassa muodossa. YK:ssa on saatettu edetä sillä tavoin, että ensin on hyväksytty oikeudellisesti sitomaton julistus (Ihmisoikeuksien julistus, vuonna 1948) ja vasta myöhemmin kansainvälisen sopimuksen muotoon laadittu ihmisoikeussopimus (KP-sopimus ja TSS-sopimus, vuonna 1966).¹⁸⁰ Näin kävi myös EU:n perusoikeuskirjan osalta. Se hyväksyttiin juhlallisena julistuksena vuonna 2000, ja oikeudellisesti sitova siitä tuli vuonna 2009.¹⁸¹ Ensin saavutettiin poliittinen yksimielisyys ihmisoikeuksien sisällöstä, ja sen jälkeen voitiin alkaa valmistella oikeudellisesti sitovaa kansainvälistä sopimusta.

Soft law’n alaan luetaan myös esimerkiksi YK:n lapsen oikeuksien komitean antamat yleiskommentit siitä, miten sopimuksen turvaamia oikeuksia tulisi tulkita.¹⁸² Sanna Koulu on lukenut myös lapsistrategian soft law’n alaan kuuluvaksi. Lapsistrategia kuvaa hänen mielestään sitä oikeuspoliittista kontekstia, jossa kansallista lainsäädäntöä

¹⁸⁰ Liisa Nieminen, Ristiriitainen soft law – liian paljon tai liian vähän soft law’ta, *Lakimies* 7—8/2020, s. 1081-1103 ja laajemmin ks. Teuvo Pohjolainen, *Soft Law in Public Law – Hard Regulation?*, *Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland* 5/1998, s. 437-461.

¹⁸¹ Ks. Giacomo Di Federico, *The EU Charter of Fundamental Rights From Declaration to Binding Instrument*. Springer 2009 ja Liisa Nieminen, *Eurooppalainen konstitutionalismi*. *Lakimies* 5/2010, s. 773-790, 784-787.

¹⁸² Ks. Kasey L. McCall-Smith 2016, s. 24-46.

ja toimintaa sovitetaan yhteen ihmisoikeussopimusten, etenkin lapsen oikeuksien sopimuksen kanssa. Se hahmottaa lapsen oikeuksiin liittyvää ajattelua *de lege ferenda*.¹⁸³

Soft law”n avulla voidaan myös pyrkiä heikentämään kansainvälisen ihmisoikeussopimuksen antamaa suojaa. Tällä viitataan Euroopan neuvoston parlamentaarisen yleiskokouksen hyväksymään suositukseen terveydenhuollon henkilöstön oikeudesta kieltäytyä omantunnon syistä lääketieteellistä hoitoa koskevissa asioissa. Tätä on tulkittu siten, että tämä veisi pohjan pois oikeudelta aborttiin, minkä ihmisoikeustuomioistuin on tulkinnut naisen itsemääräämisoikeuteen kuuluvaksi, vaikkei sellaista nimenomaisesti ihmisoikeussopimuksessa turvata. Kieltäytymisoikeutta koskeva tulkinta ei ole kuitenkaan mennyt läpi ihmisoikeustuomioistuimessa eikä Suomessakaan.¹⁸⁴

Koronapandemian aikana soft law viimeistään menetti sen positiivisen maineen, minkä se oli saavuttanut ihmisoikeussuojan vahvistamisessa. Silloin käytettiin paljon valtioneuvoston tai jonkun ministeriön antamia suosituksia, ohjeita ym. sellaisissa asioissa, joista normaalisti säädettäisiin lailla. Esimerkiksi matkustamista koskevia suosituksia tai ohjeita annettiin ministeriön päätöksellä. Ne oli osoitettu suoraan kansalaisille, ei vain hallinnon sisäisesti sovellettavaksi. Myös Korkea-aho ja Scheinin toteavat, että aiemmin soft law’ta käytettiin oikeudellisesti sitovien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten tulkinnessa apuna. Sen sijaan COVID-19 soft law’lla oli toinen funktio.¹⁸⁵ Rajanylityksen ja matkustamisen sääntelyyn olisi tarvittu ”kovaa oikeutta”, soft law ei siihen riittänyt.

5.4 Muutoksenhakuoikeus oikeussuojan osana

Myös perustuslain 21 § on hyvin tärkeä ja se on osoittanut tarpeellisuutensa myös korona-aikana. Sen mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. PeL

¹⁸³ Sanna Koulu, Kansallinen lapsistrategia ja moderni perheoikeus. Defensor Legis 3/2021, s. 653-660.

¹⁸⁴ Ks. StVM 8/2020 vp (kansalaisaloite 2/2015 vp: oikeus kieltäytyä elämän lopettamisesta vakaumuksellisista syistä).

¹⁸⁵ Ks. tarkemmin Emilia Korkea-aho & Martin Scheinin, ”Could You, Would You, Should You?” Regulating Cross-Border Travel Through COVID-19 Soft Law in Finland. European Journal of Risk Regulation 12 (2021), s. 26-44.

21 §:n esikuvana oli lähinnä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6.1 artiklan määräykset oikeudesta oikeudenkäyntiin. Siihen sisältyy myös yksilön oikeus saada kannaltaan tärkeä asia tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Laissa säädetty valituskiellot ovat ongelmallisia tämän kannalta. Valituslupa sinällään ei ole PeL 21 §:n vastainen, sillä kaksiasteista muutoksenhakua voidaan yleensä pitää riittävänä, elleivät oikeusturvan erityiset tarpeet tai ratkaisukäytännön yhtenäisyys edellytä valittamista ylimpään oikeusasteeseen.¹⁸⁶

Kaikista asioista ei kuitenkaan voida valittaa, vaan päätöksen pitää olla valituskelpoinen. Se asettaa päätökselle joitakin lisävaatimuksia. Hallintoprosessilain (808/2019) 6.2 §:n mukaan ”valittamalla saa hakea muutosta päätökseen, jolla viranomainen on ratkaissut hallintoasian tai jättänyt sen tutkimatta.” Valituksen ulkopuolelle on rajattu valmistelua tai täytäntöönpanoa koskevat päätökset sekä hallinnon sisäiset määräykset tehtävän tai muun toimenpiteen suorittamisesta. Viranomaisten tarkastus- ja valvontatoimiin kuuluu erilaisia päätöksiä, jotka kaikki eivät ole valituskelpoisia. Valituskelpoisuutta tulee arvioida päätöksen luonteen ja oikeusvaikutusten perusteella. Arvioon vaikuttaa myös se, miten velvoittavana päätöksen kohde sen tosiasiallisesti koee. Arvioinnin on kuitenkin oltava objektiivista. Jos kyse on viranomaisen tekemästä velvoittavasta päätöksestä, tapauskohtaisessa tarkastelussa voidaan kiinnittää huomiota siihen, onko velvoitetta asetettu ja miten konkreettinen se on ja onko sille asetettu määräaika. Tehosteen asettamista ei sinänsä edellytetä, jotta velvoittava päätös olisi valituskelpoinen, mutta jos tehoste on asetettu, se merkitsee päätöksen valituskelpoisuutta.¹⁸⁷

Perustuslain 21 §:llä on ollut käytännössä suuri merkitys juuri niiden ihmisten (lastensuojelulapset, kehitysvammaiset ihmiset, vanhuks) kohdalla, joita käsitellen tässä. Lastensuojelussa törmättiin PeL 21 §:n aiheuttamiin ongelmiin perusoikeusuudistuksen voimaantulon myötä. Oikeusasiamies kiinnitti 2000-luvun alussa huomiota muun muassa siihen, että koulukodeissa oli käytössä lähi-, kriisi- ja vierihoidon, erämaahoito tai muita vastaavia intensiivisiä hoitomuotoja. Ne rajoittivat lapsille PeL 7.3 §:ssä turvattua henkilökohtaista vapautta, joten niiden käytöstä olisi tullut tehdä päätös, jonka oikeellisuus voitaisiin kussakin yksittäistapauksessa saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Päätöstä ei kuitenkaan tehty, kuten ei myöskään silloin, kun noiden hoitojen yhteydessä rajoitettiin lapsen yhteydenpitoa perheensä kanssa.¹⁸⁸ Oikeusasiamiehen

¹⁸⁶ Vrt. KHO 2022:20.

¹⁸⁷ Ks. Hanna Nieminen-Finne, ”Ratkaissut tai jättänyt tutkimatta” – näkökulmia päätöksen valituskelpoisuuteen hallintoprosessissa. Defensor Legis 4/2021, s. 1005-1024, 1011-1015 ja Olli Mäenpää, Oikeudenkäynti hallintoasioissa. Alma Talent 2019, s. 98-99.

¹⁸⁸ Ks. tarkemmin Liisa Nieminen, Lasten perus- ja ihmisoikeussuojan ajankohtaisia ongelmia. Lakimies 4/2004, s. 591-621, 606-610 ja Nieminen 2018, s. 143-176, 161-

esittämä kritiikki oli osaltaan johtamassa siihen, että lastensuojelulakia muutettiin (583/2006) vastaamaan perusoikeussäännösten ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määräyksistä johtuvia vaatimuksia. Uudistuksen tavoitteena oli täydentää ja täsmentää lastensuojelulain säännöksiä yhtäältä sijaishuollossa olevan lapsen ja hänen läheistensä yhteydenpidon rajoittamisesta ja toisaalta laitoshuollossa olevan lapsen perusoikeuksiin kohdistettavista rajoituksista. Rajoittamisen tulee perustua lakiin, ja siitä on tehtävä muutoksenhakukelpoinen päätös kussakin yksittäisessä tapauksessa (PeVL 5/2006 vp).¹⁸⁹

Koronapandemian aikana ongelmaksi muodostui se, että ihmisten perusoikeuksia rajoitettiin ilman, että siihen oli laissa säädetty peruste. Rajoituksia perusteltiin tartuntatautilain 17 §:llä ja viitattiin STM:n koronavirustartuntojen torjumiseksi 20.3.2020 ja 1.4.2020 antamiin ohjeisiin ja hallituksen 4.5.2020 tekemään linjaukseen. KHO otti hyvin tiukan kannan tähän vammaispalvelujen asumisyksiköitä koskevassa vierailukielloasiassa. Kunnan vammaispalvelupäällikön päätöksellä ei voitu asettaa vierailukielloa, joten päätös oli lainvastainen. Vierailukiellon antaminen merkitsi pitkälle menevää puuttumista asumisyksikön asukkaiden yksityiselämän ja perhe-elämän suojaan. Tartuntatautilain 17 §:ssä ei ollut säädetty toimivallasta ryhtyä toimenpiteisiin, joilla rajoitettiin perusoikeuksia. Vammaisten asumisyksikköä koskevaa vierailukielloa ei voitu antaa pykälässä tarkoitettuna hoitoon liittyvien infektioiden torjuntatoimenpiteenä (KHO 2021:1).¹⁹⁰ Perusoikeuden rajoittaminen on mahdollista vain lailla, mutta rajoitusten pitää olla tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä. Vaatimukset eivät täytyneet, sillä tartuntatautilain 17 §:ssä ei ollut säädetty vierailukiellosta eikä mistään muustakaan asukkaiden yhteydenpidon rajoittamisesta. Tartuntatautilain 17 § ei mahdollistanut yleisen vierailukiellon antamista. Vammaispalvelupäällikön päätökseen oli voitu hakea muutosta tartuntatautilain 90 §:ssä säädettyssä järjestyksessä tekemällä hallintovalitus hallinto-oikeuteen.

166. Kritiikistä ks. myös Sijaishuollon pakkotoimityöryhmän muistio. Sosiaali- ja terveysministeriö 1998:22.

¹⁸⁹ Vrt. myös Timo Harrikari, Lastensuojelun historia, Vastapaino 2019, s. 251-267.

¹⁹⁰ Ks. myös Itä-Suomen hallinto-oikeuden päätös, 16.10.2020 20/1059/1.

II ERITYINEN OSA

6 Johdanto

Yleisen osan jälkeen käsittelen konkreettisempia ongelmia, joita haavoittuvassa asemassa olevat lapset ovat kohdanneet koronapandemian aikana. En kuitenkaan käsittele kaikkia haavoittuvassa asemassa olevia lapsia enkä kaikkia heidän ongelmiaan, vaan ainoastaan Kansallisen lapsistrategian toimeenpanosuunnitelmassa mainitut. Valtioneuvosto päätti 7.10.2021 neljästä toimenpiteestä, joista yksi kuului: toimenpiteenä on: ”*Laaditaan selvitys koronaepidemian vaikutuksista lasten läheissuhteiden ylläpitoon ja perhe-elämän suojaan*”. Selvityksen tarvetta perustellaan seuraavasti: ”Koronaepidemia sekä sen edellyttämät rajoitustoimet ovat vaikuttaneet merkittävästi lasten läheissuhteiden ylläpitoon ja perhe-elämän suojan toteutumiseen. Poikkeuksellinen tilanne on saattanut heikentää muun muassa lapsen tapaamisoikeuden toteutumista, lastensuojelulain mukaista yhteydenpitoa, vankilassa olevien vanhempien lasten oikeutta tavata vanhempiaan sekä eri syistä laitospöytäolosuhteissa elävien lasten asemaa. Selvityksessä kartoitetaan ja arvioidaan esiin nousseita ongelmakohtia sekä hahmotellaan jatkotoimia vanhemmuuden tukeen ja lasten perhe-elämän suojan vahvistamiseen koronan jälkihoidossa.”¹⁹¹

En käsittele asioita ihan tuossa järjestyksessä, mutta kaikki mainitut asiat tulevat käsitellyksi. Aluksi käsittelen lapset vankilaan tavalla tai toisella kytkeviä oikeudellisia ongelmia. Niistä yleisin lähtee siitä tilanteesta, että lapsen vanhempi on joutunut vankilaan suorittamaan vankeusrangaistusta. Useimmin kyse on isästä. Ei tiedetä tarkasti, kuinka monta lasta vanhemman vankeus koskettaa, mutta Suomen osalta arvioitu lukumäärä on usein ollut ainakin 8000 lasta vuodessa. Sen jälkeen käsittelen lapsivankkeihin liittyviä oikeudellisia ongelmia. HE ovat alle 18-vuotiaita vankeja, joita on Suomessa viime aikoina ollut vuosittain reilusti alle kymmenen, usein vain muutama. Viimeisenä tulevat tarkastelun kohteeksi alle 2-vuotiaat – poikkeuksellisesti alle 3-vuotiaat - lapset, jotka ovat vankilassa vanhempansa mukana. Lapset ovat silloin lastensuojelulain, ei vankeuslain, alaisia.

¹⁹¹ Kansallisen lapsistrategian toimeenpanosuunnitelma. Valtioneuvoston julkaisu 2021:81, s. 14.

Kaikkiin noihin ryhmiin kuuluvat lapset ovat haavoittuvassa asemassa ja ovat sitä usein myös ilman vankilakokemusta. Vangit ovat huono-osaisia, köyhiin ja sairain väestönosa Suomessa, ja vangit ovat olleet lapsuudessa muuta väestöä useammin sijoitettuina kodin ulkopuolelle.¹⁹² Perheen merkityksen korostamista merkitsi myös lastensuojelulain muuttaminen siten, että vankilassa lapsensa kanssa oleva vanhempi saa apua myös siihen, että hän pärjäisi myös vankilan ulkopuolella lapsen ja kodin hoidossa ja pysyisi pois rikolliselta tieltä.

Vankien perhesuhteet ovat olleet kiinnostuksen kohteena vasta 2000-luvulla. On tehty akateemisia tutkimuksia, ja RISE on julkaissut lapsi- ja perhetyön linjauksiaan. On huomattu, että perhe ei ole mikään sivuseikka vankeuden kannalta.¹⁹³ Etenkin vankien lasten asemaan on tärkeä kiinnittää huomiota. Niin voidaan ehkä katkaista sukupolvesta toiseen usein jatkuva vankilakierre. YK:n lapsen oikeuksien sopimus on tärkein ihmisoikeussopimus tässä yhteydessä. Lisäksi Euroopan neuvosto on hyväksynyt suosituksen CM/Rec(2018)5, joka koskee vankilassa olevien vanhempien lapsia. Se on kirjoitettu lapsiystävälliseen muotoon ja on saatavilla myös suomeksi. Siinä korostetaan, että lapsille kuuluu samat oikeudet kuin muillekin lapsille siitä huolimatta, että heidän vanhempansa on vankilassa. Lisäksi heillä on lapsen oikeuksien sopimuksen 20 artiklan mukaan oikeus valtion antamaan erityiseen suojeluun ja tukeen.

Käsittelen kunkin ryhmän osalta erikseen etenkin koronapandemian aikana tapahtuneita perusoikeuksien rajoituksia, jotka kaikki eivät välttämättä toteutuneet täysin lain mukaisesti. Monet virheet tosin huomattiin ja korjattiin. Eduskunnan oikeusasiamiehellä oli tärkeä rooli tässä. Oikeustieteellistä tutkimusta vankien asemasta ei ole juuriakaan Suomessa tehty. Lähinnä tulee mieleen vankeuslain valmistelijoina olleiden Ulla Mohellin ja Jussi Pajuojan kommentaarityyppinen ”Vankeuspaketti, Vankeinhoidon kokonaisuudistus käytännössä” –kirja vuodelta 2006. Se on kuitenkin pahasti vanhentunut etenkin lakiin vuonna 2015 tehtyjen suurten muutosten jälkeen. Vankien oikeuksista on tietenkin kirjoitettu eduskunnan oikeusasiamiestä koskevissa tutkimuksissa

¹⁹² Rosi Enroos, Vankien perhe-elämän tutkiminen monimuotoistaa käsityksiämme perheistä. Tampereen yliopisto. Alusta 26.6.20218 ; Jussi Kauhanen, Vankien koettu terveys, s. 57-75 ja Juho Saari & Henrietta Grönlund, Vankien osallisuus ja sosiaalinen tuki, s. 177-196, molemmat artikkelit teoksessa Sakari Kainulainen & Juho Saari (toim.), Suomalainen vanki. Vastapaino 2021. Lisäksi ks. Rosi Enroos, Tunteet vankilan varjossa teoksessa Petteri Eerola & Hanna Pirskanen (toim.), Perhe ja tunteet. Gaudeamus 2018, s. 203-226.

¹⁹³ Romanikulttuuri aiheuttaa toisinaan vankilassa oleville naisille ja heidän lapsilleen monenlaisia ongelmia, kun lapsen isä uhkaa äitiä väkivallalla. Usein kyse on myös huoltoriidasta. Väkivallan pelko näkyy siinä, että naisvanki ei edes uskalla lähteä lomalle tavatakseen miestään toisessa vankilassa. Ks. Päivi Happonen, Vankilan perheosastolta on viety turvaan romanilapsia, kun isät ovat uhanneet äitejä. – ”Nämä perheet elävät romanikulttuurin laidalla”. Yle, 7.6.2021. Vankilanjohtajan näkemyksiä asiasta ks. Kaisa Tammi, Naisvankilan pomo. WSOY 2022, s. 175-186.

(Mikael Hidén: Eduskunnan oikeusasiamies, 1970 ja Kirsi Kuusikko: Oikeusasiamies-instituutio, 2011) ja juhlakirjoissa (Eduskunnan oikeusasiamies 90 ja Eduskunnan oikeusasiamies 1920-2020). Oikeusasiamies on ottanut yleisellä tasolla kantaa vankien oikeudelliseen asemaan liittyviin ongelmiin viimeksi vuosien 2006 ja 2008 kertomuksissa.

7 Vankilaan liittyvät perhe-elämän suojan ongelmat koronapandemian aikana

7.1 Taustatietoa vankilan todellisuudesta perhe-elämän kannalta

Virallinen kanta lähtee Suomessa itsestään selvyytensä siitä, että vangeille kuuluu samat perus- ja ihmisoikeudet kuin muillekin ihmisille, ellei vapauden menetyksen luonteesta itsestään muuta johdu.¹⁹⁴ Tällä viitataan esimerkiksi liikkumisvapauteen, jonka rajoittaminen on vankeuden keskeinen sisältö, ja osin myös sananvapauteen (ja vuoteen 1995 saakka HM 12 §:ssä turvattu kirje- ja puhelinsalaisuus). Perusoikeuksien rajoituksia perustellaan sillä, että niillä estetään rikollisen toiminnan jatkaminen vankilasta käsin. Käytännössä kaikki oikeudet eivät välttämättä toteudu, koska laki antaa usein harkintavaltaa ja sitä käytettäessä ennakkoluulot saattavat nousta esiin esimerkiksi siinä, millainen perheen tulee olla. Arvioijan omat moraalikäsitykset saattavat nousta silloin ratkaisevaan asemaan.

Siitä huolimatta, että perhettä ja perhesuhteiden ylläpitämistä pidetään yleensä positiivisena asiana, vankilan kohdalla näin ei käytännössä välttämättä ole asianlaita. Vankeuslain (767/2005) 3 §:n mukaan vankeuden täytäntöönpano ei saa aiheuttaa vangin oikeuksiin eikä olosuhteisiin muita rajoituksia kuin niitä, joista säädetään lailla tai jotka välttämättä seuraavat itse rangaistuksesta Koska vankeuslain 2 §:n mukaan vankeuden täytäntöönpanon tavoitteena on lisätä vangin valmiuksia rikoksettomaan elämäntapaan edistämällä vangin elämänhallintaa ja sijoittumista yhteiskuntaan sekä estää rikosten tekeminen rangaistusaikana, pitäisi perheellä olla tärkeä merkitys myös vankeuden aikana. Aina näin ei kuitenkaan ole asianlaita. Rosi Enroos on perustellut tätä sillä, että vankilassa on paljon erilaisia arvioiteja, joissa henkilökunta arvioi vankeja.¹⁹⁵ Koska perhesuhteet eivät ole työskentelyn keskipisteessä eikä vankilan työn-

¹⁹⁴ Ks. myös PeVL 36/2020 vp ("vapaudenmenetys ei sellaisenaan muodosta perustetta rajoittaa henkilön muita perusoikeuksia") ja PeVL 40/2020 vp (ehdoton tupakointikielto suljetuissa laitoksissa valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen ulkotiloissa tapahtuvan tupakoinnin osalta).

¹⁹⁵ Rosi Enroos, Perhe vankeinhoidon arviointikäytäntöjen ja moraalisen järjelyn kohteena, s. 45-74 teoksessa Hannele Forsberg & Leena Autonen-Vaaraniemi (toim.), Kiistanalainen perhe, moraalinen järjely & sosiaalityö. Vastapaino 2012.

tekijöillä ole tuon alan erityisasiantuntemusta, käytännössä perheeseen liittyvissä asioissa on helposti päädytty moraalisiin arvioihin vangin kelpoisuudesta isäksi/äidiksi tai puolisoiksi. Voi olla vaikeaa arvioida, miten paikkansa pitävää tietoa vanki antaa esim. suhteistaan lapsiinsa.

Perheen olemassaolo on periaatteessa vangille positiivinen asia, ja se helpottaa sopeutumista yhteiskuntaan. Samalla asetetaan kuitenkin ehtoja sille, millainen perheen tulee olla. Jos rikos on kohdistunut perheenjäseneseen, ei kyseistä perhesuhdetta tule ylläpitää. Puhutaan aidosta ja välineellisestä perheestä samoin kuin kahdesta eri vaihtoehdosta: perhe tukena tai perhe uhkana. Välineellisen perheen ollessa kyseessä vanki pyrkii perheeseen vetoamalla saamaan itselleen etuja, kuten perhetapaamisia tai avovankilan suljetun vankilan sijaan. Aina ei perheen olemassaolo kuitenkaan ole eduksi rikoksen uusimisriskin kannalta. Näin on asianlaita, jos perheenjäsenetkin harastavat rikollista toimintaa tai jos esimerkiksi käyttävät päihdyttäviä aineita.

Vangin isyyteen suhtaudutaan usein epäilevästi. Esimerkiksi Isossa-Britanniassa kiellettiin vankilassa olevalta parilta hedelmöityshoidot, kun tarkoituksena oli saada lapsi hoitojen avulla tilanteessa, jossa vankila ei sallinut aviollisia tapaamisia ja vanhemmaksi haluava mies oli tuomittu murhasta elinkautiseen vankeuteen. Ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että vangillekin kuuluu perhe- ja yksityiselämän suoja. Kun kyse on yksilön identiteetin kannalta erittäin tärkeistä kysymyksistä, kuten halusta tulla biologiseksi vanhemmaksi, valtion harkintamarginaali on kapea. Siihen vaikutti myös se seikka, että yli puolet sopimusvaltioista salli vankien aviolliset tapaamiset. Ihmisoikeustuomioistuin totesi 8 artiklaa loukatun (Dickson v. Yhdistynyt kuningaskunta, 4.12.2007).¹⁹⁶

Toisaalta ainakin Suomessa on nähtävissä merkkejä täysin toiseen suuntaan menossa olevasta kehityksestä. Tällä viitataan esimerkiksi Ensi- ja Turvakotien liiton ”Vanhempi vankilan portilla” – hankkeeseen, jossa on tuettu vankilassa olevia vanhempia tai heidän perheitään. Hanke on ollut myös pilotoimassa Helsingin vankilassa järjestettyä vanki-isille suunnattua synnytysvalmennusta.

¹⁹⁶ Ks. myös Shazia Choudhry & Jonathan Herring, *European Human Rights and Family Law*. Hart Publishing 2010, s. 153-159.

7.2 Lapsi, jonka vanhempi on vankilassa

7.2.1 Tapaamisia ja poistumisia koskeva sääntely

Vasta 2000-luvulla on tunnustettu perheen suuri merkitys siinä, miten vankeuslain 2 §:n tavoite siitä, että vankeuden täytäntöönpanon tavoitteena on lisätä vangin valmiuksia rikoksettomaan elämäntapaan edistämällä vangin elämänhallintaa ja sijoittamista yhteiskuntaan, toteutuu käytännössä. Vuonna 2003 Rikosseuraamusvirasto asetti perhetyöryhmän, jonka tehtävänä oli selvittää, miten vankeinhoidossa voidaan edistää vankien ja heidän perheenjäsentensä suhteita tavoitteena turvata vangin oikeus perhesuhteen säilymiseen, lisätä vangin voimavaroja vankila-aikana, tukea vankilasta vapautuvan integroitumista yhteiskuntaan ja vähentää vangin perheelle vankeudesta koituvia haittavaikutuksia.¹⁹⁷ Vastaavasti Kriminaalihuollon tukisäätiö toteutti vuoden 2010 aikana selvityksen yhteydenpitokäytännöistä ja niiden mahdollisista esteistä vankien ja heidän läheistensä välillä. Selvityksen perusteella voidaan todeta, että vankeusaika ei näytä tukevan vankien läheissuhteita riittävästi. Etenkin vankien yhteydenpitomahdollisuuksissa lapsiin on parantamisen varaa.¹⁹⁸

Vankeuslain 13 luvun 1 §:n mukaan ”vangilla on oikeus tavata vieraita”, eli oikeus on kirjoitettu subjektiiviseen oikeuden muotoon. Laissa on säännökset tämän oikeuden rajoittamisesta, tapaamisen keskeyttämisestä, tapaamisen peruuttamisesta ja epäamisestä samoin kuin tapaamiskiellosta, mutta ne koskevat aina yksittäistä vankia. Kyse on yleensä henkilöön liittyvistä syistä, jos päätös ei ole vangille myönteinen.

Vangin ja hänen perheensä yhteydenpitoa koskevaa sääntelyä löytyy muualtakin kuin oman maan lainsäädännöstä. YK on hyväksynyt uudistetut vankeinhoidon vähimmäissäännöt vuonna 2017 (ns. Nelson Mandela –säännöt), samoin Euroopan neuvosto on hyväksynyt omat uudistetut vankeinhoitosääntönsä vuonna 2021 (Ministerikomitean suositus Rec(2006)2-rev jäsenvaltioille eurooppalaisista vankeinhoitosäännöistä). Molemmat ovat luettavissa ns. soft law’ksi. Sen lisäksi oikeudellisesti sitovalla Euroopan ihmisoikeussopimuksella ja YK:n lapsen oikeuksien sopimuksella on merkitystä tässä yhteydessä. Kyse ei ole ihan pienestä ihmisjoukosta, jos Suomessa noin 23 prosentilla vangeista on lapsia ja yhteensä vankien lapsia on vuosittain ainakin 8000. Käsitellessä vain vankien lapsia, en muuta perhettä.

¹⁹⁷ Perhe muurin toisella puolella. Työryhmän mietintö. Rikosseuraamusviraston julkaisu 1/2003.

¹⁹⁸ Ks. Hannakaisa Ryyänen & Maarit Suomela, Lähelle, Selvitys yhteydenpitokäytännöistä ja niiden mahdollisista esteistä vankien ja heidän läheistensä välillä. Kriminaalihuollon tukisäätiö, Raportteja 1/2011.

Lasten kannalta keskeistä on, miten vankilassa olevan vanhemman tapaamisoikeus lasten kanssa on järjestetty. Laissa on asiasta tarkat säännökset. Vankeuslain 13 luvun 5 §:n mukaan suljetussa vankilassa vangille voidaan myöntää lupa alle 15-vuotiaan lapsen tapaamiseen siihen soveltuvassa tilassa, jos tapaaminen on tarpeen vangin ja lapsen yhteyksien ylläpitämiseksi eikä tapaaminen olen lapsen edun vastaista. Tämä säännös otettiin vankeuslakiin vuoden 2015 muutosten (393/2015) yhteydessä. Hallituksen esityksen mukaan osassa vankiloita oli jo tuolloin käytössä vanki-lapsi – tapaamistila, joten oli tarpeen ottaa lakiin maininta sellaisesta tilasta. Aiemmin lapset luettiin tässä asiassa samaan ryhmään muiden lähiomaisten kanssa. Hallituksen esityksessä (HE 45/2014 vp, s. 50-51) mainitaan, että tapaamispaikan tulee olla lapsiystävällinen.¹⁹⁹ Vaikka hallituksen esityksessä ei viitata lapsen oikeuksien sopimukseen, siinä kuitenkin todetaan (s. 51), että lapsen tapaamisen päätösharkinnassa korostuu lapsen ja vangin yhteyksien säilyminen ja lapsen edun huomioon ottaminen.

Lapsen tapaamisoikeuden taustalla on lapsen oikeuksien sopimuksen 9.3 artiklassa vanhemmastaan tai vanhemmistaan erossa asuvalle lapselle turvatusta oikeudesta ylläpitää henkilökohtaisia suhteita ja suoria yhteyksiä kumpaankin vanhempaansa säännöllisesti, paitsi jos se on lapsen edun vastaista. Lapsen edun vastaista se saattaisi olla, jos vankeustuomio on tullut perheväkivallasta tai seksuaalirikoksesta, etenkin jos lapsi itse on ollut uhri. Lapsen tapaamisesta päätettäessä on otettava huomioon monia asioita, muu muassa lapsen oma suhtautuminen asiaan. Lapsen oikeuksien sopimuksen 9.3 artiklan yhteydessä on otettava huomioon 12 artiklassa esitetyt vaatimukset lapsen oman mielipiteen huomioon ottamisesta riippuen myös yksittäisen lapsen iästä ja kypsydestä.²⁰⁰

Vankeuslain 13 luvun 4 §:n mukaan ”vangin lähiomaisen ja muun läheisen²⁰¹ sekä jos siihen on syytä, myös muun vangille tärkeän henkilön tapaamiseen ilman valvontaa voidaan myöntää lupa, jos se on perusteltua vangin yhteyksien säilymiseksi tai muusta vastaavasta syystä. Luvan myöntäminen tapaamista varten edellyttää, ettei tapaamisesta aiheudu vaaraa vankilan järjestykselle tai turvallisuudelle taikka vangin tai muun henkilön turvallisuudelle eikä haittaa vankilan toiminnalle.²⁰² Saman luvun 11 §:n mukaan alaikäisen tapaajan päästäminen vankilaan tapaamaan muita kuin

¹⁹⁹ Ks. RISE:n laatimat Lapsi- ja perhetyön linjaukset (2019), s. 45-51 (lapsi- ja perhetyön organisointi vankiloissa).

²⁰⁰ Ks. John Tobin & Judy Cashmore, Article 9. The Right Not to Be Separated from Parents, s. 307-342 teoksessa John Tobin (ed.), The UN Convention on the Rights of the Child. Oxford University Press 2019, s. 335-336.

²⁰¹ Lain 1 luvun 5a §:n mukaan lähiomaisella tarkoitetaan vangin aviopuolisoa sekä sisarusia sekä vangin suoraan ylenevässä ja alenevassa polvessa olevaa sukulaista. Muulla läheisellä tarkoitetaan vangin avopuolisoa tai muuta henkilöä, jonka kanssa hän on asunut ennen vankilaan tuloaan.

²⁰² Vaimon tapaamiselle ei voida asettaa muita kuin laissa asetettuja ehtoja. Ks. apulaisoikeusasiamiehen päätös, 9.5.2022, EOAK 914/2021.

vanhempiaan edellyttää hänen huoltajansa suostumusta, jollei huoltaja ole nimenomaisesti ilmoittanut vastustavansa tapaamista. Jos alaikäinen tapaaja on huostaan otettu, lastensuojeluviranomainen päättää em. suostumuksesta. Alle 15-vuotiasta tapaajaa ei päästetä vankilaan ilman saattajaa, ellei saattajan läsnäoloa pidetä tarpeelltomana lapsen kehitystaso, aikaisemmat tapaamiset tai muu vastaava perusteltu syy huomioon ottaen.

Uudistetun lain 13 luvun 9 §:ssä säännellään, millä edellytyksellä tapaaminen voidaan peruuttaa tai evätä, ja 10 §:ssä on säännös siitä, milloin ja miten pitkäksi ajaksi voidaan antaa tapaamiskielto. Tapaamiskieltoa ei kuitenkaan saa antaa 1 luvun 5a §:ssä tarkoitettulle lähiomaiselle²⁰³, muulle läheiselle eikä vangin asiamiehelle.

Vankilassa tapahtuvien tapaamisten lisäksi merkitystä omaisille on myös sillä, millä ehdoin vanki saa poistua vankilasta. Vankeuslain 14 luku koskee poistumislupaa. Se voidaan 5 §:n mukaan antaa vangille hakemuksesta lyhyeksi ajaksi. Sen ehdot vaihtelevat muun muassa rangaistuksen pituuden perusteella. Poistumislupa lyhyeksi ajaksi erittäin tärkeästä syystä on annettava vangille valvonnan alaisena vakavasti sairaana olevan lähiomaisen tapaamista samoin kuin lähiomaisen tai muun läheisen hautaan saattamista varten taikka muusta erittäin tärkeästä syystä. Lupa voidaan evätä, jos epäminen on tarpeen karkaamisen, vapauttamisyrityksen tai uuden rikoksen estämiseksi taikka muusta vastaavasta painavasta syystä.

Vankiloissa oli otettu huomioon uuden tekniikan luomat mahdollisuudet jo ennen korona-aikaa, sillä vankeuslain 13 §:n mukaan vangille voidaan antaa lupa olla yhteyksissä lähiomaisiinsa tai muihin läheisiinsä käyttäen videoyhteyttä tai muuta soveltuvaa teknistä yhteydenpitotapaa, jossa osallistujille on puhe- ja näköyhteys keskenään. Yhteyksien säilymiseksi tai muusta tärkeästä syystä yhteydenpito voidaan järjestää myös muun vangille tärkeän henkilön kanssa. Asiaa voidaan tarkastella myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan turvaaman perhe-elämän suojan kannalta.²⁰⁴ Ihmisoikeustuomioistuin on korostanut, että vangeille kuuluu lähtökohtaisesti kaikki samat oikeudet kuin muillekin ihmisille lukuun ottamatta henkilökohtaista vapautta. Rajoituksille tulee olla oikeutetut perusteet, jotka voivat liittyä turvallisuusnäkökohtiin

²⁰³ Tätä perustellaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan turvaamalla perhe-elämän suojalla (Mohell & Pajuola 2006, s. 144). Oikeusasiamies tulkitsi lainsäädäntöä näin jo ennen vankeuslain voimaantuloa noudattamalla ns. ihmisoikeusmyönteistä lain-tulkintaa. Ks. Pirkko K. Koskinen, Eettisten periaatteiden soveltamisesta vankeinhoi-dossa teosessa Eduskunnan oikeusasiamies 75 vuotta, Juhlakirja. Eduskunnan oi-keusasiamiehen kanslia, s. 41-47, 45-46.

²⁰⁴ Myös YK:n KP-sopimuksen 17 artiklassa on vastaava perhe- ja yksityiselämän suo-jaa koskeva säännös.

tai rikollisuuden ja epäjärjestyksen estämiseen. Perhe-elämän ylläpitäminen voi vaikuttaa siihen, mihin vankilaan vanki sijoitetaan. Tätä voidaan perustella vangin ja hänen lastensa tapaamisten turvaamiseksi.²⁰⁵

Ihmisoikeustuomioistuin on lähtenyt (Czarnowski v. Puola, 20.1.2009) siitä, että rajoitusten tarpeellisuutta pohdittaessa merkitystä on myös sillä, että miten tärkeästä asiasta on kyse. Kun vangille ei myönnetty oikeutta osallistua isänsä hautajaisiin, ihmisoikeustuomioistuin katsoi ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaa loukatun. Kyseistä vankia ei voitu pitää vaarallisena rikoksentekijänä, ja hän oli jo suorittanut kahdeksan kuukautta saamastaan vuoden rangaistuksesta. Luvan epäämiselle olisi tullut olla pakottavia syitä eikä ollut mahdollista löytää vaihtoehtoja ratkaisua, kuten saattajan käyttöä, jotta 8 artiklaa ei olisi loukattu tuossa tapauksessa.²⁰⁶

7.2.2 Mahdolliset ristiriidat vangin oikeuksien ja lapsen edun välillä

Jo YK:n lapsen oikeuksien sopimus sisältää tietyn ristiriidan, joka on pyrittävä ratkaisemaan kussakin yksittäistapauksessa. Sopimuksen 9.3 artiklan mukaan sopimusvaltiot kunnioittavat vanhemmastaan tai vanhemmistaan erossa asuvan lapsen oikeutta ylläpitää henkilökohtaisia suhteita ja suoria yhteyksiä kumpaankin vanhempaansa säännöllisesti, paitsi jos se on lapsen edun vastaista. Sopimuksen 3 artiklan mukaan kaikissa toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Vankeuslain 13 luvun 5 §:ssä käytetään sanontaa, että vangille ”voidaan myöntää” lupa alle 15-vuotiaan lapsen tapaamiseen. Näin turvataan vangille muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa mainittua perhe-elämän suojaa.

On vaikea sanoa tarkasti, missä tapauksissa voitaisiin katsoa, että vangin yhteydenpito lapsensa kanssa ei ole lapsen edun mukaista. Vangin tapaaja saisi valittaa vankeuslain 20 luvun 1 §:n 12) kohdan mukaan tapaamiskiellosta, mutta kieltoa ei kuitenkaan voida antaa vangin lapselle. Jos vangilta kielletään yksittäistapauksessa lapsen tapaamisoikeus, hänellä ei ole asiassa muutoksenhakuoikeutta vankeuslain 20 luvun 2 §:n 9) kohdan mukaan. Vankilaviranomaiset päättävät tapaamisista, eikä lapsi voi hakea muutosta päätökseen siinä tapauksessa, että hän ei haluaisi tavata vankilassa olevaa vanhempaa eikä hän myöskään voi vaatia tapaamisoikeutta siinä tapauksessa, että hän haluaisi tavata vankilassa olevan vanhemman, mutta tämä ei halua

²⁰⁵ Hirvelä & Heikkilä 2017, s. 807-811.

²⁰⁶ Ks. myös Giszczak v. Puola (29.11.2011), jossa lopputulos oli sama, kun vanki ei ollut päässyt katsomaan liikenneonnettomuudessa loukkaantunutta 11-vuotiasta tyttärtään sairaalan teho-osastolle ja kun hänen olisi pitänyt olla tyttärensä hautajaisissa vangin vaatteissa virkapukuisten vartijoiden saattamana.

tavata. Lapsella on vangin tavoin käytettävissä mahdollisuus kannella eduskunnan oikeusasiamiehelle, jos hän katsoo menettelyvirheen tapahtuneen. Nämä ovat kuitenkin kaksi eri asiaa.

Entä mikä on vankeuslain näiden pykälien suhde lapsenhuoltolain 2 §:ään juuri täytäntöönpanon osalta? Koska lapsen oikeuksien sopimuksen 9 artikla koskee sekä vankeuslakia että lapsenhuoltolakia, ei ongelman ratkaiseminen ole ihan helppoa. Kummankin lain mukaan lapsen edun tulisi olla ensisijaista. Lapsenhuoltolain 4 §:n mukaan vanhemman on keskusteltava lapsen kanssa, ennen kuin hän tekee päätöksen lasta koskevassa henkilökohtaisessa asiassa ja päätöstä tehdessään hänen on otettava huomioon lapsen mielipide ja toivomukset.²⁰⁷ Jos vanhempi, jolla on sopimus toisen vanhemman kanssa lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta, joutuu vankilaan, tämä ei automaattisesti muuta tilannetta. Se voi olla kuitenkin peruste selvittää, toteutuuko lapsen etu yhä tuollaisessa tilanteessa. Vankila ei ole suoraan sidottu lapsen tapaamista koskevaan sopimukseen, vaan voi sille kuuluvan harkintavallan rajoissa päättää vankeuslain mukaisesti vangille myönnettävistä tapaamisista. Kuitenkin harkinnassa on muistettava lapsen oikeuksien sopimuksen 9 artikla, jonka mukaan sopimusvaltiot kunnioittavat vanhemmastaan tai vanhemmistaan erossa asuvan lapsen oikeutta ylläpitää henkilökohtaisia suhteita ja suoria yhteyksiä säännöllisesti kumpaankin vanhempaansa.

Sosiaalilautakunnan, jonka vahvistaa vanhempien tekemän lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan sopimuksen, tulee lapsenhuoltolain 8 §:n mukaan huolehtia siitä, että sopimus on lapsen edun mukainen. Sama koskee lapsenhuoltolain 15a § ja 16 §:n mukaan tuomioistuinta, joka päättää lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta, jos vanhemmat eivät pääse asiassa yksimielisyyteen. Sekä tuomioistuimen että lautakunnan tulee ennen päätöstä selvittää lapsen mielipide. Vaikka vankeuslaissa ei ole mainintaa lapsen kuulemisesta tässä asiassa, sellainen velvollisuus tulee suoraan lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artiklasta, edellyttäen, että lapsi kykenee ilmaisemaan näkemyksensä asiasta.

Jos vanhemmat ovat sopineet keskenään lapsen tapaamisoikeudesta ja toinen vanhempi joutuu vankilaan, voiko viimeksi mainittu edelleen vedota lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta tekemäänsä sopimukseen? Lapsenhuoltolain 12 §:n mukaan sopimusta voidaan muuttaa, jos olosuhteet ovat muuttuneet. Lapsen oikeuksien sopimusta koskevassa ulkomaisessa kirjallisuudessa on pohdittu tätä ja päädytty siihen,

²⁰⁷ Milka Sormunen, *Understanding the Best Interests of the Child as a Procedural Obligation: The Example of the European Court of Human Rights*. *Human Rights Law Review* 20 (2020), s. 745-768, 756-758 ja Tolonen & Linnanmäki 2020, s. 70-80.

että lapsen etu helposti edellyttää, että vanhemmalla, jonka tuomio on annettu perheväkivalta- tai seksuaalirikoksista, ei ole oikeutta tavata lapsiaan vankeuden aikana.²⁰⁸ Tätä voidaan perustella sillä, että valtiolla on YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 19 ja 20 artikloiden mukaan myös velvollisuus suojella lasta. Toisaalta sopimuksen 18 artikla asettaa velvollisuuden tukea vangin vanhemmuutta. Tässä välimaastossa pitää toimia, jotta kumpikin vaatimus toteutuisi mahdollisimman hyvin. On myös esitetty, että lapsella pitää olla enemmän omaa harkintavaltaa sen suhteen, haluaako hän tavata vankilassa olevan vanhempansa.²⁰⁹ Perustuslakivaliokunta on useaan otteeseen kritisoinut vankeuslain muutoksenhakua ja muutoksenhakukieltoa koskevia säännöksiä (PeVL 20/2005 vp, PeVL 32/2012 vp ja PeVL 13/2021 vp). Muutoksenhaku vankien oikeuksia ja velvollisuuksia koskeviin vankilan päätöksiin on ollut pääasiassa valituskiellon alainen.²¹⁰ Vankeuslakiin otettiin jo sääätämisvaiheessa joitakin muutoksenhakumahdollisuuksia: esimerkiksi lapsen ottaminen vankilaan oli silloin sellainen asia. Samalla korostettiin, että muutoksenhakukielloista huolimatta vangin oikeusturvan takaa viime kädessä se, että hänellä säilyy oikeus tehdä kantelu sekä epäillyissä virkavirhetapauksissa oikeus esittää vahingonkorvausvaatimus.²¹¹

Vuonna 2015 vankeuslakiin lisättiin (393/2015) muutoksenhakukieltoja (20:2); esimerkiksi lapsen tapaamisesta ei saa valittaa eikä poistumisluvasta tärkeästä syystä. Myös muutoksenhakukelpoisten päätösten luetteloon (20:1) lisättiin uusia asioita: muun muassa tapaamiskielto, josta saa valittaa myös se, johon kielto kohdistuu.²¹² Lapsi ei voi

²⁰⁸ Ks. John Tobin & Judy Cashmore, Article 9. The Right Not to Be Separated from Parents, s. 307-342 teoksessa John Tobin (ed.), *The UN Convention on the Rights of the Child*. Oxford University Press, 2019, s. 329-337.

²⁰⁹ Stéphanie Lagoutte, The Right to Respect for Family Life of Children Imprisoned Parents. *International Journal of Children's Rights* 24 (2016), s. 204-230.

²¹⁰ Ks. myös PeVL 36/2020 vp. Siinä viitataan ihmisoikeustuomioistuimen uudempaan käytäntöön, jossa on katsottu, että vankien henkilökohtaisiin oikeuksiin kohdistuvat rajoitustoimenpiteet kuuluvat lähtökohtaisesti ihmisoikeussopimuksen 6.1 artiklan soveltamisalaan. PeV piti tärkeänä, että oikeusministeriössä selvitetään kokonaisuutena vankeuslain mukaisten muutoksenhakusäännösten yhteensopivuus PeL 21 §:n ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kanssa.

²¹¹ Muutoksenhakuoikeuden kehityksestä ks. Harri Ojala, Vankien muutoksenhaku, lailisuusvalvonta ja oikeusturva, s. 221-234 teoksessa Eduskunnan oikeusasiamies 90. Eduskunta 2009. Ks. myös Leena Mäkipää, Vangit jälkikäteisten oikeusturvakeinojen käyttäjinä. *Lakimies* 1/2015, s. 54-80.

²¹² Sinänsä mielenkiintoista, että tapaamiskiellosta saa valittaa sekin, johon se kohdistuu. Hänen yksityiselämänsä loukataan. Muualla vankeuslaissa ei ole samanlaista ratkaisua omaksuttu silloin, kun valitus on mahdollinen. Tähän kiinnitetään huomiota apulaisoikeusasiamiehen lausunnossa hallituksen esityksestä 44/2021 vp.

koskaan olla tapaamiskiellon kohde, joten sillä ei ole tässä merkitystä. Muutoksenhaun ulkopuolelle rajattiin niin sanottu tosiasiallinen hallintotoiminta.²¹³

Suomessa ei valituskiellosta johtuen ole lapsen ja vangin tapaamisoikeudesta oikeuskäytäntöä tuomioistuimista. Oikeusasiamiehen päätöksiä kuitenkin löytyy. Yhdessä tapauksessa oikeusasiamies on pohtinut vangin lapsensa tapaamisen ehtoja. Lapsen tapaaminen ei ole vangin subjektiivinen oikeus; harkintavaltaa rajaavat ja ohjaavat etenkin YK:n lapsen oikeuksien sopimus ja Euroopan ihmisoikeussopimus. Lähtökohteisesti yhteydenpito vanhempaan on lapsen etu. Oikeusasiamiehen mukaan lapsen tapaamista ei voida evätä sillä, että tapaamisesta aiheutuu vankilan järjestykselle tai turvallisuudelle haittaa. Laki ei sellaista perustetta tunne. Kiellettyjen aineiden tai esineiden kuljettaminen voisi olla peruste kieltää lapsen tapaaminen kuten myös lapsen seksuaalissävytteinen koskettelu.²¹⁴

Joissakin maissa lähdetään siitä, että rangaistuksesta päätettäessä tuomioistuimen tulisi ottaa huomioon syytetyn perhetilanne.²¹⁵ Koska etenkin äidin joutumisella vankilaan on negatiivisia vaikutuksia lapsen elämään, tulisi ottaa huomioon KP-sopimuksen 17 ja 23 artiklat ja TSS-sopimuksen 10 artikla, joissa korostetaan perheen merkitystä yhteiskunnan perustana. Lisäksi KP-sopimuksen 10 artiklan mukaan vankeinhoitojärjestelmän on suotava vangeille sellainen kohtelu, jonka olennaisena tarkoituksena on heidän parantamisensa sekä yhteiskunnallisen aseman palauttaminen. Viime aikoina on kuitenkin alettu korostaa, että YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 9.3 artikla korostaa lasta itsenäisenä toimijana, joten lapsen olemassaolo ei saa vaikuttaa tuomioon. Eri asia on, että järjestetään mahdollisuus ottaa pieni lapsi mukaan vankilaan, kuten Suomessa on tai huolehditaan siitä, että lapsen ja vangin tapaamispaikka on lapsiystävällinen. Silloin tuomioistuimen toiminta rangaistuksen määrääjänä ja rangaistuksen täytäntöönpano ovat kaksi erillistä asiaa.

Vaikka lainsäädäntö määrää raamit, tärkeää on myös, miten lainsäädäntö toimii käytännössä. Miten lapset kokevat tilanteen, kun vanhempi on tehnyt vankeustuomioon johtaneen rikoksen? Tästä saadaan jonkin verran tietoa Kriminaalihuollon tukisäätiön tilaamasta haastatteluihin perustuvasta opinnäytteestä (Venla Aho & Mira Heikkinen, Lastensuojelun toiminta, kun vanhempi on tehnyt vankeustuomioon johtaneen rikoksen, Laurea 2021). Toinen tuore opinnäyte selvitti, miten vangit ja läheiset kokevat

²¹³ Muutosten perusteluista ks. HE 45/2914 vp, s. 24-30 ja PeVL 34/2014 vp. Tämän jälkeenkin muutoksenhakuoikeus on varsin rajattu.

²¹⁴ Apulaisoikeusasiamiehen päätös 27.5.2020, EOAK/3515/2019 (Vangin tarkastaminen tapaamisen jälkeen ja lapsen tapaaminen).

²¹⁵ Ks. P.J.H. ter Vrugt & D.I.F. de Vocht, Innocent and Forgotten: Arresting Mothers and the Consequences for their Children. *The International Journal of Children's Rights* 30 (2022), s- 522-549.

vankeusajan palvelevan perhesiteiden vahvistamista ja tukemista. Tämän opinnäytteen (Maija Hell & Tuuli-Maaria Kaisto, Vankien ja läheisten näkökulmia perhesuhteiden tukemisesta vankeusprosessin aikana, Laurea 2019) oli tilannut Ensi- ja turvakotien liitto. Opinnäytetyö on tehty ennen koronapandemian aikaa, joten johtopäätökset ovat aivan erilaisia mitä olisivat olleet muutama vuosi myöhemmin. Opinnäytteestä voidaan kuitenkin päätellä, miten suurta muutosta vuoden 2020 koronapandemia merkitsi hyvään alkuun päässeelle vankiloiden aktiiviselle perhetyölle. On positiivista, että näitä tutkitaan virallisen organisaation ulkopuolellakin. Noilla järjestöillä on kuitenkin pitkät suhteet rikosseuraamusalaan, joten niiden kautta tietoa saadaan myös viralliselle taholle.

7.2.3 Koronapandemia-ajan rajoitukset

7.2.3.1 Uuden lainsäädännön tarve

Heti koronaviruksen levittyä Suomeen Rikosseuraamuslaitos ryhtyi toimenpiteisiin viruksen leviämisen estämiseksi. Rikosseuraamuslaitoksen 13.3.2020 antaman tiedotteen mukaan vankiloissa peruutettiin tapaamisia ja vankien poistumislupia. Yhteydenpito läheisiin tapahtui puhelimitse ja Skype-yhteydellä. Yksi ensimmäisiä tekoja oli oikeusministeriön asetus (122/2020), jolla siirrettiin pelkkään sakon muuntorangaistukseen tai enintään kuuden kuukauden vankeusrangaistukseen tuomittujen rangaistusten aloitusta siten, että niiden täytäntöönpanoa ei saanut aloittaa 19.2.2020–19.6.2020 välisenä aikana. Tarkoituksena oli vähentää vankiloihin tulevien lyhytaikaisvankien määrää ja näin pienentää koronaviruksen leviämisen riskiä vankien ja henkilökunnan keskuuteen. Koska vangeilla on usein keskimääräistä heikompi terveydentila, virustartunnan vaikutus yksittäisten vankien terveyteen voisi olla erittäin suuri. Jo maaliskuun lopussa 2020 annettiin eduskunnalle esitys 29/2020 vp laiksi sakon muuntorangaistuksen ja ehdottoman vankeusrangaistuksen täytäntöönpanon väliaikaisesta rajoittamisesta. Laki (194/2020) merkitsi poikkeusta rangaistuksen täytäntöönpanon viivytyksettömyydestä, mutta sitä voitiin esityksen mukaan pitää hyväksyttävänä vankilassa jo olevien vankien terveyden suojelemiseksi ja ihmisarvoisen kohtelun turvaamiseksi. Laki oli voimassa 31.7.2020 saakka. Asetuksin lykättiin vielä useasti rangaistusten täytäntöönpanoa vastaavin edellytyksin kuin em. maaliskuussa 2020 annetussa asetuksessa. Edellä mainitut toimet vaikuttivat lasten asemaan vain välillisesti.²¹⁶

²¹⁶ Ks. myös Reino Yli-Honkola, Koronarajoitusten vaikutukset vankien läheisiin ja vankeihin. Pastoraaliteologinen maisteritutkielma. Helsingin yliopisto, teologinen tiedekunta, 2022.

Samaan aikaan peruutettiin tapaamisia ja vankien poistumislupia rikosseuraamuslaitoksen päätöksellä. Yhteydenpito perheenjäseniin tapahtuisi Skype-yhteydellä ja puhelimella (Rikosseuraamuslaitoksen tiedote, 13.3.2020). Poistumislupia vangeille myönnettiin vain erittäin tärkeästä syystä, kuten lähiomaisen hautajaisiin tai lähiomaisen vakavan sairauden vuoksi. Päätökset poistumisluvista ja tapaamisista tehtäisiin yksikkö- ja yksilökohtaisesti (em. tiedote). Koronatilanteen parantuessa vankiloissa tehtyjä rajoituksia alettiin purkaa harkitusti 1.6.2020 alkaen. Ensiksi aloitettiin uudestaan vankien lähiomaisten ja lasten tapaamiset 24.6.2020 alkaen. Niissä oli kuitenkin ehdoton kosketuskielto, mitä ei normaalioloissa ole. Kaikkien tapaamisten ja poistumislupien suhteen palattiin normaalikäytäntöihin 1.7.2020 alkaen.²¹⁷

Syksyllä 2020 tilanne muuttui taas. Rikosseuraamuslaitos antoi ohjeet koronaviruksen vaikutuksista vankilan toimintaan leviämävaiheessa (tiedote 27.11.2020). Ohjeiden ilmoitettiin olevan voimassa toistaiseksi. Niiden mukaan tapaamiset voitiin peruuttaa leviämävaiheessa olevilla alueilla leviämävaiheen keston ajaksi. Peruutuksista päätäisi vankilan johtaja. Lisäksi voitiin rajoittaa poistumislupia koronavirustilanteen mukaan. Rajoitusten ilmoitettiin olevan voimassa vankiloissa myös jouluna (tiedote 15.12.2020). Vankien tapaamisia ja poistumislupia rajoitettiin edelleen seuraavanakin vuonna. Tosin lapsen tapaaminen vankilassa oli mahdollista, jos tapaaminen voitiin järjestää ilman tartuntariskiä esimerkiksi karanteenien tai testauksen avulla (tiedote 10.2.2021). Rikosseuraamuslaitoksen päätöksellä 24.6.2021 purettiin kaikki koronarajoitukset Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitoalueella välttämättömyysperusteen poistumisen vuoksi (tiedote, 24.6.2021).

7.2.3.2 Perusoikeussuojan puutteet

Vaikka Rikosseuraamuslaitos oli ryhtynyt toimenpiteisiin vankiloiden sulkemiseksi siten, että vierailuja ja poistumislupia ei hyväksytty ja asetuksin ja lailla oli vähennetty tilapäisesti vankien määrää, tarvittiin uusia vankien perus- ja ihmisoikeuksia paremmin kunnioittavia toimia. Lomia ja poistumislupia oli evätty lähes automaattisesti kaikilta vangeilta, mutta laki koski vain niitä edellytyksiä, joiden vallitessa lupa voitiin yksittäistapauksessa evätä vangilta. Koronavirus ei kuitenkaan kuulu niihin kriteereihin, joiden vallitessa tapaaminen tai poistumislupa voidaan vankeuslain mukaan evätä. Siksi oli tarpeen saada laki, joka sisälsi yleisen tartuntatautilanteen kaltaisiin poikkeuksellisiin olosuhteisiin liittyvän päätösperusteen, jonka nojalla rajoitustoimenpiteitä voitaisiin tehdä laajemmalle joukolle samanaikaisesti. Oli kestävätilanne, kun Rikosseuraamuslaitos joutui toimimaan ilman selkeää lain tukea tartuntoja estäessään. Tartuntatautilain 58 § ei tullut kyseeseen, koska vankiloita ei voida sulkea kokonaan.

²¹⁷ Rikosseuraamuslaitoksen tiedotteet, 25.5.2020, 17.6.2021, ja 1.7.2020.

Koska ei ollut mahdollista enää tehdä tarkastuksia vankiloihin paikan päällä, eduskunnan apulaisoikeusasiamies ryhtyi jo huhtikuussa 2020 hankkimaan omana aloitteena tietoja rikosseuraamuslaitoksen toiminnasta koronapandemian aikana. Laaja, 62 sivun mittainen päätös annettiin heinäkuussa 2021.²¹⁸ Apulaisoikeusasiamies päätyi ratkaisussaan siihen, että oli toimittu lain vastaisesti, kun vankien tapaamisia ei ollut järjestetty yli kolmeen kuukauteen (13.3.2020 – 24.6.2020). Hän vetosi vankeuslain 13 luvun 5 §:n tekstiin ja totesi, että vankeuslain mukaan lapsen tapaamisia ei voida kieltää sillä perusteella, että tapaamisesta aiheutuu vaaraa vankilan järjestykselle ja turvallisuudelle taikka vangin tai muun henkilön turvallisuudelle. Tapaaminen voidaan lapsen oikeuksien sopimuksen 9.3 artiklan mukaan kieltää vain, jos tapaaminen on lapsen edun vastaista. Apulaisoikeusasiamiehen mielestä lasten tapaamiset olisi tullut käynnistää heti 24.6.2020, kun tapaamisia alettiin käynnistää vankiloissa uudelleen. Lasten tapaamiset käynnistyivät 1.7.2020 alkaen, jolloin tapaamisen myöntämisen osalta palattiin normaaliin. Apulaisoikeusasiamies totesi ensin, että lain mukaan lapsen tapaaminen ei ole ehdoton oikeus, vaan päätöksentekijöille on jätetty harkintavaltaa. Lain mukaan harkintavaltaa ohjaa se, että tapaaminen on tarpeen vangin ja lapsen yhteyksien ylläpitämiseksi eikä tapaaminen ole lapsen edun vastaista. Lapsen tapaamisia ei olisi saanut lopettaa, koska vangilla on lain mukaan oikeus valvottuun tapaamiseen ja lapsen tapaaminen on valvotun tapaamisen muoto, joka mahdollistaa lapsen tapaamisen parhaalla mahdollisella tavalla.²¹⁹

Eduskunnalle annettiin huhtikuussa 2021 esitys väliaikaisista toimista rangaistusten täytäntöönpanossa sekä tutkintavankeuden toimeenpanossa covid-19-epidemian johdosta (HE 44/2021 vp). Väliaikainen laki (452/2021) tuli voimaan 7.6.2021, ja sen oli määrä olla voimassa saman vuoden lokakuun loppuun asti. Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö voisi päättää vankilan tai sen osaston erilaisten toimintojen, vankien tapaamisten ja vankien poistumislupien rajoittamisesta tai keskeyttämisestä epidemian leviämisen estämiseksi. Tällainen päätös voitaisiin tehdä, jos on ilmeistä, että epidemian leviämisen estämiseksi jo toteutetut, vankeuslain, tutkintavankeuslain ja tartuntatautilain mahdollistamat toimenpiteet eivät ole riittäviä taudin leviämisen estämiseksi ja sen varmistamiseksi, että vankeuden täytäntöönpano on turvallista yhteiskunnalle, henkilökunnalle ja vangeille. Päätöksen tekemisen edellytyksenä olisi lisäksi, että Vankiterveydenhuollon yksikkö olisi arvioinut epidemiatilanteen ylittäneen tietyn kynnyksen sillä alueella, jossa vankila sijaitsee. Vaihtoehtoisesti päätös voitaisiin tehdä, jos kyseisessä vankilassa olisi jo ilmennyt tartuntoja, ja Vankiterveydenhuollon yksikkö arvioisi tartuntojen aiheuttavan merkittävän riskin uusien tartuntojen leviämiseen.

²¹⁸ Apulaisoikeusasiamiehen päätös, 28.7.2021, EOAK/2606/2020 (Koronavirusepidemiasta aiheutuneet toimenpiteet Rikosseuraamuslaitoksessa).

²¹⁹ Em. päätös, s. 41.

Rajoitus- tai keskeyttämistoimenpiteiden käyttöönotto edellyttäisi, että ne olisivat välttämättömiä. Laissa säädettäisiin siitä, millaisia toimintoja, tapaamisia ja poistumislupia voitaisiin rajoittaa tai keskeyttää. Esimerkiksi lapsen tapaamisia ei voitaisi lain nojalla rajoittaa tai keskeyttää. Tätä perusteltiin YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 9.3 artiklalla. Kuten eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen oikeusministeriölle lainvalmisteluvaiheessa antamassa lausunnossa oli todettu, ei ole vankilaviranomaisten asia päättää, onko lapsen tapaaminen turvallista, jos vankilassa on todettu lukuisia tartuntoja. Hän viittasi lapsenhuoltolain 4.1 §:ään, jonka mukaan lapsen huoltajan on turvattava lapsen kehitys ja hyvinvointi. Tässä tarkoituksessa huoltajalla on oikeus päättää lapsen hoidosta, kasvatuksesta, asuinpaikasta, harrastuksista sekä muista henkilökohtaisista asioista. Rikosseuraamuslaitoksen tulee antaa huoltajille ja lapselle riittävä tieto vankilan epidemiatilanteesta, jotta he voivat päättää, onko lapsen ja vanhemman turvallista tavata vankilassa.²²⁰

Vaikka apulaisoikeusasiamiehen omana aloitteena selvitetäväksi ottama asia meni ajallisesti osin päällekkäin lainmuutoksen valmistelun kautta, apulaisoikeusasiamies pystyi vaikuttamaan myös lainvalmisteluun lausuntomenettelyn kautta. Väliaikaisen sääntelyn voimaantulon jälkeenkin lapsen tapaaminen vankilassa olevan vanhemmansa kanssa osoittautui käytännössä monessa tilanteessa hankalaksi järjestää.²²¹ Uudistuksen lähtökohtana oli, että lapsen oikeus tavata vanhempansa lapsenhuoltolain nojalla on voimassa senkin jälkeen kun lainmuutoksen jälkeen tapaamisia ja poistumisia voitaisiin muutoin rajoittaa tai keskeyttää. Ongelmia voisi syntyä tilanteessa, jossa lapsen vanhemmalla on lapsenhuoltolain mukainen sopimus toisen vanhemman kanssa lapsen tapaamisesta vankilan ulkopuolella esimerkiksi jonkun järjestön tiloissa. Jos tuo tila oli koronan vuoksi suljettu, ainoaksi mahdolliseksi tapaamispaikaksi jäi usein vankila. Tapaamispaikan muuttaminen on mahdollista sosiaalilautakunnan tai käräjäoikeuden päätöksellä siitä riippuen, kummanko vahvistamasta sopimuksesta on kyse. Jos asiasta oli sovittu vain vanhempien kesken, tapaamispaikan muutokseen riitti kummankin vanhemman suostumus. Menettely osoittautui toisinaan turhan byrokrattiseksi, etenkin jos vanhemmilla oli keskenään huonot välit.

²²⁰ Apulaisoikeusasiamiehen lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimista rangaistuksen täytäntöönpanossa ja tutkintavankeuden toimeenpanossa COVID-19-epidemian johdosta, 24.2.2021, EOAK/1187/2021. Vankilan tulee huolehtia siitä, että on sellaiset tilat, joissa vanki voi tavata turvallisesti lapsen. Ks. myös StVM 1/2021 vp.

²²¹ Ks. ongelmista Kriminaalihuollon tukisäätiön lausunto väliaikaisista toimista Covid 19-epidemian vuoksi rangaistusten täytäntöönpanossa ja tutkintavankeuden toimeenpanossa, 11.5.2021.

7.3 15–17-vuotiaat vangit

7.3.1 ”Välitilassa” aikuisuuden ja lapsuuden välillä

Toisenlainen näkökulma asiaan saadaan, kun tarkastelun kohteena ovat vankeina olevat alaikäiset eli 15–17-vuotiaat vangit. Lain mukaan he ovat ”nuoria henkilöitä”²²², mutta he ovat myös lapsia YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 1 artiklan perusteella. 15–17-vuotiaiden vankien lukumäärä on varsin pieni; 16.7.2022 saadun tiedon mukaan alaikäisiä rangaistusta suorittavia 15–17-vuotiaita vankeja oli Suomen vankiloissa tuolloin alle viisi²²³ ja tutkintavankeja lisäksi seitsemän.²²⁴ Kriminologisen tutkimuksen mukaan nuorten rikoskäyttäytymisen trendi on ollut selvästi laskusuuntainen aikavälillä 1995–2020, mutta tuon jälkeen ei enää ole ollut havaittavissa vähenemistä. Laskun taustalla on varmaan ollut vaikuttamassa se, että poliisi on viime vuosina satannut entistä enemmän nuorisoriikollisuuden ennalta ehkäisyyn yhdessä muiden viranomaisten kanssa.²²⁵ Tähän ratkaisuun päädyttiin, koska tutkimuksessa oli päädytty siihen, että rikosten uusijoiden ja vakavammin oireilevien kohderyhmää ei ollut huomioitu, eikä rikosten jättämistä tukevia menetelmiä ollut kehitetty riittävästi. Koettiin ongelmaksi, että rikosoikeuden ja lastensuojelun prosesseja ei aina soviteta yhteen nuoren edun mukaisesti, koska nuoren palvelukokonaisuudella ei ole selkeää vastuuta-hoa eikä nuorille ollut riittävästi tarjolla tukipalveluja.²²⁶

Edellä kuvattu laskusuunta ei kuitenkaan koske paljon ja vakavia rikoksia tekeviä. Hyvää ei välttämättä lupaa sekään, että nuorten nuorisoriikollisuutta koskevat asenteet ovat muuttuneet osin hyväksyvämmiksi viime vuosina.²²⁷ Keskusrikospoliisin tuoreen

²²² Näin LaVM 6/2010 vp.

²²³ Mediasta saatujen tietojen mukaan heitä on ainakin kolme. Ks. <https://yle.fi/uutiset/3-12128684> (vierailtu 8.8.2022).

²²⁴ Anonymiteettisyydestä ei ole sallittua antaa alle viiden tilastoyksikön tietoja. Rikosseuraamuslaitokselta 11.8.2022 saatu tieto.

²²⁵ Markus Kaakinen, Teemu Vauhkonen, Maiju Tanskanen & Tommi Hoikkala, Ankkuritoiminnan vaikuttavuus. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:40. Valtioneuvosto 2022.

²²⁶ Tästä ks. Lotta Haikkola, Noora Hästbacka & Elina Pekkarinen (toim.), Kuka vastaa nuorten rikoksiin? Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisuja 2019:34.

²²⁷ Ks. Markus Kaakinen & Matti Näsi, Nuorisoriikollisuuden esiintyvyys ja tekomäärät Suomessa 1995–2020. Kriminologia 1/2021, s. 5–19 ja Markus Kaakinen & Matti Näsi, Nuorten rikoskäyttäytyminen ja uhrikokemukset 2020. Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti, Katsauksia 47/2021.

raportin mukaan alle 15-vuotiaisen tekemä väkivalta on lisääntynyt viime vuosien aikana, ja myös 15–17-vuotiaiden pahoinpitelystä epäiltyjen määrä on kasvanut muutama viime vuoden aikana.²²⁸

Matti Marttunen on jo aiemmin kiinnittänyt huomiota huostaanottojen määrän huomattavaan kasvuun samaan aikaan, kun nuorten tekemien rikosten määrä on pysynyt vakiona. Lastensuojeluilmoitukset, kiireelliset sijoitukset ja edelleen huostaanotot ovat viime vuosina koskeneet enenevässä määrin 13–17-vuotiaita. Nuorempien kohdalla lukumäärät ovat sen sijaan pysyneet ennallaan tai jopa laskeneet.²²⁹ Suomen tilanne on siitä poikkeuksellinen moniin muihin maihin verrattuna, että täällä toteutetaan lastensuojelujärjestelmän puitteissa niitä toimenpiteitä, joista monessa muussa maassa päättävät nuorisotuomioistuimet. Hän päätyy siihen, että pelkkien rikosoikeudellisten käytäntöjen tutkiminen ei ole mielekäästä. Lastensuojelulain mukaiset toimet ovat rangaistusjärjestelmää huomattavasti laajemmin käytetty nuorisorikollisuuden kontrollimuoto. Marttusen mukaan keskeisin syy Suomen alhaiseen vankilukuun on yhteisymmärrys siitä, että vankilarangaistus ei ole ei ole tehokas tai oikeudenmukainen tapa moittia nuoria norminvastaisesta käytöksestä. Yleensäkin Pohjoismaissa käsitellään lastensuojelun kehyksessä tekoja, joihin muualla reagoidaan rikosseuraamusjärjestelmän kautta.²³⁰

Kuten lapsiasiavaltuutettu toi esiin eduskunnalle vuonna 2022 jättämässään kertomuksessa, nuorille rikoksentekeijöille tulisi räätälöidä toimia, joiden avulla he irtaantuvat väkivaltaisista yhteisöistä ja toimintatavoista. Vankeusajan tulisi tukea kuntoutumista ja kiinnittymistä yhteiskuntaan.²³¹ Siksi olisi tärkeää, että vangit opiskelevat vankeusaikana. Myös eduskunnan apulaisoikeusasiamies on huolestunut tilanteesta ja ilmoitti ryhtyvänsä selvittämään opetukseen saamiseen vankiloissa liittyviä ongelmia. Tutkintavankeus tai vankeus ei poista perustuslain 16.1 §:ssä asetettua oppivelvollisuutta, eikä vankilaan joutuminen ole itsessään syy opintojen keskeyttämiselle. Oppivelvollisuuden suorittaminen on velvoittavaa sekä tutkintavangeille että vankeusvan-

²²⁸ Ks. Nuorten väkivaltarikollisuuden määrä ja piirteet poliisin tietoon tulleen rikollisuuden valossa. Keskusrikospoliisi, 8.3.2022.

²²⁹ Samoin Tuuli Lamponen, Kiireellisen sijoituksen päätöksenteko lastensuojelun sosiaalityöntekijän työnä. Tampereen yliopisto 2022, s. 31-32. Myös uusimpien lastensuojelutilastojen mukaan uudet huostaanotot kohdistuvat nimenomaan 13-17 -vuotiaisiin. Ks. Lastensuojelu 2021, Tilastoraportti 22/2022 (6.6.2022), s. 3-4.

²³⁰ Matti Marttunen, Nuorisorikosoikeus. Lakimies 4/2008, s. 633-636. Samoin tilanteen perustelee myös Lamponen 2022, s. 32. Ks. myös Päivi Korhonen, Alaikäisten vankien ja muiden vakavilla rikoksilla oireilevien nuorten asema palvelujärjestelmässä. Tilannekuva sote-ammattilaisten näkökulmasta. Työpaperi 34/2022. Terveystieteiden tutkimuskeskus 2022.

²³¹ Lapsiasiavaltuutetun kertomus eduskunnalle 2022. K 3/2022 vp, s. 118-119.

geille. Aiemmin vankiloissa pyrittiin siihen, että oppivelvollisuusikäinen vanki tai tutkintavanki voisi suorittaa perusopetuksen loppuun vankeusaikana. Lakiuudistuksen myötä myös toisen asteen koulutuksen suorittaminen täytyy olla mahdollista vanki. Kun oppivelvollisuutta on pidennetty 18 ikävuoteen asti, on suuri puute, kun vankiloissa ei ole tarjolla juurikaan lähiopetusta, jotta alaikäiset vangit voisivat suorittaa perusopetuksen loppuun vankeusaikana.²³² Perustuslain 16.1 §:n mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen.

Haasteita aiheutuu siitä, että 15–17-vuotiaita vankeja koskee toisaalta vankeja koskevat säännöt, mutta toisaalta heille kuuluu myös lapsille tarkoitettu suojelu. Tämä tulee hyvin esiin lapsen oikeuksien sopimuksen 37 artiklan c) kohdasta, jonka mukaan ”vapaudenriiston kohteeksi joutunutta lasta on kohdeltava inhimillisesti ja kunnioittaen synnynnäistä ihmisarvoa ottaen huomioon hänen ikäistensä tarpeet. Erityisesti on vapaudenriiston kohteeksi joutunutta lasta pidettävä erillään aikuisista, paitsi silloin kun katsotaan olevan lapsen edun mukaista menetellä toisin.” Vankeuslain 5 luvun 2 §:n mukaan alle 19-vuotias vanki on pidettävä erillään aikuisista vangeista, jollei hänen etunsa muuta vaadi.

Suomi on suhtautunut alaikäisiin vankeihin hieman ristiriitaisesti. Suomi jätti aikoinaan varauman YK:n KP-sopimuksen (SopS 8/1976) 10 artiklaan, jonka 3. kohdan mukaan ”nuorisorikolliset on pidettävä erillään aikuisista ja heille on annettava heidän ikänsä ja oikeudellisen asemansa mukainen kohtelu”. Varaumassa Suomi ilmoitti, että ”joskin nuoret ja aikuiset rikoksenteijät säilytetään Suomessa yleensä erillään toisistaan, ei pidetä tarkoituksenmukaisena omaksua ehdotonta kieltoa joustavien järjestelyjen mahdollistamiseksi”. Erillään pitämistä perustellaan sillä, että alaikäiset vangit saattavat joutua kaltoin kohdelluiksi, jos he ovat samoissa tiloissa aikuisten vankien kanssa. Tämä käy ilmi myös KP-sopimuksen 10 artiklan 3. kohdasta, jonka mukaan ”vankeinhoitojärjestelmän on suotava vangeille sellainen kohtelu, jonka olennaisena tarkoituksena on heidän parantamisensa sekä heidän yhteiskunnallisen asemansa palauttaminen.” Siihen tarvitaan eri viranomaisten yhteistyötä.²³³

YK:n lapsen oikeuksien komitea on ottanut kantaa lapsen oikeuksien sopimuksen 37 artiklan c)-kohtaan. Sen mukaan lasten eristämiseen aikuisista sallittua poikkeusta

²³² Apulaisoikeusasiamiehen päätös 23.3.2022, EOAK/4760/2020 (Alaikäiset vangit). Käytännön toimijoiden kanta asiaan: mitä haittaa siitä, että alaikäisille vangeille ei ole omia osastoja. <https://yle.fi/uutiset/3-12087879>.

²³³ Siitä ks. Taustalla rikos, edessä muutos. Suositukset viranomaisten saumattomalle yhteistyölle rikostaustaisten yhteiskuntaan kiinnittymisessä. Oikeusministeriön julkaisu: Mietintöjä ja lausuntoja 2021:3. Siinä korostetaan, että perhesuhteita ylläpitävä ja tukeva työ ovat tärkeä osa RISE:n työtä.

tulisi tulkita suppeasti; lapsen etu ei tarkoita sopimusvaltioiden etua. Sopimusvaltioiden tulisi perustaa vapaudenriiston kohteeksi joutuneille lapsille erilliset laitokset, joissa on erillinen, lapset huomioon ottava henkilöstö ja joissa sovelletaan lapsikeskeisiä toimintatapoja ja käytäntöjä. Komitea on suositellut Suomelle, että alle 18-vuotiaat pidetään erillään aikuisista vangeista vapaudenmenetyksen aikana.²³⁴ Samaa edellytetään myös Eurooppalaisissa vankeinhoitosäännöissä (kohta 35.4).

Oikeusasiamies tai apulaisoikeusasiamies ovat ottaneet monta kertaa kantaa tilanteeseen, mutta asia ei ole oikeastaan edennyt juuri lainkaan. Kerta toisensa jälkeen on päädytty siihen, että alaikäisten vankien vähäisen määrän vuoksi ei ole syytä perustaa heille omaa erillistä laitosta, kuten useassa Pohjoismaassa on tehty.²³⁵ Heitä ei voida kaikkia sijoittaa samaan laitokseen senkään takia, että heillä on oikeus pitää yhteyttä perheeseensä myös vierailukäynnein.²³⁶ Matkat saattaisivat muodostua kovin pitkiksi joillekuille, jos maassa olisi vain yksi laitos alaikäisille vangeille. He eivät olisi yhdenvertaisessa asemassa. Jotkut vangit voivat olla vahingollisia toisilleen, joten heitä kaikkia ei voida sijoittaa samoihin tiloihin. Lisäksi eri sukupuolta olevat vangit tulee sijoittaa erilleen. Näiden ongelmien vuoksi apulaisoikeusasiamies on päätenyt siihen johtopäätökseen, että alaikäisille ei voida järjestää omia laitoksia muun muassa heidän vähäisyytensä vuoksi. Koska Suomen tulee kuitenkin noudattaa kansainvälisiä sopimuksia, heille tulee olla omia, erillisiä tiloja muun vankilan yhteydessä, jos heidät vankilaan sijoitetaan. Edellytysten täytyessä heidät voidaan sijoittaa myös ulkopuoliseen laitokseen, esimerkiksi lastensuojelulaitokseen, minkä vankeuslaki sallii jo nyt (8 luvun 9 §:n 2 momentti).²³⁷ Lastensuojelulaitokseen sijoittamisessakin on ongelmansa. Lapsi on saattanut olla jo lastensuojelulaitoksessa aiemmin ja aiheuttanut siellä häiriötä, on karkaillut ym.²³⁸

Useimmissa laeissa on selvät ikäraajat, jotka määrittävät yksilöiden vastuita. Esimerkiksi Suomessa rikoslaissa on absoluuttinen rangaistusvastuukäytäntö.²³⁹ Joissakin

²³⁴ Myös KP-sopimuksen osalta YK:n ihmisoikeuskomitea on suositellut Suomelle samaa viimeksi vuonna 2021 (CCPR/C/FIN/CO/7).

²³⁵ Ks. Muurinen 2021, s. 27-31.

²³⁶ Ks. RISE: Alaikäinen vanki, ohje 1/004/2017, 13.6.2017

²³⁷ Muurinen 2021, s. 23-24.

²³⁸ Oikeusasiamiehen päätös, 29.10.2010, Dnro 879/2/08 (18-vuotiaat tulisi sijoittaa vankilassa erilleen aikuisista) ja apulaisoikeusasiamiehen päätös 23.3.2022, EOAK/4760/2020 (Alaikäiset vangit), jossa todetaan, että alaikäisten vankien perhesiteiden säilyminen on erityisen tärkeää, jos suhteet ovat alaikäisen kannalta tuettavat. Tämän takia alaikäinen tulee sijoittaa mahdollisimman lähelle kotipaikkaa, ellei lapsen etu muuta vaadi.

²³⁹ Ks. tässä yhteydessä Marko Forss, Alle 15-vuotiaan rikollisen teon esitutkinta ja vapautteen kohdistuneet pakkotoimet. Defensor Legis 2/2002, s. 382-402. Harvoin luetaan samanlaisia uutisia, mistä kerrottiin Helsingin Sanomissa 17.5.2022. Uutisen mukaan 12-vuotiasta poikaa epäillään noin 5-vuotiaan pikkusisarensa murhan yrityksestä.

muissa laeissa on kuitenkin päädytty välttämään ikää koskevaan määrittelyyn. Näin on tehty esimerkiksi potilaslain (785/1992) 7 §:ssä, jonka mukaan alaikäisen potilaan mielipide huoltotoimenpiteeseen on selvitettävä silloin, kun se on hänen ikäänsä kehitystasoonsa nähden mahdollista. Myös rikosoikeudellisen vastuun määrittely on vaikeaa, kun lapset kehittyvät niin eri tahtia. Saksassa on sen takia omaksuttu ehdollinen rangaistusvastuukäytäntö. Suomessa ei voida tähän päätyä, koska perustuslain 7 §:ssä mainittu rikosoikeuden laillisuusperiaate edellyttää, että teko on rangaistava jo tekohetkellä ja lapsen oikeuksien sopimuksen 40.4 artiklan c) kohdan mukaan sopimusvaltiot säätävät vähimmäisiän, jota nuorempia lapsia ei pidetä kelpoisina rikoslakia.²⁴⁰

Joskus rikoksesta epäillyn ikä joudutaan selvittämään oikeuslääketieteellisin menetelmin. Lehtiutisissa on kerrottu, että on nostettu syyte henkilöä vastaan, jonka aikaisemmin katsottiin tekohetkellä olleen alle 15-vuotias.²⁴¹ Myöhemmin hänelle tehtiin iän oikeuslääketieteellinen arviointi, jonka tuloksen perusteella on syytä olettaa, että hän on ollut tapahtumahetkellä yli viidentoista vuoden ikäinen. Suomessa syntyneen kohdalla tuollaista ei voi tapahtua, mutta tuo voi olla tarpeen ainakin turvapaikanhakijana Suomeen tulleelle, jos iän suhteen herää epäilyjä. Turvapaikkaprosessissa turvapaikanhakijan iäksi merkitään hänen ilmoittamansa ikä. Jos herää epäily, että se ei pidä paikkaansa, tehdään oikeusgeneettinen tutkimus iän selvittämiseksi. Sama voi koskea muitakin maahanmuuttajia, jos epäillään passin olevan väärennetty.

7.3.2 Poikkeukselliset olosuhteet yhteydenpito-oikeutta rajoittamassa

Lapsivankien erilaisen aseman ja oikeuksien olisi pitänyt tulla näkyviin myös koronapandemian aikana, mutta niin ei välttämättä aina käynyt. Ilmeisesti heidän vähäinen lukumääränsä oli syynä siihen, että heidän erikoisasemansa unohtui. Vankeuslaissa ei ole erityissäännöksiä heidän tapaamisoikeudestaan, vaan heitä koskee vankeja yleisesti koskevat säännökset. Käytännössä tapaamiset eivät toteutuneet ainaakaan 3 kuukauteen vuonna 2020 koronarajoitusten alettua maaliskuussa 2020. Vuonna 2021 säädetyssä väliaikaisissa toimia rangaistusten täytäntöönpanossa ja tutkintavankeuden toimeenpanossa koskevassa laissa päädyttiin perustuslakivaliokunnan kannan (PeVL 13/2021 vp) mukaisesti siihen, että mahdollisuus rajoittaa tai keskeyttää tapaamisia ja poistumislupia ei koskisi alle 18-vuotiaita vankeja.²⁴² Tuollainen

²⁴⁰ Tästä ks. Marttunen 2008, s. 165-174.

²⁴¹ Helsingin Sanomat, 16.8.2022: Vallilan taposta nostettu kolmas syyte.

²⁴² Ks. etenkin rikosoikeuden prof. Sakari Melanderin asiantuntijalausunto PeV:lle, 22.4.2021. Hän ehdotti harkittavaksi, tulisiko myös alle 21-vuotiaille vangeille turvata

ratkaisu on perusteltavissa lapsen oikeuksien sopimuksen 37 artiklan c) kohdalla, joten heillekin tulee turvata oikeus pitää yhteyttä perheeseensä, myös vierailukäynnein. Perustuslakivaliokunnan mukaan tuohon oikeuteen voidaan tarvittaessa säätää vain ehdottoman välttämättömiä, oikeasuhtaisia ja rajattuja poikkeuksia. Lainvalmistelun aikana lapsen oikeuksien sopimus oli unohtunut tai sitten oli unohtunut, että 15–17-vuotiaat vangitkin ovat lapsia lapsille kuuluvine oikeuksineen.

Lapsivangeille kuuluu tietenkin kaikki ihmisoikeussopimuksissa turvatut oikeudet. Lapsen oikeuksien sopimus koskee tietenkin myös heitä, mutta he voivat vedota myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen turvaamiin oikeuksiin. Ihmisoikeussopimuksen 8 artikla antaa perhe-elämälle suojaa ja turvaa myös yksityiselämää kuten lapsen oikeuksien sopimuksen 16 artikla ja Suomen perustuslain 10 §. Millä edellytyksillä perhe-elämän ja yksityiselämän suojaa voidaan rajoittaa?

Lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan mukaan kaikissa toimissa, jotka koskevat lapsia, on otettava huomioon lapsen etu. Samoin 16 artiklan mukaan lapsen yksityisyyteen, perheeseen, kotiin ja kirjeenvaihtoon ei saa puuttua mielivaltaisesti tai laittomasti. Joissakin tapauksissa vankina olevaa lasta voitaisiin 3 artiklaan vedoten kieltää olemasta yhteydessä vanhemman kanssa. Tämä tarkoittaa tilanteita, joissa perheenjäsenten vahingollinen vaikutus lapseen jatkuu, vaikka lapsi olisi jo vankilassa, poissa perheen vaikutuspiiristä. Tämän lapsen tapahtuvan vaikutuksen pitää olla laitonta tai mielivaltaista, kuten 16 artiklassa edellytetään. Kyse voi olla esimerkiksi siitä, että lapsen avulla välitetään huumeita vankilaan.²⁴³

Tämän ohella pitää vielä ottaa huomioon vaikeammin tulkittavissa oleva lapsen oikeuksien sopimuksen 37 artiklan c) kohta, jonka mukaan jokaisella lapsella on oikeus pitää yhteyttä perheeseensä kirjeitse ja vierailukäynnein, paitsi poikkeuksellisissa olosuhteissa. On lähdetty siitä, että rajoitusten tulee ensin täyttää yleiset ihmisoikeuksien rajoituskriteerit. Rajoitustoimilla pitää olla rationaalinen yhteys tavoitteisiin eikä rajoittaminen saa mennä pidemmälle kuin on välttämätöntä (oikeasuhtaisuus), ja puuttumisen on pikemmin oltava niin minimaalista kuin mahdollista. Tämän jälkeen lapsen ja

sama oikeus kuin 15-17 -vuotiaille. PeVL:ssa 13/2021 vp tuo harkinta annettiin lakivaliokunnan tehtäväksi, mutta lakivaliokunnan mielestä se ei ollut mahdollista, sillä 18-20-vuotiaita vankeja ja tutkintavankeja oli tuolloin 69. Noin suuren ihmisjoukon sulkeminen tapaamisrajoitusten piiristä voisi vaarantaa lain tarkoituksen (LaVM 4/2021 vp). Ehdotus oli perusteltu sen takia, että rikoslain erityissäännöksistä osa koskee kaikkia alle 21-vuotiaana rikoksen tehneitä. Osa RL:n nuoreen ikään perustuvasta sääntelystä koskee vain 15-17 -vuotiaita. Ks. tarkemmin Marttunen 2013, s. 124.

²⁴³ 16 artiklan tulkinnasta ks. John Tobin & Sarah M. Field, Article 16. The Right to Protection of Privacy, Family, Home, Correspondence, Honour and Reputation, s. 551-600 teoksessa John Tobin (ed.), The UN Convention on the Rights of the Child. Oxford University Press 2019. Ks. myös Van Bueren 1995, s. 219-220.

vanhempien väliseen yhteydenpitoon kohdistuvat rajoitukset ovat sallittuja vain siinä tapauksessa, että ei ole käytettävissä mitään muuta keinoa, jolla tavoite voitaisiin saavuttaa.²⁴⁴

7.4 Lapsi vanhempansa mukana vankilassa

7.4.1 ”Kun äiti joutuu vankilaan”

Sekä YK:n että Euroopan neuvoston vankeinhoidon säännöt tuntevat mahdollisuuden, että lapsi jää vanhempansa kanssa vankilaan. Molemmissa korostetaan, että lapsia ei saa milloin kohdella vankeina. Jälkimmäisissä korostetaan, että lapsia on pidettävä erillään aikuisten käytössä olevasta osasta.

On tehty lukuisia tutkimuksia, joissa pohditaan mitä tehdä lapsen suhteen, kun hänen äitinsä joutuu vankilaan. On erilaisia vaihtoehtoja tämän toteutuksesta eri maissa.²⁴⁵

²⁴⁴ Lapsen oikeuksien sopimuksen 37 artiklan tulkinnasta ks. John Tobin & Harry Hobbs, Art. 37. Protection against Torture, Capital Punishment, and Arbitrary Deprivation of Liberty, s. 1420-1502 teoksessa John Tobin (ed.), The UN Convention on the Rights of the Child. Oxford University Press 2019. Ks. myös Van Bueren 1995, s. 219-220.

PeVL 13/2021 vp oli tulkinnasta samoilla linjoilla, mitä esitin edellä: ”Lapsen oikeuksien sopimuksen 37 artiklan c kohdan mukaan jokaisella vapaudenriiston kohteena olevalla lapsella on oikeus pitää yhteyttä perheeseensä kirjeitse ja vierailukäynnein. Vaikka artikla sinänsä mahdollistaa yhteydenpidosta poikkeamisen poikkeuksellisissa olosuhteissa, perustuslakivaliokunnan mielestä lakiehdotukseen on sisällytettävä säännös alaikäisen oikeudesta tavata vanhempiaan ja muita läheisiä myös rajoitusten ja keskeytysten aikana. Tällaiseen oikeuteen voidaan tarvittaessa säätää vain ehdottoman välttämättömiä, oikeasuhtaisia ja rajattuja poikkeuksia.”

Väliaikaiseen lakiin ei kuitenkaan otettu mainintaa poikkeusmahdollisuudesta, vaan kielto oli ehdoton lain 3 §:n 5 momentissa. Käytännössä voitaisiin tarvittaessa vedota suoraan lapsen oikeuksien sopimuksen poikkeuksen mahdollistavaan kohtaan.

²⁴⁵ Ks. esim. Shona Minson, Direct harms and social consequences: An analysis of the impact of maternal imprisonment on dependent children in England and Wales. *Criminology and Criminal Justice* 19 (2019), s. 519-536; Heath C. Hoffmann, Amy L. Byrd & Alex M. Kightlinger, Prison Programs and Services for Incarcerated Parents and their Unaccompanied Children: Results from a National Survey of Correctional Facilities. *The Prison Journal* 90 (2010), s. 397-416;| Kataryna Celinska & Jane Siegel, Mothers in Trouble: Coping with Actual or Pending Separation From Children due to Incarceration. *Prison Journal*issa oli myös Tarja Pösön, Rosi Enroosin ja Tarja Vierulan artikkeli ”Children Residing in Prison With Their Parents: An Example of Institutional Invisibility”. *The Prison Journal* 90 (2010), s. 516-533.

Vankiäitien lapset jakautuvat kahteen ryhmään: niihin, jotka erotetaan äidistään vankeuden vuoksi ja niihin, jotka seuraavat äitiään vankilaan.²⁴⁶ Kumpaankin vaihtoehtoon liittyy ongelmia lapsen näkökulmasta asiaa tarkasteltaessa.²⁴⁷ Käsittelen ainoastaan Suomessa vangeille lailla turvattua oikeutta ottaa lapsi mukaan vankilaan. Lähes aina se on äiti.

Suomessa lapsia on ollut vankilassa äidin kanssa ainakin jo 1800-luvun lopusta alkaen, ja lainsäädäntö ja käytännöt ovat vaihdelleet eri aikoina. Asiaa ei ollut organisoitu kunnolla, eivätkä äidit välttämättä edes tienneet mahdollisuudesta ottaa lapsi mukaan vankilaan. Vuoden 2005 vankeuslakiin otettiin vähän tarkemmat säännökset asiasta (4:10): ”Vangin pieni lapsi voidaan ottaa vankilaan, jos se on lapsen edun mukaista ja vanki sitä haluaa. Lapsen hoito järjestetään lapsen edun mukaisella tavalla.” Lapsen ottamisesta vankilaan päätti uuden lain (4:11) mukaan sijoittajayksikön johtaja vastaanottavan vankilan johtajaa ja lastensuojelulaissa tarkoitettua viranomaista kuultuaan. Asiaan ei muutoin kiinnitetty huomiota.

Käytäntö ei juurikaan muuttunut uuden vankeuslain myötä, ja valtioneuvoston tarkastajien kiinnitettyä huomiota ongelmiin eduskunnan oikeusasiamies suoritti keväällä 2007 tarkastuksen Hämeenlinnan ja Vanajan vankiloiden osastoille, joissa äidit lapsineen asuivat.²⁴⁸ Seuraavan vuoden lopussa antamassaan päätöksessä oikeusasiamies arvosteli sitä, että osa vankilaan tulevista vanhemmista ei saa tietoa lakiin sisältyvästä mahdollisuudesta ottaa lapsi vankilaan. Lisäksi oikeusasiamies kysyi, oliko sijoittajayksiköissä päätöksiä tekevillä henkilöillä riittävästi erityisasiantuntemusta, joka varmistaisi lapsen edun toteutumisen.²⁴⁹ Toisessa samanaikaisesti antamassaan päätöksessä²⁵⁰ oikeusasiamies totesi, että äitien vanhemmuuden tukeminen ja siten lapsen etu eivät aina toteudu parhaalla mahdollisella tavalla vankiloiden äiti-lapsi –osastojen toiminnassa. Lapsensa kanssa vankilassa olevat äidit tarvitsevat usein kuntouttavaa ja vanhemmuutta tukevaa toimintaa, joita ei oikeusasiamiehen mielestä ollut riittävästi tarjolla. Lapsen edun riittävä toteuttaminen edellyttäisi oikeusasiamiehen mielestä

²⁴⁶ Ks. Rosi Enroos, Vankila lapsuudessa – lapset vankilassa. Tutkimus lapsista, joiden elämää äidin vankeus värittää. Rikosseuraamuslaitoksen julkaisuja 1/2008, s. 33-45.

²⁴⁷ Ks. Rosi Enroos, Tarja Pösö & Tarja Vierula, Lapset vankilassa – selvitys lapsista, jotka viettävät varhaislapsuuttaan vankilassa vangitun vanhemman kanssa. Tampereen yliopiston sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön laitos 2006, s. 1-34.

²⁴⁸ Toimin tuolloin esittelijänä EOA-kansliassa ja olin mukana tarkastuksella. Ks. kirjoitukseni ”Lapset vankilassa – toteutuuko lapsen etu?”, Oikeus 1/2010, s. 45-49. Ks. myös tasavallan presidentin vierailusta Hämeenlinnan vankilan perheosastolla, Tarja Halonen, Erään aktivistin tarina. Into 2020, s. 187-189.

²⁴⁹ Oikeusasiamiehen päätös, 21.11.2008, Dnro 2758/2/07 (Lapsen sijoittaminen vankilaan vanhempansa mukana).

²⁵⁰ Oikeusasiamiehen päätös, 21.11.2008, Dnro 2765/2/07 (Vankeuden täytäntöönpanon tavoitteiden ja lapsen edun toteuttaminen lapsensa kanssa vankilassa olevien vankien kohdalla).

vankeinhoitoviranomaisten ja lastensuojeluviranomaisten yhteistyön lisäämistä lapsen vankilaan sijoittamisen aikana. Johtopäätöksenä oikeusasiamies totesi, että vankeuslain ja uuden lastensuojelulain soveltamiskäytäntö oli lapsen vankilaan sijoittamista koskevilta osin vasta muotoutumassa. Oikeusasiamiehen mielestä havaittujen ongelmien ratkaiseminen ja poistaminen edellyttävät paitsi oikeusministeriön hallinnonalan, myös lastensuojeluviranomaisten toimenpiteitä ja näiden tahojen yhteistyötä.

7.4.2 Uudistus ja sen tausta

Oikeusasiamiehen puuttuttua asiaan edettiin nopeasti. Lokakuussa 2009 annettiin eduskunnalle hallituksen esitys 225/2009 vp laeiksi lastensuojelulain, vankeuslain 4 ja 20 luvun sekä tutkintavankeuslain 2 luvun 5 §:n muuttamisesta. Lastensuojelulakiin ehdotettiin lisättäväksi uusi 13 a §, jonka mukaan lapsen sijoittaminen vankilaan vapusrangaistustaan suorittavan vanhempansa luo vankilan perheosastolle tapahtuu lastensuojelulain mukaisella sijoituspäätöksellä. Pääsääntöisesti sijoitukset tapahtuisivat lastensuojelulain 37 §:n mukaisina avohuollon sijoituspäätöksinä, mutta myös kiireellinen sijoitus tai huostaanottopäätös voisivat tulla kyseeseen. Pääsääntöisesti lapsen pitää olla alle 2-vuotias, jotta hänet voi sijoittaa vanhempansa luo vankilan perheosastolle. Alle 3-vuotiaan sijoitus voi jatkua, jos lapsen etu sitä välttämättä vaatii. Kymmenpaikkainen perheosasto ehdotettiin perustettavaksi Vanajan vankilaan, jossa lapsen tarpeet on huomioitu lastensuojelulain mukaisesti ja jonne palkattaisiin ohjaajia ja lastenhoitajia. Eduskunta hyväksyi ehdotuksen käytännöllisesti katsottuna sellaiseenaan ja muutokset tulivat voimaan 1.3.2010.

Uudistusta voidaan tarkastella lapsen oikeuksien sopimuksen valossa. Lapsen etu on otettava huomioon paitsi lapsen sijoittamisesta vankilaan päätettäessä, myös lapsen ollessa vankilassa. Sopimuksen 7 artiklan mukaan lapsella on, mikäli mahdollista, oikeus olla vanhempiansa hoidettavana. Lastensuojelulain 37a § lähtee siitä, että jos lapsella on useampi kuin yksi huoltaja ja jotakuta heistä ei voida matkan, sairauden tai muun syyn vuoksi kuulla tai jos huoltajat ovat sijoittamisesta erimielisiä, lapsi voidaan sijoittaa, jos huoltaja, jonka luona lapsi asuu tai jonka kanssa lapsi tulee sijoituksen aikana asumaan, siihen suostuu ja sijoituksen katsotaan olevan lapsen edun mukainen. Lisäksi on huomattava perustuslain 19.3 §:n vaatimus siitä, että julkisen vallan on tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Perustuslaki ei aseta yhtä elämisen tapaa muiden edelle.

7.4.3 Koronapandemia-ajan uudet haasteet

Vuoden 2010 uudistuksen ansio oli se, että vankilassa vanhempansa mukana olevien lasten asema ei enää määräydy vankeuslain, vaan lastensuojelulain mukaan. Koronapandemia-ajan yleiset, kaikkia vankiloita koskevat vierailurajoitukset ja -kiellot koskivat myös Vanajan vankilan perheosastoa, joten siellä vankina olevan vanhempansa kanssa olevan lapsen ainoa mahdollisuus tavata vanhempaansa tai esim. isovanhempia oli se, että nämä hakivat lapsen luokseen vierailulle. Alle 2-vuotias ei vielä kommunikoi puhelimella tai Skypellä. Vankilalla ei ollut oikeutta rajoittaa vierailuja, sillä lapsi ei ole vanki, mutta takaisin vankilaan tullessaan lapsi joutui karanteenin kaltaisiin olosuhteisiin. Tämä koettiin vankilassa ongelmaksi, ja ilmenneet vaikeudet olivat esillä julkisuudessaakin (Hämeen Sanomat, 21.5.2020). Kriminaalihuollon tukisäätiö esitti silloin toiveen, että oikeusministeriön olisi tullut selvittänyt toimivaltuuksia perheosastolle sijoitettuihin lapsiin kohdistuvista rajoituksista. Sellaista ei kuitenkaan tehty.²⁵¹

Myös äidit kokivat olevansa eristyksissä koronarajoitusten takia, kun he eivät voineet ottaa vastaan vieraita koronarajoitusten takia. Oli pitkiä aikoja, kun edes mahdolliset muut lapset tai puoliso eivät voineet vierailla vankilassa. Sisarukset eivät päässeet tutustumaan nuorimpaan sisarukseensa juuri lainkaan niin kauan kuin tämä oli vankilassa äidin kanssa ja koronarajoitukset olivat voimassa.²⁵² Normaalisti perheosastolla olevat saattoivat olla yhteydessä perheeseen varsin vapaasti ja saivat myös lomia, joita koronan aikana rajoitettiin tai jopa kiellettiin pitkäksi aikaa.

Koronapandemian aikana tuli erityisen hyvin näkyviin ne instituutioisen väliset ristiriidat, mitä Rosi Enroos kuvaa artikkelissa ”Lastensuojelua vankilassa, Instituutioiden tilat ja rajat vankilan perheosastolla”.²⁵³ Vankeinhoidon ja lastensuojelun institutionaaliset tehtävät eroavat toisistaan monin tavoin. Hän korostaa, että lastensuojelutehtävän erillisuus vankilasta ja sen institutionaalisesta perustoiminnasta rajaa perheosaston toimintaa esimerkiksi siten, että tulevista tapahtumista ja poistumisista pitää tehdä vankeinhoidon päätös. Vankeinhoidon reunaehdot muokkaavat monin tavoin perheosaston toimintaa ennalta suunnitelluksi ja rajatuksi, esimerkiksi sen suhteen, keitä muita perheenjäseniä lapsi ja äiti voivat tavata ja missä ja milloin. Vaikka Enroos toteaa, että sekä perheosaston että vankilan työntekijöillä on valtaa vaikuttaa siihen,

²⁵¹ Kriminaalihuollon tukisäätiön lausunto: Vastaus kansallisen lapsistrategian koronatyöryhmän valmisteluun ja koronatilanteen vaikutuksista lapsiin, nuoriin ja lapsiperheisiin, 21.12.2020.

²⁵² Mari Räsänen, ”Etten unohdu sieltä heidän mielestään”, Haastattelututkimus äitiydestä vankilassa. Yhteiskuntatieteiden laitos, Itä-Suomen yliopisto 2021.

²⁵³ Yhteiskuntapolitiikka 79 (2014), s. 140-150.

missä rajat kulkevat, koronapandemian aikana kävi ilmi, että vankila asetti lopulta rajat.²⁵⁴ Tämän tapaisia ongelmia kahden eri lain (vankeuslain ja lastensuojelulain) välillä ei varmaan ollut ajateltu järjestelmää toistakymmentä vuotta sitten uudistettaessa. Noiden lisäksi yhteensovittavaksi vankeuslain kanssa voi joissakin tapauksissa tulla myös lapsenhuoltolaki tapaamisoikeuksien muodossa.

²⁵⁴ Laajemmin ks. hänen väitöskirjansa ”Vankila, vanhemmuus ja lapsi – näkökulmia perhekäytäntöihin”, Rikosseuraamusalan koulutuskeskus 2015, jossa hän tarkastelee vankien vanhemmuus- ja perhesuhteita sekä niistä neuvottelua silloin, kun äiti on vankilassa lapsensa kanssa. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys ohjaa katsomaan vankien perhe- ja vanhemmuussuhteita sekä niihin liittyvää institutionaalista toimintaa neuvotteluina useista näkökulmista: yksittäisten perheiden, vankilaorganisaation, yhteiskunnallisen sääntelyn ja instituutioiden arjen suunnista.

8 Lastensuojelulaitokset koronapandemian aikana

8.1 Lainsäädännölliset ratkaisut

Laitoksiin sijoitetut huostaan otetut lapset ovat monessa mielessä eri asemassa kuin he olisivat kotona. Heidän oikeuksiaan rajoitetaan, mutta kyse ei silloin ole rankaisemisesta vaan rajoittamiselle tulee olla laissa säädetyt perusteet. Lapsen ja hänen vanhempiansa yhteydenpitoa voidaan rajoittaa, jos siitä on vaaraa lapsen terveydelle tai kehitykselle. Toisaalta perusteena voi olla vanhempien suojeleminen, jos lapsesta on vaaraa heidän hengelleen.

Laitoksessa olevan lapsen oikeuksien toteutumista valvotaan tarkoin. Tässä suhteessa se eroaa kotioloista; jokaisesta perus- ja ihmisoikeuden rajoituksesta pidetään kirjaa (74 §) ja huoltajalla ja 12 vuotta täyttäneellä lapsella on oikeus hakea muutosta hallinto-oikeudesta rajoitustoimenpiteitä koskevassa asiassa (77 §). Lisäksi eduskunnan oikeusasiamies valvoo lastensuojelulaitoksia ja tekee niihin tarkastuksia. On kuitenkin muitakin viranomaisia tekemässä samaa työtä. Valtion keskushallintotasolla lastensuojelua valvoo Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus (STTK). Aluehallintovirastoilla on lastensuojelun suunnittelu-, ohjaus- ja valvontavastuu aluehallintotasolla. Niillä on myös erityinen velvollisuus valvoa rajoitusten käyttöä.

Lastensuojelulain 11 luvun perusoikeuksien rajoituksista on kirjoitettu aika paljon, joten ei ole tarvetta käsitellä niitä enää yleisellä tasolla.²⁵⁵ Mainittakoon kuitenkin vuonna 2021 ilmestynyt Susanna Helavirran, Sari Hattusen ja Riitta Laakson toimittama ”Sijaishuollon rajoitustoimenpiteet ammatillisina käytäntöinä ja kokemuksina”-oppikirja, jossa on myös oikeudellisia kysymyksiä käsitteleviä artikkeleita. Noissa kirjoituksissa ei käsitellä koronapandemian aikaa. Kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten oikeuksien toteutumista koronapandemian aikana on kirjoitettu THL:ssa. Noista yhteiskuntatieteen tutkijoiden kirjoituksilla on käyttöä myös oikeustieteen tutkijoille.²⁵⁶

Lastensuojelulain 11 lukua on muutettu ja täydennetty lukuisia kertoja, ja säännökset ovat tulleet koko ajan yksityiskohtaisemmiksi. Yksi rajoituskeino on yhteydenpidon ra-

²⁵⁵ Ks. esim. Hoikkala 2020, Saastamoinen 2018 ja 2020 ja Moilanen 2022.

²⁵⁶ Ks. Siiri Utriainen, Pia Eriksson & Tarja Heino (toim.), Poikkeusolot sijaishuollossa. Koronaepidemian vaikutuksia kodin ulkopuolelle sijoitettuihin lapsiin. Työpäpaperi 35/2021. Terveystieteiden tutkimuskeskus 2021.

joittaminen. Sen edellytykset on lueteltu lain 62 §:ssä ja päätöksenteossa noudatettava menettely selviää 63 §:stä. Lastensuojelulain 62 §:n mukaan sijaishuollossa olevan lapsen oikeutta pitää yhteyttä vanhempiinsa tai muihin hänelle läheisiin henkilöihin saadaan 63 §:ssä tarkoitetulla tavalla rajoittaa, jos yhteydenpidosta ei ole voitu 30 §:ssä tarkoitetussa asiakassuunnitelmassa tai erityisestä syystä muutoin sopia lapsen ja hänen vanhempiansa tai muiden läheistensä kanssa, ja jos:

- 1) yhteydenpito vaarantaa lapsen sijaishuollon tarkoituksen toteuttamisen ja rajoittaminen on lapsen hoidon ja kasvatuksen kannalta välttämätöntä; tai
- 2) yhteydenpidosta on vaaraa lapsen hengelle, terveydelle, kehitykselle tai turvallisuudelle; tai
- 3) rajoittaminen on välttämätöntä vanhempien tai perheen muiden lasten, perhekodein tai laitoksen muiden lasten tai henkilöstön turvallisuuden vuoksi; taikka
- 4) 12 vuotta täyttänyt lapsi vastustaa yhteydenpitoa; sama koskee myös 12 vuotta nuorempaa lasta, jos hän on niin kehittynyt, että hänen tahtonsa voidaan kiinnittää huomiota.

Edellä 1 momentissa tarkoitetuin edellytyksin saadaan:

- 1) rajoittaa lapsen oikeutta tavata vanhempiaan tai muita läheisiään;
- 2) rajoittaa lapsen oikeutta pitää yhteyttä läheisiinsä puhelimitse tai muita yhteydenpitolaitteita tai -välineitä käyttäen;
- 3) lukea ja pidättää lapsen lähettämä tai hänelle osoitettu yksittäinen kirje tai siihen rinnastettava muu luottamuksellinen viesti tai tarkastaa ja pidättää muu lähetys; sekä
- 4) ottaa rajoituksen ajaksi sijaishuoltopaikan haltuun lapsen hallussa olevat yhteydenpitoon käytettävät laitteet ja välineet tai rajoittaa niiden käyttöä.

Edellä 1 momentissa mainituin edellytyksin voidaan lapsen asuinpaikka jättää ilmaismatta vanhemmille tai huoltajille.

Yhteydenpidon rajoittamista koskeva päätös on 63 §:n mukaan aina määräaikainen, enintään vuoden kerrallaan kestävä.²⁵⁷

8.2 Kriteerit perusoikeuksien rajoituksille laitoksissa

Heti 16.3.2020 todettuaan yhdessä tasavallan presidentin kanssa Suomen olevan poikkeusoloissa koronavirusilanteen vuoksi hallitus totesi, että vaikka vierailukiello vallitsi esimerkiksi hoitolaitoksissa, sairaaloissa pois lukien tapauskohtaisesti arvioiden kriittisesti sairaiden ja lasten oireettomasti läheiset, saattohoidossa olevien läheiset ja puoliso tai tukihenkilö synnytysosastolla, varhaiskasvatuksen toimintayksiköt ja niiden yhteydessä järjestettävä esiopetus pidetään toiminnassa (tiedote 140/2020).

Sosiaali- ja terveysministeriö antoi 20.3.2020 ohjeen ”COVID-19 aiheuttaman poikkeustilan huomioiminen perustason sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen toiminnassa”. Siinä todettiin muun muassa, että kaikessa viranomaistoiminnassa on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Kunnan tulee järjestää lastensuojelun tukitoimia eikä niistä voida kategorisesti luopua varautumistarkoituksessa. Edelleen todettiin, että vierailut lastensuojeluyksiköihin tulee mahdollisuuksien mukaan minimoida lapsen lähimpiin henkilöihin ja perheeseen ja tulee suosia puheluita ja videoviestintää. Ohjeessa korostettiin vielä, että ”lastensuojeluyksiköissä ei ole voimassa vierailukielloa, ellei sellaisesta ole erikseen välttämättömänä toimenpiteenä tartuntatautilain 17 §:n mukaisesti ja tarkkarajaisesti päätetty”.

Ministeriö tarkensi lastensuojelun vierailuja ja yhteydenpitoa koskevia toimintaohjeita 1.4.2020 antamassaan ohjeessa (VN/7643/2020). Siinä todettiin aluksi, että myös poikkeusolojen aikana on huomioitava YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen velvoitteet näiden henkilöiden oikeuksien turvaamisen osalta. Lisäksi todettiin, että asetusta jolla suljettiin Uudenmaan maakunta ei sovelleta lapsen tapaamisoikeuden toteutumiseen. Tässä tilanteessa lastensuojelun sijaishuollossa noudatetaan lastensuojelulakia ja tartuntatautilakia.

Ministeriö korosti uudelleen, että lastensuojelulaissa ei ole poikkeusoloja koskevaa erityistä sääntelyä. Vierailuja ja yhteydenpitoa voidaan tarvittaessa rajoittaa tahdonvastaisesti lastensuojelulain mukaisella liikkumisvapauden rajoituksella ja yhteydenpi-

²⁵⁷ Rajoitusten käytössä ilmenneistä ongelmista ks. Kirsi Pollari & Liisa Murto, Jotain rajaa? – Rajoitustoimenpiteiden perusteita lastensuojelussa ja kehitysvammaisten lasten erityishuollossa, s. 200-241 teoksessa Suvianna Hakalehto & Virve Toivonen (toim.), Lapsen oikeudet lastensuojelussa. Kauppakamari 2016, s. 222-224.

torajoituspäätöksellä silloin, kun lakisääteiset edellytykset täyttyvät. Rajoituspäätöksen tulee perustua siihen, että yhteydenpito voi vaarantaa lapsen hengen ja terveyden tai rajoittaminen on välttämätöntä vanhempien tai perheen muiden lasten, perhekodin tai laitoksen muiden lasten tai henkilöstön turvallisuuden vuoksi. *Esimerkiksi jos laitoksessa tai perhekodissa on riskiryhmään kuuluva henkilö, voidaan lapsen kotilomat tai hänen läheisensä vierailut perua yhteydenpidon rajoituksella. Tällöin on varmistettava muu yhteydenpitomahdollisuus läheisiin. Rajoituspäätöksen tulee aina olla yksilökohtainen ja perusteltu. Yleistä kaikille lapsille tehtävää yhteydenpidon rajoituspäätöstä ei ole mahdollista toteuttaa lastensuojelulain nojalla* (kursivointi LN).

Koronapandemian alkuvaiheessa lasten ja vanhempien välisissä tapaamisissa saattoi olla jopa kuukauden tai kahden mittaisia taukoja. Osa vanhemmista ei halunnut tavata lapsia tartuntariskin tai riskiryhmiin kuulumisen vuoksi.²⁵⁸ Kuten monissa muissakin laitoksissa, myös lastensuojelulaitoksissa oli pitkään epäselvää, oliko vierailukiellon asettaminen yksikön johtajan päätöksellä sallittua tartuntatautilain 17 §:n nojalla. Viestintä yleensäkin koettiin ristiriitaiseksi ja epäselväksi. Valvira ja AVI totesivat kuitenkin 2.9.2020 kunnille lähettämässään ohjauskirjeessä ”Perusoikeuksien toteutuminen ja tartuntojen ehkäisy sosiaalihuollossa”, apulaisoikeusasiamiehen muutama kuukausi aiemmin antamaan päätökseen vedoten, että sellaista oikeutta ei ole.²⁵⁹

8.3 Poikkeusolot sijaishuollossa – laillisuusvalvojen tulkitsemana ja sijoitettujen lasten kokemana

Oikeusasiamiehen vuonna 2021 sosiaalihuollon alalla ratkaisemista kanteluista huomattava osa (578/1321) liittyi lapsen oikeuksiin, mutta koronapandemia ei juurikaan näkynyt noissa ratkaisuissa.²⁶⁰ Edellisenä vuonna oikeusasiamies oli saanut heti koronapandemian alussa enemmän kanteluja lasten yhteydenpidon toteuttamisesta ja lasten oikeuksien rajoittamisesta lastensuojelulaitoksissa.²⁶¹ Silloin apulaisoikeusasiamiehen sijainen otti kantaa huostaan otettujen lasten yhteydenpidon toteuttamiseen koronapandemian aikana. Hän totesi, että koronapandemia ei yksin oikeuta lasten perusoikeuksien rajoittamiseen lastensuojelun sijaishuollon yksikössä. Hän vain toisti sosiaali- ja terveysministeriön keväällä 2020 noista asioista antamien tiedotteiden ja

²⁵⁸ Utriainen, Eriksson & Heino 2021, s. 16.

²⁵⁹ Ks. myös SOS-Lapsikylän tiedote, 3.4.2020: ”Sijaishuollossa olevalla lapsella on oikeus tavata läheisiään myös poikkeusoloissa”.

²⁶⁰ Vuoden 2021 toimintakertomus, s. 175-176.

²⁶¹ Vuoden 2020 toimintakertomus, s. 198.

ohjeiden sisällön kantelijalle.²⁶² Tämä muodosti ennakkotapauksen, johon vedottiin myöhemmin vastaavissa tilanteissa.

Oikeusasiamiehen viimeaikainen tyyneys näissä asioissa on ehkä selitettävissä myös sillä, että oikeusasiamies oli satsannut koronaa edeltävinä vuosina lastensuojelulaitoksiin tehtäviin tarkastuksiin. Tämä käy ilmi etenkin vuoden 2018 kertomuksesta (s. 235-236), jonka mukaan lastensuojelulaitoksiin oli tehty useita pääasiassa ennalta ilmoittamattomia tarkastuksia. Niiden tarkoituksena oli selvittää lasten kohtelua ja lapsiin kohdistuneiden rajoitustoimenpiteiden käyttöä. Tarkastuksilla keskityttiin lasten kuulemiseen. Koronapandemian aikana tarkastuksia ei voitu tehdä, mutta kansliassa aloitettiin silloin hanke, jossa on pyritty ottamaan käyttöön uusia, aiempia täydentäviä tiedottamistapoja, joilla lasten oikeuksia ja oikeusasiamiehen tehtäviä voidaan tehdä tunnetuiksi sijaishuollossa.

Oikeusasiamies voi lain mukaan ottaa kantaa niihin asioihin, joista tehdään kanteluja ja joita hän alkaa tutkia omasta aloitteestaan, mutta kyse on kuitenkin aina jossain määrin sattumanvaraisista tilanteista. Siksi on hyvä tutustua THL:n tutkimuksiin, joissa kyselyn kohteet on valittu tieteellisin menetelmin mahdollisimman edustaviksi. Tosin kaikkien lasten tavoittaminen on mahdotonta. THL teki lastensuojelun 24/7 -yksiköille monta kyselytutkimusta, joissa kysyttiin koronapandemian vaikutuksia yksiköiden toimintaan. Tutkimus osoitti, että alkuvaiheen viestintää kritisoitiin.²⁶³ Se kohdistui etenkin siihen, millä keinoin turvataan kodin ulkopuolella asuvien lasten oikeus tavata läheisiään ja käydä kotona sijaishuoltopaikasta. Yksikössä saattoi olla lapsia eri kunnista, ja kunnilla oli toisinaan eri ohjeet. Ilmeisesti lastensuojelussa koronapandemian aikana ilmenneet ongelmat olivat juuri tuontapaisia käytännön ongelmia.

THL:ssa on tutkittu koronaepidemian vaikutuksia kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten hyvinvointiin, mielenterveyteen ja palvelujen saatavuuteen. Johtopäätöksenä voidaan sanoa, että koronaepidemia vaikutti merkittävästi sijoitettujen lasten oikeuksien toteutumiseen. Lasten oikeus tavata läheisiään vaarantui rajoitustoimien myötä eivätkä lapset voineet tavata biologisia vanhempiaan, ja lasten oikeus saada tarvittavia palveluja

²⁶² Apulaisoikeusasiamiehen sijaisen päätös, 6.4.2020, EOAK/2130/2020 (Huostaan otettujen lasten yhteydenpidon toteuttaminen koronapandemian aikana).

²⁶³ Apulaisoikeusasiamies kiinnitti sijaishuollon yksikön ja sijoittajakunnan huomiota hyvään tiedottamiseen pandemiaan liittyvistä kysymyksistä, 19.8.2021, EOAK/3212/2020 (Limingan koulukodin menettely).

vaarantui, kun palvelujen saatavuus heikkeni. Tämä koski esimerkiksi mielenterveyspalveluja, joille oli entistä enemmän käyttöä korona-aikana.²⁶⁴ Koronapandemia toi kuitenkin mukanaan myös positiivisia muutoksia lastensuojeluun. Digiloikan myötä on otettu käyttöön uusia digitaalisia työkaluja. Tämä on toisaalta kuormittanut työntekijöitä ja asiakkaita, mutta osa heistä on kokenut uudet etätöiden muodot myös vuorovaiikutusta helpottaviksi. Etäopiskelu sopii joillekin lapsille hyvin, koska ympärillä ei ole häiriötekijöitä, kuten lähiopetuksessa on.²⁶⁵

Kun sijaishuollossa on ollut puutteita jo normaalioloissa ennen koronaepidemiaa, ei ole helppo sanoa, mitkä vaikutukset (ongelmat) ovat juuri koronaepidemian aiheuttamia. Ei ylipäätään tiedetä sijaishuollon vaikuttavuudesta eikä tiedetä, miten se ottaa huomioon lasten erilaiset taustat ja tarpeet.²⁶⁶

THL:n tutkijat päätyvätkin seuraavaan johtopäätökseen: ”Kun poikkeusolot alkoivat Suomessa, todettiin erinäisissä valtakunnallisissa ja paikallisissa ohjeistuksissa, että lastensuojelulaitosten mukaisten säädösten pohjalta voidaan rajoittaa sijoitettuja lapsia ja siksi lastensuojelulain ja (tartuntatautilain) rinnalle ei katsottu tarvittavan muita säädöksiä epidemian esiin nostaman rajoittamisen tarpeeseen. Tämä oli tehokas muistutus siitä, kuinka valmiiksi lastensuojelun sijaishuollossa on virittäytytty rajoittamiseen ja sitä koskevaan päätöksentekoon. Poikkeusoloissakin pärjätään samalla säännöstöllä.”²⁶⁷ Itse voin yhtyä tähän analyysiin, vaikka se ei olekaan tarkkaan juridiseen analyysiin perustuva, vaan yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa tyypillistä metodologiaa, haastatteluja, käyttäen saatu tutkimustulos.

²⁶⁴ Ks. Lotta Saariluoma, Tarja Heino, Pia Eriksson & Siiri Utriainen, Kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten ja nuorten koulunkäynti ja hyvinvointi koronan varjossa vuonna 2021. Tutkimuksesta tiiviisti 72/2021. Terveiden ja hyvinvoinnin Laitos 2021.

²⁶⁵ Ks. Siiri Nelimarkka, Seija Maijala, Pia Eriksson & Tarja Heino, Koronapandemian vaikutuksia lastensuojelun palveluihin ja asiakkaiden hyvinvointiin vuonna 2020. Työpöytäpaperi 5/2021. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos 2021.

²⁶⁶ Jotain voidaan päätellä lastensuojelun onnistumisesta tai epäonnistumisesta tutustumalla lastensuojelulasten elämänvaiheisiin laitoksen jälkeen. Se poikkeaa tutkimusten mukaan kaikilla mittapuilla muista lapsista – huonompaan suuntaan. Ks. Antti Kärrälä & Tiina Ristikari, Kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten aikuisuuden asemat, s. 225-256 teoksessa Johanna Kallio & Mia Hakovirta (toim.), Lapsiperheiden köyhyys ja huono-osaisuus. Vastapaino 2020.

²⁶⁷ Utriainen, Eriksson & Heino 2021, s. 31.

9 Kehitysvammaiset lapset laitoksessa koronapandemian aikana

9.1 Lähtökohdista

Vankien ja lastensuojelulaitoksiin sijoitettujen lasten oikeuksien lisäksi käsittelen vammaisten henkilöiden oikeuksia siltä kannalta, miten koronapandemia on vaikuttanut niihin. Pohjana on YK:n vammaissopimus, jota en tässä kuitenkaan sen tarkemmin käsittele. Sen 1 artiklan mukaan vammaisiin henkilöihin kuuluvat ”ne, joilla on sellainen pitkäaikainen ruumiillinen, henkinen, älyllinen tai aisteihin liittyvä vamma, joka vuorovaikutuksessa erilaisten esteiden kanssa voi estää heidän täysimääräisen ja tehokkaan osallistumisensa yhteiskuntaan yhdenvertaisesti muiden kanssa”. Vammaisuus ei ole henkilön ominaisuus tai vamma itsessään, vaan se määräytyy suhteessa ympäröivään yhteiskuntaan.²⁶⁸

En käsittele kaikkien vammaisten henkilöiden oikeuksia vaan ainoastaan kehitysvammaisten henkilöiden oikeuksia ja heistä laitoksiin sijoitettujen oikeuksia. Perustelen valintaa sillä, että olen myös edellä keskittynyt laitoksissa olevien henkilöiden oikeuksiin koronapandemian oloissa.²⁶⁹ Kehitysvammalaitokset ovat varsin tuntemattomia ulkopuolisille. Tilastotietojakaan ei ole koottu kattavasti valtakunnan tasolla. Tiedetään toki kehitysvammalaitoksissa olevien lukumäärä ja montako heistä on alaikäisiä. Sen sijaan ei tiedetä valtakunnan tasolla, kuinka monta alaikäistä kehitysvammaista on sijoitettu tahdosta riippumatta laitokseen. Erytishuoltopiireittäin löytyy jonkin verran lukumääräistä tietoa. Esimerkiksi Uudenmaan ja Etelä-Hämeen alueilla toimivan Ete-

²⁶⁸ Ks. tarkemmin Antti Teittinen, Mari Kivistö, Merja Tarvainen & Sanna Hautala (toim.), *Vammaiset ihmiset kansalaisina*. Vastapaino 2021 ja Simo Vehmas, *Vammaisuus, Johdatus historiaan, teoriaan ja etiikkaan*. Gaudeamus 2005. Ks. myös Jenny E. Goldschmidt, *New Perspectives on Equality: Towards Transformative Justice through the Disability Convention?* *Nordic Journal of Human Rights* 35 (2017), s. 1-14.

²⁶⁹ Vrt. Päivi Sainio ym., *Koronapandemian ja sen rajoittamistoimien vaikutukset toimintarajoitteisten ihmisten elämään*. *Sosiaalilääketieteellinen Aikakauslehti* 58 (2021), s. 235-252. Tutkimus käsittelee vammaisista henkilöistä vain niitä, joilla on henkilökohtainen avustaja.

van viime vuoden lukuja löytyy myös verkosta, vaikkakaan ei ikäryhmitäin: <https://www.eteva.fi/globalassets/tiedostot/tiedostot---eteva/yhtymahallitus/2022/liite-4.-erityishuollon-johtoryhman-toiminta-vuonna-2021.pdf>.

Vammaislainsäädäntöä on pyritty uusimaan pitkään, mutta se ei ole onnistunut tähän mennessä. Keskeinen laki on kehitysvammaisten erityishuollosta annettu laki (519/1977).²⁷⁰ Se koskee kaikenikäisiä kehitysvammaisia henkilöitä, ei pelkästään lapsia. Lakia sovelletaan henkilöön, jonka kehitys tai henkinen toiminta on estynyt tai häiriintynyt synnynnäisen tai kehitysiässä saadun sairauden tai vamman vuoksi ja joka ei muun lain nojalla voi saada tarvitsemiaan palveluja.²⁷¹

Etenkään vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen jälkeen vammaisten henkilöiden oikeudellista asemaa koskeva lainsäädäntö ei täyttänyt perusoikeussäätelyn sille asettamia vaatimuksia, mihin eduskunnan oikeusasiamies puuttui useaan kertaan vuodesta 1996 alkaen.²⁷² Muutoksen aikaan saaminen kesti aina siihen asti, kunnes YK:n vammaissopimuksen ratifiointia ei voitu enää lykätä. Se tuli mahdolliseksi vasta, kun kehitysvammalakiin oli lisätty uusi 3a luku: Itsemääräämisoikeuden vahvistaminen ja rajoitustoimenpiteiden käyttö erityishuollossa (381/2016).²⁷³ Rajoitustoimenpiteinä mainitaan muun muassa kiinnipitäminen, aineiden ja esineiden haltuunotto, henkilöntarkastus, valvottu liikkuminen. Yleensä rajoitusten käytön suhteen ei ole merkitystä sillä, onko kyse tahdosta riippumattomasta vai vapaaehtoisesta erityishuollosta, lukuun ottamatta 42n §:n 3 momentissa tarkoitettua rajoitusta (poistumisen estäminen). Laki ei sen sijaan tunne yhteydenpidon rajoittamista tässä yhteydessä (KHO 2018:8 ja KHO 2017:132).²⁷⁴

²⁷⁰ Vammaislainsäädännön kehityksestä ks. Niina Gråsten, Vammaisuus erityisten oikeuksien perustana, s. 315-365 teoksessa Virve Toivonen, Anna Mäki-Petäjä-Leinonen & Eeva Nykänen (toim.), Hyvinvointioikeus – kirjoituksia oikeudesta ja hyvinvoinnista. Kauppakamari 2022. Yleisesti ks. myös Pauli Rautiainen, Vammainen ihminen oikeudessa, s. 21-59 teoksessa Antti Teittinen ym. (toim.), Vammaiset ihmiset kansalaisina. Vastapaino 2021.

²⁷¹ Lain soveltamisalasta KHO 2021:7 ja 2016:109. Harkintavallasta ks. Marjo Romakaniemi, Marjatta Marin & Tiina Lappalainen, Vammaissosiaalityön asiantuntijuus harkintavallan perusteena, s. 171-198 teoksessa Anneli Pohjola ym. (toim.), Yhteiskunnallisen asemansa ottava sosiaalityö. Vastapaino 2019.

²⁷² Apulaisoikeusasiamiehen päätös, 16.12.1996, Dnro 121/2/95 (Pakon käyttö kehitysvammaisten erityishuollon keskuslaitoksissa). Hän oli tarkastanut kaikki mainitut laitokset. Ks. myöhemmältä ajalta Jukka Kumpuvuori, Perusoikeuksien rajoittamisesta kehitysvamma palvelujen toteuttamisessa. Sosiaali- ja terveysministeriö, Selvityksiä 2006:45.

²⁷³ Ks. HE 96/2015 vp ja PeVL 12/2016 vp. ja PeVL 15/2015 vp. (lakiin jäi paljon ongelmia PeV:n mielestä).

²⁷⁴ Se ei ollut sallittua myöskään ennen vuoden 1996 lainmuutosta. Ks. KHO 2013:142.

Valtioneuvosto teki jo vuonna 2012 periaatepäätöksen, jonka mukaan laitosasuminen lakkautetaan vuoden 2020 jälkeen. Tämän toteuttaminen olisi erittäin tärkeää, sillä se on perusteltavissa vammaissopimuksen 19 artiklalla, jonka mukaan jokainen saa itse valita miten, missä ja kenen kanssa asuu. Perinteinen laitosasuminen sopii huonosti tämän kanssa yhteen. Vaikka laitoshoidossa olevien kehitysvammaisten määrä on laskenut huomattavasti viime vuosikymmenien aikana (vuodesta 2012 vuoteen 2021 asiakasmäärä on vähentynyt vajaaseen kolmasosaan), ei ole siitä huolimatta pysytty laitoshoidolle asetetuissa tavoitteissa. On lähdetty siitä, että ei tehdä pakkosiirtoja. Iäkkäät ihmiset eivät yleensä halua muuttaa pois laitoksesta, missä ovat asuneet hyvin pitkään. Vuoden 2021 lopussa pitkäaikaisessa laitoshoidossa oli 403 asiakasta, joista alle 18-vuotiaita oli 128.²⁷⁵ Alle 18-vuotiaiden lukumäärä oli hienoisessa nousussa vielä viime vuosikymmenellä, mutta nyt heidän määränsä on jo kääntynyt hienoiseen laskuun. Periaatteena on, että kehitysvammaisten lasten uusia laitossijoituksia ei enää tehtäisi. Täysin ei tästä periaatteesta ole voitu pitää kiinni. Laitoksissa olevien lasten osuuden nopea pieneneminen on vaikeaa, ellei perheille ole tarjolla riittävästi kotiin vietäviä palveluja ja tukitoimia.²⁷⁶

Osa laitoksissa olevista kehitysvammaisista on siellä tahdosta riippumattomassa erityishuollossa kehitysvammalain 32 ja 38 §:ssä mainituin perustein.²⁷⁷ Heistä jotkut ovat syyllistyneet vakavaan rikokseen, ja heidät on vankilan sijaan sijoitettu kehitysvammaisten laitokseen. Kehitysvammaliiton tietojen mukaan tahdosta riippumattomassa erityishuollossa oli vuonna 2021 noin 20 henkilöä.²⁷⁸ Vuonna 2001 tahdosta riippumattomassa erityishuollossa oli arvioiden mukaan noin puolet vuoden 2021 määrästä.²⁷⁹

Tahdosta riippumatta laitoksiin sijoitettujen alaikäisten kehitysvammaisten tarkkaa määrää ei edes tiedetä, mutta arvioiden mukaan heidän määränsä on kasvanut viime

²⁷⁵ Sosiaalihuollon laitos- ja asumispalvelut 2021. Tilastoraportti 26/2022. 15.6.2022. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.

²⁷⁶ Ks. Kehitysvammaliiton vetoamus: ”Lapset pois laitoksista – perheille riittävästi apua kotiin.” 1.12.2017.

²⁷⁷ Oikeuskäytännön perusteella kriteerit eivät ole täysin yksiselitteisiä. Ks. KHO 30.12.2014 T 4132 (ruokavalion laajentaminen pitäisi tehdä terveydenhuollon ammattilaisten kanssa; äiti ei siihen pystynyt) ja 11.3.2021 H 814 (oli mahdollista kohdistaa tahdosta riippumatonta erityishuoltoa koskeva määräys, vaikka ko. henkilöllä ei ollut älyllistä kehitysvammaa).

²⁷⁸ Näin Kehitysvammaliiton Ketju-lehti, 2.2.2021.

²⁷⁹ Eija Koivuranta, Perusteltuja rajoituksia vai huonoa kohtelua – selvitys sosiaali- ja terveydenhuollon pakotteista. Sosiaali- ja terveysministeriö, Työryhmämuistioita 2001:33, s. 91.

vuosina.²⁸⁰ Syitä laitokseen joutumiselle on muitakin kuin rikollisuus, ainakin itsetuhoisen käytös ja päihtet. Valtaosa tahdosta riippumattoman huollon asiakkaista on nuoria, lastensuojelun jälkihoidon asiakkaita.²⁸¹ Heille ei ole aina helppo löytää sijoituspaikkaa. Esimerkiksi tuoreessa tapauksessa hallinto-oikeus päätyi siihen, että koska alaikäisen potilaan aggressiivinen ja arvaamaton käytös tarkkailuajana johtui hänen kehitysvammastaan, kyseessä ei voinut olla sellainen mielenterveyslaissa tarkoitettu vakava mielenterveyden häiriö, jonka perusteella hänet olisi voitu määrätä psykiatriseen sairaalahoitoon hänen tahdostaan riippumatta. Hänen hoitonsa olisi tullut järjestää kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain mukaisena erityishuoltona (Pohjois-Suomen hallinto-oikeus, 31.5.2022 724/2022).

Myös oikeusturvaa on parannettu, sillä tahdosta riippumatta annettavaa erityishuoltoa koskevat päätökset alistetaan kehitysvammalain 33 §:n 3 momentin mukaisesti hallinto-oikeuden vahvistettavaksi. Korkein hallinto-oikeus on lähtenyt siitä, että kehitysvammalain 81 d §:n ensimmäistä virkettä oli tulkittava niin, että valittaminen hallinto-oikeuden päätöksestä tahdosta riippumattomasta erityishuoltoa koskevassa asiassa edellyttää 1.1.2020 alkaen valituslupaa (KHO 2022:20). Vammaispalvelulainsäädännön uudistuksesta antamassaan lausunnossa KHO on esittänyt, että kehitysvammalakiehdotusta tulisi täydentää tältä osin. Muunkinlaisia käsityksiä on esitetty. Periaatteellisesti kannalta asia on erittäin merkittävä.²⁸²

YK:n lapsen oikeuksien sopimus koskee myös kehitysvammaisia lapsia. Lapsen etu on siten otettava huomioon kaikissa kehitysvammahuollon toimissa.²⁸³ Vaikka lapsen oikeuksien sopimus turvaa vammaisille lapsille samat oikeudet kuin muillekin lapsille,

²⁸⁰ Vrt. Leena Matikka, Pakko kehitysvammahuollossa, s. 44-51 teoksessa Pakosta pois, Sosiaalihuollon pakkokeinoja selvittäneen työryhmän muistio. Sosiaalihuollon raporttisarja Nro 4/1990. S. 45 hän kysyy: ”Vaikka tahdonvastaisessa erityishuollossa on nyt vain kaksi henkilöä, voidaan kysyä, kuinka moni yli 5000 kehitysvammalaitoksessa hoidettavasta on laitoksessa omasta tahdostaan.”

²⁸¹ Mediuutiset, 19.3.2021. Oikeuskäytäntöä tahdosta riippumattoman erityishuollon oikeudellisten ehtojen täyttymisestä: KHO 30.12.2014 T 4132 ja 11.3.2021 H 814.

²⁸² Lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle vammaispalvelulainsäädännön uudistuksesta (asia: VN/12531/2021), 4.4.2022, diaarinumero H 101/22. Vrt. Itä-Suomen yliopiston viiden tutkijan lausunto samassa asiassa (4.4.2022). Heidän mielestään tahdonvastainen erityishuolto on siinä määrin merkittävällä tavalla yksilön perustavimpiin oikeuksiin kajoava toimenpide, ettei sitä tulisi ottaa valituslupajärjestelmän piiriin. Paljolti samaa keskustelua, mitä käydään myös lastensuojelulaista. Siitä ks. Liisa Nieminen, Lasten tahdonvastaista huostaanottoa koskevan päätöksentekojärjestelmän uudistaminen – mission impossible? Lakimies 1/2022, s. 59-95, 81-91.

²⁸³ Ks. oikeusasiamiehen päätös, 29.11.2017, EOAK/4563/2016. Oikeusasiamies oli sitä mieltä, että lapsia ei saa sijoittaa aikuisten osastolle, mutta myöskään aikuisia ei saa sijoittaa lasten osastolle. Ks. myös oikeusasiamiehen päätös, 24.2.2020, EOAK/877/2020. Oikeusasiamies korosti, että lapsen erityishuolto on järjestettävä ruotsin kielellä ruotsinkieliselle lapselle.

on vammaissopimuksella sen lisäksi suuri merkitys vammaisille lapsille. Se tuo esille vammaisten lasten erityisaseman, ja noita kahta sopimusta pitää ajatella kokonaisuutena vammaisten lasten kannalta. Lapsen oikeuksien sopimuksessa on erikseen vammaisia lapsia koskeva 23 artikla²⁸⁴, ja vastaavasti vammaissopimuksessa on erikseen lapsia koskeva 7 artikla.²⁸⁵ Kehitysvammalain ei tehdä eroa aikuisten ja lasten välillä, vaan samat rajoitustoimenpiteet voidaan kohdistaa sekä lapsiin että aikuisiin. Perustuslakivaliokunta näki tällaisessa ratkaisussa monia ongelmia ja oli sitä mieltä, että lasten erityisasema rajoitustoimenpiteisiin liittyvässä perus- ja ihmisoikeussäätelyssä tulisi ottaa huomioon laissa (PeVL 15/2015 vp ja PeVL 12/2016 vp).²⁸⁶ Muutoinkin se näki ehdotuksessa jopa merkkejä paluusta laitosaltaan. Aina ei ole selvää, milloin on kyse rajoitus- ja milloin hoitotoimenpiteestä tai perusoikeuden rajoittamisesta tai sen käytön säätelystä.²⁸⁷

Hallitus aikoo antaa eduskunnalle vammaislainsäädännön uudistamista koskevan esityksen vielä vuoden 2022 aikana.²⁸⁸ Uudistuksen on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2023 alussa. Nykyinen vammaispalvelulaki (387/1980) kumottaisiin, ja uusi vammaispalvelulaki sisältäisi säännökset vammaisille henkilöille järjestettävistä sosiaalihuollon erityispalveluista. Kehitysvammalakiin jätettäisiin voimaan itsemääräämisoikeuden vahvistamista ja perusoikeuksien rajoittamista sekä tahdosta riippumatonta erityishuoltoa koskevat pykälät.

9.2 Koronapandemian aikana syntyneet perus- ja ihmisoikeusongelmat

Sosiaali- ja terveysministeriö otti kantaa vammaisten henkilöiden oikeuksien rajoittamiseen 1.4.2020 antamassaan yleisesti sosiaalihuollon yksiköitä koskevassa ohjeessa (VN/7643/2020). Tärkeää tässä oli havainto, että kehitysvammalain nojalla teh-

²⁸⁴ Yleiskommentti N:o 9 vuodelta 2006.

²⁸⁵ Vammaissopimuksen lapsinäkökulmasta ks. Merike Helander & Sonja Vahtera, Vamman kanssa elävän lapsen perus- ja ihmisoikeudet, s. 32-49 teoksessa Vammaisuus ja lapsen oikeudet, Elämää vamman kanssa. Lapsiasiavaltuutettu 2020.

²⁸⁶ Ks. myös PeVL 15/2016 vp.

²⁸⁷ Ks. myös Ida Koivisto, Ohjattua vapautta? Itsemääräämisoikeus hallinnan väliin. Lakimies 6/2018, s. 627-650, 641-642. On epäselvää, missä määrin yleensä voidaan puhua itsemääräämisoikeudesta vaikeasti kehitysvammaisen henkilön kohdalla. Ks. Simo Vehmas & Reetta Meitola, Vaikeasti kehitysvammaisten arki ja ihmisyytensä. Gaudeamus 2022.

²⁸⁸ <https://thl.fi/fi/web/vammaispalvelujen-kasikirja/ajankohtaista/vammaispalvelulainsaadannon-uudistus> (vierailtu 20.7.2022).

täviin itsemääräämisoikeuden rajoittamiseen liittyviin toimenpiteisiin ei kuulu poikkeusoloja varten laadittua erityissäätelyä. Kyseisen lain nojalla tehtävien rajoitustoimenpiteiden perusteena ei siten voi olla tartuntataudin leviämisen estämiseen liittyvä tarve.

Edellä viitatussa ministeriön ohjeessa tuotiin esiin, että tartuntatautilain 60, 63 ja 67 §:n säännöksiä henkilön määräämisestä karanteeniin voidaan soveltaa myös sosiaalihuollon toimintayksiköissä asuviin vammaisiin henkilöihin. Toimintayksikön johtaja voisi asettaa vierailukiellon tartunnan torjumiseksi tartuntatautilain 17 §:n nojalla. Tartuntojen leviämisen estämiseksi ohjeessa suositeltiin välttämään liikkumista sosiaalihuollon yksiköstä mahdollisuuksien mukaan. Kaikessa toiminnassa on otettava huomioon YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien sopimus. Sopimuksen 11 artiklan mukaan julkisen vallan on toteutettava kaikki tarvittavat toimet varmistaakseen vammaisten henkilöiden suojelun ja turvallisuuden vaaratilanteissa.

Valtioneuvosto teki 6.5.2020 periaatepäätöksen suunnitelmasta koronakriisin hallinnan hybridistrategiaksi. Luultiin, että pandemiasta ja rajoituksista oltaisiin vähitellen pääsemässä eroon. Periaatepäätöksessä otettiin kantaa myös vierailuihin ja toistettiin näkemys, jonka mukaan vierailut sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköissä ovat rajoitettavissa tartuntatautilain 17 §:n nojalla yksikön omin päätöksin. Rajoitukset pidettäisiin voimassa toistaiseksi ja asiaa arvioidisiin seuraavan kerran kesäkuun 2020 loppuun mennessä. Tapauskohtaisesti arvioiden olisi edelleen mahdollista sallia kriittisesti sairaiden ja lasten oireettomat läheiset, saattohoidossa olevien läheiset sekä puoliso tai tukihenkilö synnytysosastolla. Sosiaali- ja terveysministeriö julkaisi 16.6.2020 ohjeen vierailuista sosiaali- ja terveydenhuollon yksiköissä koronavirusepidemian aikana korostaen toimintayksikkökohtaisia vierailukieltoja.

Mahdollisuus asettaa vierailukiello yksittäisen laitoksen päällikön päätöksellä sai aikaan kriittisiä kommentteja eri tahoilla, ja se katsottiin lainvastaiseksi. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies torjui samanlaisen yleisen vierailukiellon käyttömahdollisuuden tartuntatautilain 17 §:n nojalla vanhustenhoitoyksiköissä kesäkuussa 2020 (EOAK 3232/2020).²⁸⁹ Päätös sai paljon julkisuutta. Tämän jälkeen myös kehitysvammajärjestöt alkoivat kritisoida vammaisten henkilöiden asumisyksiköissä tartuntatautilain 17 §:n nojalla käyttöön otettuja vierailukieltoja. Yksiköiden johdot olivat vaikean tilanteen edessä, kun ohjeistus oli noin ristiriitaista.²⁹⁰ Vähitellen kritiikki meni perille. Valvira ja Aluehallintovirasto (AVI) antoivat 2.9.2020 ohjeen (Perusoikeuksien toteutuminen ja tartuntojen ehkäisy sosiaalihuollossa). Siinä tuotiin esiin, että tartuntatautilain

²⁸⁹ Perustelut ks. AOA:n päätös, s. 19-22.

²⁹⁰ Kehitysvammaisten tukiliiton sivulla oli kriittisiä kommentteja, esim. 18.6.2020: ”Vierailukiello ei voi koskea kaikkia vammaisten asumisyksiköiden asukkaita” (vierailtu 20.6.2022).

17 §:n nojalla ei voida antaa sitovia vierailukielloja. Ohjeessa viitattiin myös apulaisoikeusasiamiehen kesäkuussa 2020 antamaan, yllä mainittuun päätökseen.

Oikeuslähdeopillisesti vahvin ratkaisu saatiin korkeimmalta hallinto-oikeudella päätöksessä, jossa oli kyse vierailukiellon asettamisesta vammaispalvelujen asumisyksiköön (KHO 2021:1). KHO:n mielestä vierailukiellon antaminen merkitsi pitkälle menevää puuttumista asumisyksikön asukkaiden yksityiselämän ja perhe-elämän suojaan. Tartuntatautilain 17 §:ssä ei ollut säädetty toimivallasta ryhtyä toimenpiteisiin, joilla rajoitettiin perusoikeuksia. Karanteeniin voitiin sen sijaan yksityinen ihminen asettaa tartuntatautilain 63 §:n nojalla.²⁹¹ Myös EOA totesi, että vierailukielloa ei voitu tartuntatautilain 17 §:n nojalla asettaa, mutta yksittäinen ihminen voitiin asettaa karanteeniin tartuntatautilain 63 §:n mukaisen virkasuhteisen tartuntataudeista vastaavan lääkärin tekemällä päätöksellä. EOA viittasi tueksi yllä mainittuun Valviran ja AVI:n ohjeeseen.²⁹²

Vammaisjärjestöt ovat hyvin aktiivisia kehitysvammaisten ihmisten perus- ja ihmisoikeuksien puolustamisessa. Kehitysvammaliitto²⁹³ on jo 70-vuotias ja sillä on koko maan kattava organisaatio, ja se järjestää koulutusta. Kehitysvammaisten tukiliitto²⁹⁴ on nuorempi ihmisoikeusjärjestö, joka antaa myös oikeudellista neuvontaa. Molemmat ovat tunnettuja ja arvostettuja järjestöjä, joilla on myös omat lehdet ja muutakin julkaisutoimintaa. Vammaisten henkilöiden perusoikeuksien rajoittamisesta ja itsemääräämisoikeudesta on tehty paljon opinnäytteitä.²⁹⁵ Vammaisjärjestöt ovat tehneet tutkimusyhteistyötä etenkin ammattikorkeakoulujen kanssa. Hyödyksi ovat ainakin Elena Jokelan ja Daniela Oräddin opinnäytetyö ”Koronaviruspandemian vaikutuksia kehitys-

²⁹¹ Samoin päätteli oikeusasiamies 26.1.2021 antamassaan päätöksessä, EOAK/5944/2020 (Vierailuja koskevat rajoitukset vammaisten asumispalveluyksikössä).

²⁹² Oikeusasiamiehen päätös, 10.11.2021, EOAK/6353/2020 (Hoitokodin karanteenimääräykset)

²⁹³ <https://www.kehitysvammaliitto.fi/>

²⁹⁴ <https://www.tukiliitto.fi/> (vierailtu 15.6.2022)

²⁹⁵ Esim. 1) Tiina Kinnunen, Kenellä on oikeus päättää? Itsemääräämisoikeus kehitysvammaisten erityishuollossa lainsäädännön näkökulmasta. Pro gradu –tutkielma, sosiälityön ja yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos. Jyväskylän yliopisto 2016. 2) Jussi Törmänen, Rajoitustoimenpiteet kehitysvammaisten erityishuollossa: perusoikeuksien rajoittamisen edellytykset ja perusoikeuskollisiot. Oikeustieteellinen tiedekunta, Lapin yliopisto 2021. 3) Henrietta Tavio, kehitysvammaisten tahdosta riippumaton erityishuolto – Henkilökunnan näkemyksiä Auranlaakson asumisyksikössä. Turku AMK 2022 ja 4) Kaisa Tauriainen, Itsemääräämisoikeuden rajoittamistoimenpiteiden käyttö erityisryhmien palveluissa. Savonia AMK 2022.

vammaisten asumispalveluyksiköiden asukkaiden arkeen” (HUMAK 2021) ja Ville Kedon opinnäytetyö ”Tahdosta riippumaton erityishuolto – opas asiakastyöhön” (XAMK 2021).

III SOPEUTUMISTA PANDEMIAN JÄLKEISEEN TILANTEESEEN

10 Jälkikäteinen kritiikki – riittääkö se?

Pitkällä tähtäyksellä koronapandemian aika tulee varmasti näkymään myös ihmisoikeusjuridiikassa. Näin voidaan päätellä jo Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen pandemiaseminaaria varten tammikuussa 2022 laaditusta, ihmisoikeuksien uusia haasteita korostavasta taustapaperista ”Human rights protection in the time of pandemic: new challenges and new perspectives” (Judicial Seminar, 28 January 2022, Council of Europe). Muutama kuukausi myöhemmin ilmoitettiin Euroopan neuvoston uudesta lapsen oikeuksien strategiasta vuosille 2022-2025 (Council of Europe Strategy for the Rights of the Child).²⁹⁶

Keväällä 2022 uutisoitiin ihmisoikeustuomioistuimen ensimmäisestä COVID-19-päätöksestä. Sveitsin hallituksen antama yleinen kokoontumiskielto rikkoi tuomioistuimen mielestä ihmisoikeussopimuksen turvaamaa kokoontumis- ja yhdistymisvapautta tapauksessa *Communaute genevoise d'action syndicale (CGAS) v. Switzerland*, 15.3.2022. Tuon jälkeen on otettu kantaa esimerkiksi perhe- ja yksityiselämän suojaan, ja tuomioistuimessa on suuri määrä koronaan liittyviä tapauksia odottamassa ratkaisua (muun muassa perhe-elämän ja yksityiselämän suoja, uskonnon vapaus ja ilmaisun vapaus niissä esillä).²⁹⁷

Lähivuosina ihmisoikeustuomioistuimesta saadaan varmasti lisää tulkintakäytäntöä ihmisoikeuksien loukkauksista koronapandemian aikana. Sama koskee globaaleja YK:n ihmisoikeuksien valvontaelimiä, mukaan lukien YK:n lapsen oikeuksien komitea.²⁹⁸

²⁹⁶ <https://rm.coe.int/council-of-europe-strategy-for-the-rights-of-the-child-2022-2027-child/1680a5ef27> (vierailtu 14.8.2022) Tarkemmin strategiasta ks. www.coe.int/children.

²⁹⁷ Ks. Factsheet: COVID 19 health crisis. March 2022.

²⁹⁸ Kaikkien ihmisoikeussopimusten tulkinnassa keskeinen ongelma tässä yhteydessä on: ”an inherent tension between protecting the health of the public and respecting individual rights, including right to privacy, physical integrity, and freedom of movement”. Miten löytää tasapaino yksityisen ja julkisen välillä? Ks. tarkemmin Brigit Toebes &

Joskaan ne eivät ole yhtä tehokkaita kuin Euroopan neuvoston ihmisoikeustuomioistuimien. Langettavakaan tuomio ei yleensä enää suoraan auta niitä ihmisiä, jotka ovat tuossa yksittäisessä tapauksessa joutuneet oikeuden loukkauksen kohteeksi. Yksittäisellä tapauksella on kuitenkin yleensä yleisempää merkitystä; langettava tuomio saattaa johtaa lainmuutokseen ja muutoksiin viranomaiskäytännöissä.

Suomessa suurin osa COVID-19 –pandemian torjumiseksi toteutetuista toimenpiteistä on perustunut tavallisen lainsäädännön, yleensä tartuntatautilain tilapäisiin muutoksiin. Tässä tutkimuksessa käsittelemissäni tapauksissa valmiuslailla ei ole ollut suurta merkitystä eikä tartuntatautilaillakaan niin suurta merkitystä kuin olisi haluttu. Lain 17 §:n nojalla olisi haluttu päättää vierailukielloista ja 58 §:n nojalla sulkea tiloja. Kuten aiemmin muissakin yhteyksissä on todettu, 17 § ei anna tuollaista toimivaltaa. Lain 58 §:ssä on myös välttämättömyyshedellytys, minkä myös ministeriö oli ainakin yhdessä tapauksessa unohtanut antamastaan ohjeesta. Sen sijaan on tarvittu rangaistusten täytäntöönpanoa koskevan lainsäädännön määräaikaista muuttamista, mutta siihenkään ei ryhdytty heti. Esimerkiksi lastensuojelussa taas lähdettiin siitä, että lain sallimiin rajoihin mahtui vielä paljon lisää toimintaa. Lastensuojeluun ei tarvittu lainsäädäntömuutoksia, eikä asiaa edes selvitetty perusteellisesti.

Yleiset laillisuusvalvojat, etenkin eduskunnan oikeusasiamies, ovat olleet keskeisessä asemassa koronapandemian aikana oikeusvaltion puolustajina. Perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen suljetuissa laitoksissa on ollut eduskunnan oikeusasiamiehen perinteinen valvontatehtävä, sekä tehtyjen tarkastusten että saatujen kantelujen osalta.²⁹⁹ Nuo tehtävät sujuvat paljolti rutiinilla, mutta laillisuusvalvonnassa saatetaan joutua ongelmalliseen tilanteeseen, jos kyseessä on uuden tyyppinen asia, kuten COVID-19. Silloin saattaa olla vaikea nähdä, mikä asiassa on lopulta juridiikkaa ja mikä politiikkaa (policy). On tärkeää luottaa noissa tilanteissa substanssiasiantuntijoihin, ensi sijassa terveystieteiden asiantuntijoihin tässä kriisissä. Ainakin yhdessä tapauksessa on joillakin tahoilla epäilty, että apulaisoikeusasiamies ylitti toimivaltansa ryhtymällä haastamaan terveystieteiden keskeisiä tavoitteita.³⁰⁰ Sama vaatimus koskee tuomioistuimia niiden tehdessä COVID-19 –ratkaisuja, mutta tuomioistuinten rooli on kuitenkin ka-

Katharina Ó Cathaoir, *Public Health and Human Rights*, s. 359-389 teoksessa Brigit Toebes ym., *Health and Human Rights*. Intersentia 2022, s. 359.

²⁹⁹ Tarkemmin ks. Markus Kari, *Syyttäjistä kehittäjäksi*. Eduskunnan oikeusasiamiehen kehitys kansalais- ja perusoikeuskeskeiseksi, s. 10-175 teoksessa *Eduskunnan oikeusasiamies 1920-2020. Sata vuotta laillisuusvalvontaa ja oikeusturvaa*. Edita Publishing, s. 41-48.

³⁰⁰ Ks. Nyblin & Saarni 2021.

peampi kuin laillisuusvalvojen. Oikeusasiamies voi tutkia asioita myös omasta aloitteesta, mitä tuomioistuimet eivät voi tehdä.³⁰¹ Kyse on samalla järjestelmän legitimitetistä.³⁰² Jos yhden alan asiantuntija ei luota toisen alan asiantuntijan antamaan tietoon, ollaan jos epäilyttävällä tiellä. Etenkin oikeuskansleri on vaatinut, että koronavirusepidemian hoitoa koskevan päätöksenteon avoimuutta on parannettava.³⁰³ Se on perusteltu vaatimus, sillä niin paljon kansalaisten keskuudessa on esiintynyt epäselvyyttä siitä, mikä on ollut kulloinkin kiellettyä.

Perustuslakivaliokunnan tavoin myös oikeuskansleri on todennut, että epidemiatilanteen pitkittyessä tulee ryhtyä normaaliolojen lainsäädäntöön mahdollisesti tarvittaviin uudistuksiin. Molemmat kannattavat tartuntatautilain kokonaisuudistusta, jossa otetaan huomioon pandemian esiin nostamat sääntelytarpeet. Lisäksi on tärkeää, että tartuntatautilakiin perustuvan tartuntatautilääkärijärjestelmän tulee toimia kaikissa olosuhteissa oikeusturvan ja hyvän hallinnon edellyttämällä tavalla. Voimavarojen puute ei ole hyväksyttävä peruste rajoittaa perus- ja ihmisoikeuksia.³⁰⁴

Perustuslakivaliokunta (PeVM 2/2022 vp) on pitänyt ongelmallisena sitä, että monessa tapauksessa lainvastaisuuksiin rajoitustoimenpiteiden käytössä koronapandemian aikana on kyetty puuttumaan vasta laillisuusvalvonnan keinoin. Tämä selittyi osin sillä, että muun muassa vanhusten ja vammaisten henkilöiden oikeuksien rajoittaminen ei tapahtunut lailla, vaan ministeriön ohjeilla, kirjeillä ym. Niihin ei perustuslakivaliokunta voinut ottaa kantaa, kuten lakiehdotuksen kohdalla tehdään perustuslain 74 §:n mukaan, jos herää kysymys lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.

³⁰¹ Ks. myös AOA Sakslinin puheenvuoro vuoden 2020 kertomuksessa, s. 28-32 (käy läpi ennakkolista ja jälkikäteistä perustuslakikontrollia ja vertaa tuomioistuinten ja laillisuusvalvojen roolia koronapandemian aikana perusoikeusrajoitusten valvonnassa). Vrt. myös Pellonpää 2021, s. 911-945.

³⁰² Ks. Patricia Popelier ym., *The Role of Courts in Times of Crisis: A matter of Trust, Legitimacy and Expertise*. European Court of Human Rights 2022.

³⁰³ Oikeuskanslerin päätös, 21.12.2021, OKV/461/70/2020. Ks. myös Tero Erkkilä, *Avoimuus ja lainvalvonta pandemia-aikana: miten kriisi ilmenee laillisuusvalvojen työssä, miten instituutiot toimivat kriisitilanteessa*. Esitelmä 13.6.2022, Koronakriisin hallinta: Asiantuntijuus, lainsäädäntö, ja demokratia –seminaari, Helsingin yliopisto.

³⁰⁴ Oikeuskanslerin päätös 18.8.2022, OKV/419/10/2022 (Sosiaali- ja terveysministeriön menettely koronaviruspandemiaan liittyvissä karanteeni- ja eristämispäätöksissä).

11 Tutkimuksen rajalliset mahdollisuudet

11.1 Yhteiskuntatieteellinen tutkimus

Lapset ovat erityisryhmä, joka kohtaa monia aikuisille täysin vieraita ongelmia. He eivät ole kuitenkaan yhtenäinen ryhmä ainakaan kaikissa suhteissa. Lapsiasiavaltuutettu on juuri sen takia ottanut vuoden 2021 kertomuksensa teemaksi yhdenvertaisuuden ("Yhdenvertaisuus pandemian ajassa"). Lasten keskinäinen eriarvoisuus korostuu monelta osin pandemian aikana, esimerkiksi silloin kun lapset joutuivat pitkiäkin aikoja käymään koulua etänä. Samaa asiaan kiinnitetään huomiota myös EU:n perusoikeusviraston vuosiraportissa "Fundamental Rights Report – 2021".³⁰⁵

Niihin lapsiin, joiden oikeuksien toteutumista tutkin, liittyy sekin ongelma, että juuri kukaan ei halua myöntää, että omat lapset kuuluisivat heihin tai edes joku tuntemansa henkilö kuuluisi. Noista lapsista ei yksinkertaisesti haluta edes kuulla. Lastensuojelun tutkijat ovat tuoneet esiin, että samanlainen suhtautuminen tulee näkyviin myös suhtautumisessa noita asioita koskevaan tutkimukseen. He ovat yrittäneet vaikuttaa asiaan tuomalla tuollaisen suhtautumisen julkisuuteen muun muassa seuraavan nimissä kirjoissa: 1) Sakari Hänninen ym., Toinen tieto, Kirjoituksia huono-osaisuuden tunnistamisesta (2006), 2) Merja Laitinen & Anneli Pohjola, Tabujen kahleet (2009) ja 3) Antti Häkkinen & Mikko Salasuo, Salattu, hävetty, vaiettu, Miten tutkia piilossa olevia ilmiöitä (2015). Viimeksi mainitussa kirjassa on esimerkiksi Elina Pekkarisen artikkeli "Näkymättömiksi suojellut lapset", jossa hän tuo esiin lastensuojelun tutkimuksen vaikeutta, kun kaikki on niin salaista lasten ja heidän vanhempiensa suojelemiseksi. Viimeksi mainittu asia on ymmärrettävää, mutta se toisaalta hankaloittaa usein tutkimusta.

Edellä kuvatunlaisten tutkimusaiheiden parissa työskenteleminen saattaa toisinaan olla niin raskasta, että voiko sellaista edes suositella nuorille tutkijoille. Heidän voi olla vaikea pitää tutkijan roolia erillään omasta elämästään, ja he saattavat alkaa liiaksi elämään tutkittavan elämää. Vasta kun kokemusta on tullut lisää ja ammattitaito on kehittynyt, on helpompaa ymmärtää, että tutkijakin tekee vain työtään.³⁰⁶

³⁰⁵ European Union Agency for Fundamental Rights, s. 217-219.

³⁰⁶ Ks. esimerkkejä tällaisista teemoista ja riskeistä, Merja Laitinen ym., Suunniteltua ja sattumaa. Väitöskirjojen synty sosiaalityön tutkijakouluryhmässä. Lapin yliopisto 2007. Ks. myös Luomanen & Nikander 2017, s. 287-296.

Vanhusten ja nuorten välinen vastakkainasettelu sai koronapandemian aikana välillä hyvin jyrkkiä muotoja. Esimerkiksi professori Sami Pihlström totesi kirjoituksessaan ”Vakavuuden hämärtyminen saa asioiden tärkeysjärjestyksen unohtumaan” (Etiikka.fi, 4.3.2021), että ”menetämme sukupolven, joka oppii, ettei toisen henki ole tärkein varjeltava asia. Lapset ja nuoret tulee pelastaa tältä ohjaamalla heitä irti ”minä ensin” ajattelusta – esimerkiksi muistamaan, että harrastusten tulee jäädä syrjään oikeasti tärkeiden asioiden tieltä. Tässä on aikuisten näytettävä tietä.” Tämä liittyy keskusteluun, jossa arvosteltiin ankarasti lasten ja nuorten harrastuspaikkojen sulkemista keväällä 2021.

11.2 Oikeustieteellisen tutkimuksen rooli

Ehkä yksi koronapandemian positiivisia puolia on se, että alaikäisten vankien asemaa ja oikeuksia ryhdyttiin selvittämään uudelleen. Tutkimuksen apu oli tässä tarpeen. Asiasta oli saatu oikeusasiamiehen kannanotto jo vuonna 2010, mutta se ei johtanut mihinkään. Nyt kun 15-17-vuotiaat vangit olivat kuukausia eristettyinä perheistään aikuisten rikollisten seurassa, tajuttiin ehkä aiempaa selvemmin, miten vahingollista se saattoi olla heidän tulevaisuudelleen.

Velvollisuuteni oikeustieteen tutkijana on tuoda esiin suurimmat voimassa olevassa lainsäädännössä olevat puutteet tutkimuskohteena olevien lasten kannalta. Ilmeisesti ei ole koskaan jouduttu pohtimaan vanhemman ja lapsen tapaamiseen liittyviä ongelmia siltä kannalta, että on sovellettava toisaalta vankeuslain kyseisiä säännöksiä, mutta myös lapsenhuoltolain tapaamista koskevia säännöksiä. Jos vankeuslain mukaista tapaamista on rajoitettu, miten toisen lain mukainen tapaamisoikeus järjestyy. Myös vanhemman mukana vankilassa olevan alle 3-vuotiaan lapsen kohdalla voi tulla vastaavia lakien yhteensovittamiseen liittyviä ongelmia.

15–17-vuotiaiden vankien kohdalla ylipäätään vankeuslain ja lastensuojelulain keskinäissuhde pitäisi miettiä uudelleen, kun koko ajan ongelmia siinä, miten Suomi pystyy täyttämään kansainväliset vaatimukset lapsivankien sijoittamisesta aikuisvangeista erilleen. Oikeusministeri tosin on sitä mieltä, että Suomi täyttää lapsen oikeuksien sopimuksen vaatimukset, kun vankeuslain 5 luvun 2 §:n mukaan alle 18-vuotias vanki on pidettävä erillään aikuisista vangeista, jollei hänen etunsa muuta vaadi”. Lapsen oikeuksien sopimuksen 37 c-artiklan mukaan heidän on pidettävä erillään ”paitsi silloin kun katsotaan olevan lapsen edun mukaista menetellä toisin”. KP-sopimus on tuolta osin ehdoton, ja siihen Suomi on tehnyt varauman. Suomi ei aio purkaa varaamaa, koska alaikäisten vankien määrä on niin pieni. Suomi on selittänyt asian niin, että se pyrkii sijoittamaan tuomittuja alaikäisiä vankilan ulkopuolisiin laitoksiin silloin, kun se on mahdollista.

YK:n ihmisoikeuskomitea ja lapsen oikeuksien komitea eivät ole kumpikaan hyväksyneet Suomen esittämiä perusteluja. Oikeusministeriössä arvioidaan parhaillaan osana vankeuslain uudistamistarpeita ja seuraamusjärjestelmän kehittämistarpeita myös alaikäisiin ja nuoriin soveltuvia seuraamuksia ja heihin soveltuvia muita toimenpiteitä. Alle 18-vuotiaana tehdystä rikoksesta ei kuitenkaan saa tuomita ehdottomaan vankeusrangaistukseen, elleivät painavat syyt sitä vaadi, eikä suunnitteilla ole, että ehdottomasta vankeusrangaistuksesta pyrittäisiin soveltamaan alaikäisiin nykyistä useammin. Ministeriö aikoo selvittää nuorisorangeistuksen vähäistä käyttöastetta ja rangaistuksen mahdollisia muutostarpeita. Ministeriö myös rahoittaa rikoksilla oirehtivien nuorten toimintamallin pilotointia neljällä paikkakunnalla. Toimintamallilla tuetaan toistuvasti rikoksia tekeviä alaikäisiä ja nuoria, sekä yhdyskuntaseuraamuksia suorittavia ja vankilasta vapautuvia alaikäisiä ja nuoria. Keskeistä mallissa on, että siinä sovitaan yhteen rikos- ja lastensuojelun prosessit nuoren edun ja tarpeen mukaisesti.³⁰⁷

THL:ssa on jo laadittu selvitys alaikäisten vankien ja muiden vakavilla rikoksilla oireilevien nuorten asemasta palvelujärjestelmässä. Johtopäätös on, että alaikäisten vankien sijoitteluun tarvitaan uusia ratkaisuja. Lastensuojelu ei kykene käytettävissä olevilla resursseilla vastaamaan riittävän hyvin vakavimmilla rikoksilla oireilevien lasten ja nuorten tarpeisiin. Myöskään Rikosseuraamuslaitos ei kykene yksin takaamaan alaikäisille vangeille riittäviä palveluja eikä uusia alaikäisten vankiosastoja ole mahdollista perustaa. Alaikäiset vangit eivät ole yhtenäinen ryhmä, ja palvelujärjestelmän tulisi pystyä vastaamaan jokaisen yksilöllisiin tarpeisiin. Ehdottoman vankeusrangaistuksen saaneita alaikäisiä varten tarvitaan pieni, vahvasti ja moniammatillisesti resursoitu lastensuojelun alainen yksikkö, jossa turvattaisiin toiminnallinen ja kuntouttava arki, perusopetus samoin kuin tutkimus ja hoito.³⁰⁸

Lastensuojelulain kokonaisuudistuksen valmistelun käynnistämisestä päätettiin touku-kuussa 2022³⁰⁹, ja tässä yhteydessä varmaan nousee esille myös lastensuojelulain yhteys vankeuslakiin. Tuskin kovin laajasti on tiedossa eri lakien tapaamispykälien ja -käytäntöjen mahdollinen yhteentörmäys, koska sellaista ei tapahdu normaalitilanteissa. Myös lapsiasiavaltuutettu esitti lastensuojelulain kokonaisuudistuksen käynnistämistä eduskunnalle vuoden 2022 alussa antamassaan kertomuksessa (K 3/2022 vp) ja paljolti samoin perustein kuin sosiaali- ja terveysministeriö vähän myöhemmin sen käynnisti.

³⁰⁷ Oikeusministerin vastaus kansanedustajan kirjalliseen kysymykseen KK 1032/2020 vp, 19.2.2021.

³⁰⁸ Ks. Päivi Korhonen, Alaikäisten vankien ja muiden vakavilla rikoksilla oireilevien nuorten asema palvelujärjestelmässä. Tilannekuva sote-ammattilaisten näkökulmasta. Työpaperi 34/2022. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2022.

³⁰⁹ <https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/lastensuojelun-kokonaisuudistuksen-tavoitteena-on-turvata-lasten-hyvinvointi-ja-kehitys> (vierailtu 1.8.2022)

12 Ennalta varautumisen vaikeus

Jälkikäteisen valvonnan ohella tärkeää on ennalta varautuminen kriiseihin. Suomi ei tunnetusti ollut erityisen hyvin varustautunut COVID-19 –tapaiseen kriisiin, kuten eivät muutkaan maat. Lapsiasiavaltuutettu on edellyttänyt, että lapset on huomioitava varautumisessa. On vaikea esittää mitään konkreettista tästä asiasta, mutta sitä löytyy edellä mainitusta Euroopan neuvoston uudesta lapsen oikeuksien strategiasta (erityisesti luku 2.6. **Children’s rights in crisis and emergency situations**). Joka tapauksessa on tärkeää, että hallintokoneistolla on tarpeeksi tietoa esimerkiksi tässä kirjoituksessa käsiteltävistä ongelmista. On tärkeää, että tieto tavoittaa myös poliittiset päättäjät, koska heidän pitää päättää leikkauksista, rajoituksista ym. Nyt tieto näyttää olevan ainakin joiltakin kohdin varsin vajavaista.³¹⁰

Tulevaisuudesta on vaikea sanoa, millainen katastrofi meitä seuraavaksi kohtaa, mutta yhden näin suuren pandemian jälkeen yleinen katastrofietoisuus lienee aiempaa korkeammalla kaikkialla – etenkin kun samaan aikaan saimme myös kokea kansainvälispoliittisen kriisin, mikä ei suinkaan ole lopussa, vaikka Suomi Nato-jäsenyyttä hakikin. Kriisietoisuuden kasvua osoittaa sekin, että valmiuslain kokonaisuudistus on Suomessa vireillä.³¹¹ Se tosin ei yksinään riitä.

THL:n Vammaisuus yhteiskunnassa –tiimi on alkanut varautua tuleviin kriiseihin keräämällä vammaispalveluissa työskenteleviltä henkilöiltä tietoja koronan aikana omak-sutuista uusista toimintamalleista, joiden he uskovat voivan tulla otetuksi käyttöön yleisemminkin. Lisäksi Kehitysvammaliitto tekee asiakasselvityksen, Kuntaliitto kerää sosiaalityöntekijöiltä tietoa ja mukaan otetaan myös THL:n väestötutkimuksista nous-seet kysymykset. Tuon kaiken pohjalta kehitetään ohjeita ja suunnitelmia sekä toimintamalleja poikkeus- ja kriisitilanteiden hoitoon.³¹²

Tässä yhteydessä on hyvä tuoda vertailukohteena esiin Irlannin valmistautuminen ter-veyttä koskettaviin globaaleihin ongelmiin. Irlanti on ollut muun muassa rokotuksissa muita maita edellä. Rokotuksissa ei ole jouduttu kinastelemaan kerta toisensa jälkeen alaikäisten rokottamista koskevasta päätöksenteosta, kuten Suomessa on tehty. Oi-

³¹⁰ Ks. tässä myös Tarja Heino, Lastensuojelusta tietäminen – julkisen vallan vastuu, s. 72-102 teoksessa Rosi Enroos, Tarja Heino & Tarja Pösö (toim.), Huostaanotto. Lastensuojelun vaikein tehtävä. Vastapaino 2016.

³¹¹ <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM015:00/2022>

³¹² THL blogi, 3.1.2022 (osa Vammaisuus yhteiskunnassa –blogisarjaa): Mitä voimme vammaispalveluissa oppia koronakriisistä?

keusiamies on ottanut kantaa asiaan lukuisia kertoja, mutta tuskin asia selvä vielä. ³¹³ Myös THL:n sivulla ³¹⁴ on informaatiota lasten koronarokotuksista, mutta rokotuskriittiset eivät ole valmiita sitä tietoa hyväksymään. ³¹⁵ Kun rokotusasia on hoidettu Irlannissa sujuvasti, valmistautumista globaaleihin uhkiin on voitu laajentaa rokotuksiin valmistautumisesta yhteiskunnan muillekin aloille. Tästä voidaan päätellä, että pitää olla valmiina kansalliset oikeudelliset kehykset (framework), jotka saavat sitten tarvittavan sisällön yksittäisen kriisin kohdatessa. ³¹⁶ Siellä tehdään asiat toisin kuin Suomen valmiuslaissa, johon on vain lisätty poikkeusolojen määritelmään uusia kohtia. Samalla pitäisi miettiä myös tarvittavien toimenpiteitten eriytymistä jo etukäteen.

Ehkä pandemialla on ollut myös joitakin positiivisia seurauksia. Vankien lukumäärä väheni koronapandemian aikana useissa Euroopan maissa: eniten (28,3 %) Kyproksella ja Suomessakin viidenneksi eniten (13,2 %). Tosin ainakin Suomessa kyse on siitä, että vankeuden alkamista siirrettiin tietyissä ennalta määritellyissä tilanteissa. Sen sijaan monien vähemmistöjen, esimerkiksi sukupuolivähemmistöjen, asema kiistatta huononi, ja rasismi kukoisti monessa pandemiaan liittyvässä asiassa. ³¹⁷ Jos koronapandemiasta toipuminen otetaan vakavasti, pitää huolehtia myös haavoittuvimmassa asemassa olevista ihmisistä paremmin, kuin heistä huolehdittiin ennen koronapandemiaa. Ei kannata tehdä tietoisesti toiseen kertaan samoja virheitä, kun on jo saatavilla tutkimustietoa siitä, keihin tuollaiset pandemiat syvimmin ja pisimpään

³¹³ Ks. EOA:n käytännöstä ennen koronapandemiaa: AOA:n päätös 14.8.2009, Dnro 2983/4/07; EOA:n päätös 17.6.2011, Dnro 4640/4/09; EOA:n päätös 11.6.2015, Dnro 5294/2/13; EOA:n päätös 11.6.2015, Dnro 61/4/15 ja AOA:n päätös 19.12.2019, EOAK/3128/208.

³¹⁴ <https://thl.fi/fi/web/infektiotaudit-ja-rokotukset/ajankohtaista/ajankohtaista-koronaviruksesta-covid-19/rokotteet-ja-koronavirus/usein-kysyttya-lasten-ja-nuorten-koronarokotuksista> (vierailtu 8.8.2022)

³¹⁵ Ks. Helsingin Sanomat, 18.1.2022: ”Opettajat saavat painostuskirjeitä rokotusvastaisilta vanhemmilta”. Taustana ks. Pia Jallinoja, Jonas Sivelä & Esa Väliverronen, Valtavirtaa ja vastavirtaa – koronanäkemykset yhteydessä halukkuuteen ottaa koronarokotus. *Duodecim* 137 (2021), s. 2061-2068.

³¹⁶ Ks. Mary-Elizabeth Tumely ym., COVID-9 Vaccination and Legal Preparedness: Lessons from Ireland. *European Journal of Health Law* 29 (2022), s. 240-259.

³¹⁷ Ks. Euroopan neuvoston tiedotteet kesäkuun 2022 alussa: (Media Release Communications, Ref. DC 104(2022) ja Media Release Communications, Ref. DC 065(2022).

vaikuttavat.³¹⁸ Monessa muussa maassa esimerkiksi vankiloiden tilanne on ollut koronapandemian aikana paljon pahempi kuin Suomessa, jossa tartuntoja onnistuttiin välttämään pitkälle – tosin osin vankien perus- ja ihmisoikeuksien kustannuksella.³¹⁹

Tähän mennessä on jo ilmestynyt lukuisia koronavirusta käsitteleviä kirjoja sekä Suomessa että maailmalla – muun muassa Bill Gatesin ”How to Prevent the Next Pandemic” (2022)³²⁰ – siitä, miten varautua seuraavaan pandemiaan ja mitä virheitä COVID-19-pandemian hoidossa on tehty. Suomessa on ilmestynyt vuonna 2022 ainakin kolme koronapandemiaa käsittelevää kirjaa: Heikki Peltolan ”Infektiolääkäriin koronasaaga, Kun maailma meni sekaisin” (Duodecim 2022), Matti Vuennon ”Virus, joka pysäytti maailman, Koronapandemian syyt, seuraukset ja opetukset” (Gaudeamus 2022) ja Juha Siltalan ”Pandemia, Kiihdytysajon äkkijarrutuksesta uuteen normaaliin” (Otava 2022).³²¹ Ne taitavat kuitenkin erota toisistaan monella tavalla, vaikka jotain yhteistäkin niistä varmaan löytyy. Pandemian muututtua endemiaksi kesällä 2022 tarvitaan tutkimusta siitä, miten sopeutua viruksen aiheuttamiin toistuviin epidemioihin. Tähän antaa hyvät eväät Suomen Akatemian rahoittama (2021-2024) monitieteinen ”Pandemiat yhteiskunnallisena haasteena”-tutkimusohjelma.³²²

Eduskunnan perustuslakivaliokunta (PeVM 2/2022 vp) on pitänyt perusteltuna, että perusoikeuksien rajoituksista koronapandemian aikana tehtäisiin kokonaisarvio. Tällä olisi oikeudellista merkitystä, mutta tärkeää olisi myös selvittää rajoitustoimien pitkän aikavälin yhteiskunnallisia vaikutuksia. Tämä kansallisen lapsistrategian tilaama selvitys täyttäneen tietyn osan tuosta perustuslakivaliokunnan kaipaamasta selvityksestä.

³¹⁸ Teoreettisella tasolla tunnetaan keinot nuorisoriikollisuuden torjumiseksi, mutta tietopohja ei aina ulotu julkiseen keskusteluun ja päätöksentekoon saakka. Näin Taina Laajasalo, HS Teema: Rikos 4/2022, s. 90-93.

³¹⁹ Ks. Hope Metcalf, *Life and Death in Prisons*, s. 133-149 teoksessa Kjaerum, Davis & Lyons 2021. Samaa voidaan sanoa vammaisista henkilöistä. Ks. Gerard Quinn, *COVID-19 and disability: a war of two paradigms*, s. 115-132 teoksessa Kjarum, Davis & Lyons 2021.

³²⁰ <https://www.penguinrandomhouse.com/books/704751/how-to-prevent-the-next-pandemic-by-bill-gates/> (vierailtu 11.8.2022)

³²¹ Lisäksi vuonna 2020 ilmestyi Miia Halme-Tuomisaaren kirja ”Kaikki kotona. Kun korona mullisti maailmamme”. Kirjapaja 2020.

³²² <https://www.aka.fi/strateginen-tutkimus/strateginen-tutkimus/strateginen-tutkimus-pahkinankuoressa/ohjelmat-ja-hankkeet/pandemics/> (vierailtu 2.8.2022)

SNELLMANINKATU 1, HELSINKI
PL 23, 00023 VALTIONEUVOSTO
p. 0295 16001
info@vnk.fi
vnk.fi/julkaisut

ISBN PDF 978-952-383-102-5
ISSN PDF 2490-1164