



OIKEUS

2 / 2025

JULKAISIJAT:

Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry &
Oikeus- ja yhteiskuntatieteellinen yhdistys

Oikeus 2/2025

54. vuosikerta

PÄÄKIRJOITUS

Anna Hurmerinta-Haanpää

Oikeus- ja yhteiskuntatieteellinen tutkimus voi hyvin 135

KOLUMNI

Tuukka Brunila

Oikeus sotilaallisten tavoitteiden välineenä 137

ARTIKKELIT

Virve-Maria Toivonen – Aino Kääriäinen

– *Anna Birgitta Kylmäluoma*

Lastensuojelun avohuolto tutkittuina palveluina 141

Anna-Kaisa Tuorinen

Syndemian sääntely – oppeja Suomesta

ja Ruotsista koronapandemian ajalta 160

Iija den Herder – Maija Korhonen – Hanna Lahtinen

Huoltoriitojen tuomioistuinsovittelu

hallinnan tekniikkana 178

KATSAUKSIA

Liisa Nieminen

WHO ihmisoikeuksien asialla 196

Sanna S. Lehtinen

Struggles over Drowning Heritages 204

Merima Bruncevic

Opponent's Written Statement

on Sanna S. Lehtinen's Doctoral Dissertation

"Drowning Lawscapes: State Responsibility

for Future Generations' Rights to Coastal Heritage" 208

KESKUSTELUA

Jari Pirjola

Vihamielinen siirtolaisuus ja oikeus hakea turvapaikkaa

– utopian ja valtiopolitiikan jännitteessä 211

Oikeudellinen elämä 213

Ohjeita kirjoittajille 215

Toimituksen yhteyshenkilöt 218

O I K E U S

2 / 2025

Viideskymmenesneljäs vuosikerta.
Julkaisijat: Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry &
Oikeus- ja yhteiskuntatieteellinen yhdistys
Päätoimittaja:
Anna Hurmerinta-Haanpää

Oikeus- ja yhteiskuntatieteellinen tutkimus voi hyvin

Raimo Lahti korosti Lakimiehen numerossa 5/2025 ilmestyneessä, Panu Minkkisen uraa käsittelevässä artikkelissaan monitieteisyyden ja menetelmällisen pluralismin merkitystä oikeustieteellisessä tutkimuksessa.¹ Yhteiskunnan monimutkaiset ja laaja-alaiset ongelmat vaativatkin useat eri tieteenalat yhdistävää tutkimusta ja tieteenalojen välistä yhteistyötä.

Syksyn 2025 aikana järjestetyt tapahtumat, kuten Oikeustieteen päivät ja Legal Design Summit, ovat osoituksia siitä, että oikeus- ja yhteiskuntatieteellinen tutkimus voi hyvin: tutkimus on korkealaatuista ja sitä tehdään yhdistelemällä monen eri tieteenalan teorioita ja metodeja. Oikeustieteen päivillä esimerkiksi tällaisista tutkimuksista oli paljon: paneeleissa esiteltiin muun muassa oikeuden ja teknologian rajapintoja selvittävää, oikeustieteellistä, sosiologista ja vertailevan politiikan tutkimusta yhdistävää, sopimusoikeudellista ja projektihallinnan tutkimusta yhdistävää, (oikeus)psykologista ja oikeusmuotoiluun keskittyvää tutkimusta. Legal Design Summitissa puolestaan yhdistyi erityisesti oikeus- ja muotoilututkimus. Legal Design Summit ei ole suunnattu pelkästään (eikä pääasiassakaan) tutkijoille vaan oikeusmuotoilun ammattilaisille sekä siitä kiinnostuneille. Siitä huolimatta tunnelma tapahtumassa yleisesti sekä erityisesti Legal Design Journalin päätoimittaja, professori Michael Dohertyn puhe yhteisöllisyydestä ja sen merkityksestä oikeusmuotoilu”liikkeen” jatkuvuuden takaamisessa toi mieleeni vanhempien kollegoideni kertomukset ja kirjoitukset oikeus- ja yhteiskuntatieteellisen liikkeen noususta Suomessa 1970-luvulla.

Myös Oikeus-lehti ja tämä numero on osoitus oikeus- ja yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen hyvästä tilasta Suomessa. Lehdelle tarjotaan jatkuvasti laadukkaita artikkeleja erilaisista oi-

1 Raimo Lahti: Panu Minkkinen – kriittinen oikeus- ja yhteiskuntatieteiden tutkija. Lakimies 5/2025, s. 772–778.

keus- ja yhteiskuntatieteellisesti kiinnostavista aiheista. Tässä numerossa julkaistaan kolme näistä artikkeleista. Ensimmäisessä artikkelissa *Virve-Maria Toivonen, Aino Kääriäinen ja Anna Birgitta Kylmäluoma* tarkastelevat kartoittavan kirjallisuusanalyysin avulla, millaista empiiristä tutkimusta lastensuojelun avohuollosta on Suomessa tehty, ja mitä tutkimukset siitä kertovat tai jättävät kertomatta. Tutkimuksen tulosten mukaan lastensuojelun avohuollon palveluita koskevissa tutkimuksissa ei ole tarkasteltu juurikaan palveluiden toimivuutta tai vaikutuksia. Juuri tällaista tutkimusta on puolestaan kaivattu lastensuojelulain meneillään olevan uudistustyön tueksi. Lehden toisessa artikkelissa *Anna-Kaisa Tuovinen* vertailee Suomessa ja Ruotsissa covid-19-pandemian aikana 2020–2022 voimassa ollutta sääntelykehystä syndemiateorian näkökulmasta. Syndemialla viitataan siihen, miten epidemiat ja tautitaakka sekä elinolot ja sosioekonomiset olosuhteet voivat kumuloitua haitallisesti. Tuovinen tutkii artikkelissaan, minkälaisia toimivaltuuksia kriisiajan sääntelykehys Suomessa ja Ruotsissa sisälsi, ja miten nämä toimivaltuudet mahdollistivat syndeemisten vaikutusten huomioimisen. Lehden viimeisessä artikkelissa *Iija den Herder, Majja Korbonen ja Hanna Lahtinen* tutkivat Tuomioistuinlaitoksen huoltoriitojen sovittelukoulutuksessa käytettävää itseopiskelumateriaalia diskurssianalyysin keinoin ja hallinnan teorian näkökulmasta. Artikkelissaan he kysyvät, mihin seikkoihin huoltoriitojen tuomioistuinsovittelulla halutaan puuttua. Tutkimuksen tuloksia voidaan hyödyntää esimerkiksi sovittelukoulutusten materiaalien kehittämisessä sekä sovittelijoiden koulutuksissa.

Vertaisarvioitujen artikkelien lisäksi numerossa julkaistaan *Tuukka Brunilan* kolumni lawfare -ilmiön rantautumisesta suomalaisen poliittiseen keskusteluun. Hieman samasta teemasta kirjoittaa myös *Jari Pirjola* keskustelupuheenvuorossaan, joka käsittelee vihamielisen siirtolaisuuden ja turvapaikan hakemisen oikeuden välistä suhdetta. Koronapandemia-teeman parissa jatkaa puolestaan *Läisa Nieminen* katsauksellaan WHO:n roolista ihmisoikeuksien edistämisessä. Lehdessä julkaistaan myös *Sanna S. Lehtisen* väitöstilaisuuden lectio praecursoria sekä vastaväittäjä *Merima Bruncovicin* kirjallinen lausunto Lehtisen väitöskirjasta *Drowning Lawscapes: State Responsibility for Future Generations' Rights to Coastal Heritage*. Lehden viimeisenä julkaisuna on tietenkin perinteikäs Oikeudellinen elämä -palsta, joka tarjoaa ajankohtaisia uutisia oikeuden kentältä sekä tietoa julkaisijayhdistyksistä ja niiden tulevista tapahtumista.

Lukuiloa!

Anna Hurmerinta-Haanpää

Oikeus sotilaallisten tavoitteiden välineenä

Tuukka Brunila

Hybridivaikuttamisen välineiden kehittymisellä sekä niitä käyttävien taktiikoiden yleistymisellä on ollut merkittävä vaikutus suomalaiseen valtiosäätöön. Tärkeimmät muutokset ovat olleet valmiuslain (1552/2011) muutos (706/2022) sisällyttää hybridiuhat



poikkeusolojen määritelmään, rajavartiolain (578/2005) muutos (698/2022) ”muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen varautumiseksi”,¹ sekä niin kutsuttu rajaturvallisuuksilaki (tai käännytyslaki) (482/2024), joka säädettiin poikkeuslakina torjumaan välineellistettyä maahanmuuttoa. Näiden muutosten kautta jo jonkin aikaa kehittyneet turvallisuuspoliittiset uhkakuvat tulevat osaksi oikeusjärjestystä. Lainsäädäntö on tärkeä osa Suomen varautumista poikkeusoloihin ja kriiseihin, minkä takia turvallisuusympäristön muutokset johtavat myös lainsäädännön päivittämishankkeisiin. Keskustelua näistä muutoksista on käyty syystäkin paljon varsinkin rajaturvallisuuksilain puitteissa, sillä turvallisuutta koskevat lainsäädäntö

töhankeet monesti keskittyvät ensisijaisesti turvallisuuspoliittisten tavoitteiden saavuttamiseen valtiosäännöllisten periaatteiden kustannuksella.²

Vähemmälle huomiolle on kuitenkin jäänyt uuden termin – lawfare – rantautuminen suomalaiseen keskusteluun.³ Kansainvälisessä tutkimuksessa sillä on pitkään viitattu oikeuden käyttöön sotilaallisten päämäärien välineenä.⁴ Yhdistämällä sanat *law* ja *warfare* on pyritty nostamaan esiin oikeuden merkitys sotilaallisten strategioiden ja sodankäynnin tavoitteiden toteuttamisessa. *Lawfare*-termiä on varsin vaikeaa kääntää suomeksi, mutta sen viittaama ilmiö voidaan tiivistää aseistetuksi oikeudeksi.⁵ Termi on ollut esillä varsinkin viimeaikaisen hybridivaikuttamiseen reagoivan lainsäädännön esitöissä.⁶ Sitä käytettiin rajaturvallisuuksilakia koskevassa eduskuntakeskustelussa vastakkaisissa merkityksissä siten, että Vihreiden kansanedustaja *Atte Harjanne* viittasi sillä Suomen toimiin, erityisesti rajaturvallisuuksilakiin, kun taas Ko-

1 HE 94/2022 vp., s. 1.

2 Ks. Tuukka Brunila, Legal resilience and legislative emergency preparation in Finland, *Retfærd* 183, nro 1 (2025): s. 9–25.

3 Aiheesta on äskettäin kirjoitettu pro gradu -tutkielma: Anu Kinnunen, Oikeuden välineellistäminen: Suomessa oikeudelliset keinot osana hybridiuhkia. Turun yliopisto, Turku 2025.

4 Orde F. Kittrie, *Lawfare: Law as a Weapon of War*. Oxford University Press. Oxford 2016, <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780190263577.001.0001>.

5 Suora suomennos olisi ”lakisota” tai ”lakisodankäynti”, mutta, kuten Kinnunen toteaa, lawfare ei viittaa ainoastaan sodankäyntiin vaan laajemmin sotilaallisten strategioiden saavuttamiseen. Kinnunen 2025, s. 6.

6 HaVM 15/2024 vp., s. 11–12; EOAK/1989/2025, s. 5.

koomuksen kansanedustaja *Pibla Keto-Huovinen* käytti termiä puhuakseen Venäjän toimista, joihin rajaturvallisuuslaki omalta osalta pyrkii vastaamaan.⁷ Tutkimuksessakin on todettu, että termi on monimerkityksinen, ja lähtökohtaisesti sillä voidaan viitata hyvin moniin eri ilmiöihin, kuten Kiinan oikeustoimiin Tyynellämerellä sekä terroristien kansainvälisen oikeuden turvaamien siviilikohteiden hyödyntämiseen tukikohtina.⁸ Eduskuntakeskustelussa termin vastakkainen käyttö todistaa siten omalta osaltaan siitä, että *lawfare* on terminä varsin joustava.

Termillä *lawfare* ei siis viitata suoraan vain sotaan, vaan se viittaa laajemmin oikeuteen sotilaallisten toimien viitekehityksessä. Hybridivaikuttaminen, erotuksena hybridisotaan, jota esimerkiksi Itä-Ukrainassa käytiin Venäjän toimesta vuoden 2014 aikana ja sen jälkeen, ei ole aina suoraa sodankäyntiä, vaan sen avulla voidaan pyrkiä heikentämään toisen yhteiskunnan vaikutusta ja siten vaikuttaa ja painostaa poliittisesti valtiovaltaa. Esimerkiksi Venäjän tiedetään pyrkivän heikentämään demokraattisten yhteiskuntien vakautta hybriditoimien avulla.⁹ Tällöin hybridivaikuttaminen tapahtuu avoimen sodankäynnin kynnyksen alapuolella.

Lawfare-termin kehittäjänä pidetään Yhdysvaltain ilmavoimien apulaisoikeusneuvoksena sekä Duken yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan johtajana toimivaa *Charles J. Dunlapia (Jr.)* (1950–). Dunlap pyrki kehittämään termin, jonka avulla voidaan tuoda esiin se tosiasia, että Yhdysvaltojen viholliset käyttävät oikeutta omien sotilaallisten ja sodankäynnin tavoitteiden välineenä.¹⁰ Ajatuksena oli, että *lawfare* olisi eräänlainen neutraali termi, jonka avulla tuotaisiin esiin se tosiasia, että myös Yhdysvaltojen tulisi ottaa laki ja oikeus sotilaallisten välineiden arsenaaliin. Myöhemmissä julkaisuissaan Dunlap pyrki erityisesti painottamaan sitä, että termillä ei olisi arvolutausta eikä sitä olisi tarkoitettu kritisoimaan kyseistä ilmiötä, vaan sillä pyritään ainoastaan nostamaan esiin keskeinen ilmiö sodankäynnin kehityksessä.¹¹ Tästä huolimatta termin kehityksellä oli julkilausuttu tavoite asettaa velvoite Yhdysvaltain hallinnolle: jos muut aseistavat oikeuden, niin tällöin myös länsimaisia arvoja puolustavien on näin tehtävä.

Dunlap ei kuitenkaan ollut ensimmäinen, joka käytti termiä *lawfare*. *John Carlson* ja *Neville Yeomans* käyttivät sitä ilmaistakseen oikeuden kasvavaa merkitystä sodankäynnissä: ”*Lawfare* korvaa sodankäynnin ja kaksintaistelua käydään miekkojen sijaan sanoilla.”¹² Sanojen ja miekkojen välinen vastakkainasettelu on perinteinen tapa ilmaista lain ja väkivallan välistä suhdetta. Miekka on vanha symboli lain velvoittavuuden takaavalle väkivallalle.¹³ Englantilainen yhteiskuntafilosofi *Thomas Hobbes* (1588–1679) käytti tätä vastakkainasettelua todetakseen, että laki ilman valtion väkivaltakoneistoa on voimaton eikä sen velvoittavuudelle ole takeita. ”Ilman miekkaa ovat sitoumukset vain sanoja, ja vailla mitään voimaa ihmisten turvaamiseksi.”¹⁴ Laki

7 PTK 76/2024 vp., s. 36.

8 Kittrie 2016.

9 Alexandra S. Chalupa, *The Kremlin's Influence Industry and Its Use of Lawfare to Undermine Democracy*, teoksessa *Routledge Handbook of the Influence Industry* (toim. Emma L. Briant – Vian Bakir), 1. p. Routledge, London 2024, s. 145–66, <https://doi.org/10.4324/9781003256878-12>.

10 Charles J. Dunlap, *Law and Military Interventions: Preserving Humanitarian Values in 21st Century Conflicts* (Working paper). Harvard Kennedy School, Washington, D.C. 2001.

11 Charles J. Dunlap, *Does Lawfare Need an Apologia*, *Case Western Reserve Journal of International Law* 43, nro 2 (2010): s. 123.

12 John Carlson – Neville Yeomans, *Whither Goeth the Law – Humanity or Barbarity*. Laceweb 2000, <https://www.laceweb.org.au/whi.htm>.

13 Kaarlo Tuori, *Oikeus: vallan väline vai pidäke?* *Lakimies* 116, nro 7–8 (2018): s. 1047.

14 Thomas Hobbes, *Leviathan* — eli kirkollisen ja valtiollisen yhteiskunnan aines, muoto ja valta, käänt. Tuomo Aho. Vastapaino. Tampere 2023, s. 149.

tarvitsee siis suvereenia, jolla on keinot pakottaa toiset noudattamaan sitä, sillä ”sitoumukset ovat vain ilmaa ja sanoja ja saavat kykynsä velvoittaa, hillitä, rajoittaa tai suojata ihmisiä vain julkisen miekan vuoksi”.¹⁵ Lain velvoittavuus palautuu kykyyn käyttää väkivaltaa lain rikkojia kohtaan.

Hobbesin sana – miekka -vastakkainasettelussa on kuitenkin tärkeä muistaa, että miekka tarvitsee myös sanaa. Suvereeni on se, joka käyttää oikeutettua valtaa yhteisesti jaetun ja hyväksytyn sopimuksen pohjalta. Toki suvereeniksi voidaan tulla myös väkivalloin, mutta tästä huolimatta kyse ei ole pelkästä väkivallasta, sillä väkivalloin toisen voittaminen ei ”vielä anna oikeutta ylivaltaan voitettun yli, vaan voitettun oma sitoumus”.¹⁶ Hobbesille tämä sitoumus oli kuitenkin äärimmäisen löyhä, ja tosiasiallisesti se palautui ajatukseen, että vahvemman totteleminen perustuu lopulta vapauteen valita olla myös tottelematta. Kuitenkin tarve oikeuttaa väkivallankäyttöä osoittaa, että valtiolta perustuu sitoumukseen ja lain asettamaan velvoittavuuteen. Jos miekka ei tarvitsisi lakia, mitään perusteluja valtiovallalle ei tarvittaisi. Nykypäivänä siitä tosiasiaista, että valta tarvitsee oikeutusta, todistavat autoritääristen hallintojen tarve esittää omat toimensa laillisina ja perustuslakiin pohjautuvina.¹⁷

Lain ja miekan välinen suhde liittyy erityisesti säädetyn lain yleistymiseen valtiovallan historiassa. Modernista valtiovallasta ja poliittisen vallan käytöstä tulee enenevässä määrin lainsäädäntöön perustuvaa. *Kaarlo Tuorin* mukaan tässä modernissa valtiovaltakeskeisessä oikeusperinteessä laki ja valtion tahto samaistuvat ja miekasta tulee väline lain velvoittavuuden takaamiselle.¹⁸ Tässä kehityksessä vaarana on, että laista tulee pelkkä valtion tahdon oikeuttamisen väline. Tämä välineellistyminen näkyy hyvin *lanfare*-termiä koskevassa tutkimuksessa. Dunlap itse totesi, että ”*lanfare* on yksinkertaisesti toisenlainen ase, jonka voidaan metaforisesti sanoen olevan valmistettu siitä, kun lakikirjoista taotaan miekkoja”.¹⁹ Laista tulee ase sotilaallisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Lanfare ei ole oikeuden kannalta neutraali ilmiö. Jos lakikirjoista taotaan miekkoja, ei oikeus säily sen myötä entisellään. Tutkimuksessa on puhuttu siitä, miten varsinkin terrorismin vastaisessa sodassa lainsäädännön käyttö on muuttanut oikeusvaltion turvallisuusvaltioksi,²⁰ jonka myötä oikeusvaltion aineelliset periaatteet heikkenevät muodollisen oikeusvaltion rakenteiden ylikorostuessa. Lainsäädännöstä tulee tapa saavuttaa sotilaallisia tavoitteita muodollisen laillisesti. Tällöin lakia venytetään kattamaan myös oikeusvaltion periaatteiden vastaisina pidetyt keinot.

Erityisesti Yhdysvaltojen terrorisminvastaista sotaa voidaan pitää hyvänä esimerkkinä aseistetusta oikeudesta. Vuoden 2001 terroristi-iskujen jälkeinen pyrkimys oikeuttaa epäiltyjen kiittäminen oikeudellisesti sekä viranomaisten tiedusteluvaltuuksien laajentaminen lainsäädännön keinoin ovat esimerkkejä aseistetusta oikeudesta. *Samuel Moyn* on teoksessaan *Humane* tarkastellut *Barack Obaman* presidenttikauden aikaista droonisodankäyntiä, jonka väitettiin ole-

15 Hobbes 2023, s. 155.

16 Hobbes 2023, s. 175.

17 Kim Lane Scheppele, *Autocratic Legalism*, *The University of Chicago Law Review* 85, nro 2 (2018): s. 545–84.

18 Kaarlo Tuori, *Whose Voluntas, What Ratio? Law in the State Tradition*, *International Journal of Constitutional Law* 16, nro 4 (31. joulukuuta 2018): s. 1164–75, <https://doi.org/10.1093/icon/moy093>.

19 Dunlap 2010, s. 122.

20 Bernhard Häfke, *Vom Rechtsstaat zum Sicherheitsstaat? Kritische Justiz* 38, nro 1 (2005): s. 17–35.

van humaania ja kansainvälisten ihmissoikeussopimusten mukaista. Tämä toteutettiin presidentin alaisuudessa toimivan Office of Legal Counselin (OLC) selonteiden sekä drooni-iskuista päätöksiä tekevien oikeudellisten neuvonantajien toimesta.²¹ Tällainen oikeuden käyttö ei rajoittanut droonisodankäyntiä vaan pikemminkin mahdollisti sen laajentamista uusiin kohteisiin ja lisäsi iskujen määrää. Oikeus ei siis rajoittanut toimeenpanovaltaa vaan tosiasiaassa mahdollisti ennennäkemättömät valtuudet käydä sotaa.

Kuten tunnettua, miekalla on monesti kaksi terää. Aseistettu oikeus ei ainoastaan lisää valtioiden kykyä toimia turvallisuusuuhkien torjumiseksi, vaan se myös heikentää oikeusvaltiota ja siten kansalaisten luottamusta valtiovaltaan. Voidaankin ajatella, että hybrdivaikuttamisen tavoitteena voi olla myös toisen valtion lainsäädäntöön vaikuttaminen joko omille tavoitteille suotuisasti tai siten, että yhteiskunnan vakaus kärsii. Esimerkiksi rajaturvallisuuslailla vaikuttaisi olevan pitkäkantoisia vaikutuksia perustuslainmukaisuuden valvonnalle.²² Hybrdivaikuttaminen on kuitenkin todellinen uhka, eikä sitä tule torjua myöskään laittomin keinoin. Oikeusvaltiot ovat siten vaikeassa tilanteessa, jossa pitää välttää niin oikeuden aseistaminen valtiosäännön periaatteiden kustannuksella kuin torjuntatoimien lakiperustaisuudesta luopuminen. Molemmissa tapauksissa miekan toinen terä osoittaa aina oikeusjärjestelmää itseään kohti.

21 Samuel Moyn, *Humane: how the United States abandoned peace and reinvented war*. Farrar, Straus and Giroux. New York 2021, s. 278, 295.

22 Milka Sormunen, *Legalising Illegality: Finland's Proposed Pushback Legislation*, Verfassungsblog (blog), 2024.

Lastensuojelun avohuolto tutkittuina palveluina

Virve-Maria Toivonen – Aino Kääriäinen – Anna Birgitta Kylmäluoma

Tiivistelmä – Lastensuojelulakia on tarkoitus uudistaa kuluvalle hallituskaudella. Yksi uudistuksen keskeisiä tavoitteita on siirtää lastensuojelun painopistettä sijaishuollon palveluista kohti inhimillisesti ja taloudellisesti kevyempiä avohuollon palveluita. Uudistusten tueksi on kaivattu tutkittua tietoa avohuollon toiminnasta ja erityisesti palvelujen toimivuudesta. Artikkelissa tarkastelemme, millaista empiiristä tutkimusta lastensuojelun avohuollosta on Suomessa tehty, ja mitä tutkimukset siitä kertovat tai jättävät kertomatta. Menetelmänä käytimme kartoitettavaa kirjallisuuskatsausta, johon valikoitui 44 tutkimusta vuosilta 2010–2024. Analysoimme tutkimukset temaattisella sisällönanalyysillä. Tutkimusten perusteella lastensuojelun avohuoltoa on tutkittu pääosin laadullisilla menetelmillä ja tutkimuksissa avohuoltoa on lähestytty ennen kaikkea palveluiden ”ideaalin” tai esteiden näkökulmasta, ei tosiasiallista toimintaa tai toiminnan vaikutuksia tarkastellen. Lastensuojelun avohuollon palveluista ei siten juurikaan ole saatavilla tutkimustietoa, jonka avulla voisi arvioida palvelujen toimivuutta tai vaikutuksia lasten ja heidän perheidensä elämäntilanteisiin. Näihin kysymyksiin vastaaminen edellyttää näkemyksemme mukaan nykyistä monipuolisempaa lastensuojelun tutkimusta.

Asiasanat: lastensuojelu, lastensuojelun avohuolto, empiirinen tutkimus, kartoitettava kirjallisuuskatsaus, temaattinen sisällönanalyysi



1. Johdanto

Lapset ovat yhteiskunnassamme erityisen suojelun kohteena. Suojelun tavoite on turvata lapsen kasvua, kehitystä ja hyvinvointia.¹ Tavoite on perusteltu, sillä lukuisat tutkimukset vahvistavat lapsuuden hyvin- tai pahoinvoinnin vaikuttavan yksilöön pitkälle aikuisuuteen saakka². Lapsen hyvinvointiin vaikuttavat monet sisäsyntyiset ja ulkoiset tekijät, mutta erityinen merkitys on lapsesta huolta pitävillä aikuisilla³. Kehityopsykologian näkökulmasta ulkoisista ympäristöistä keskeisin onkin lapsen perhe, mutta myös erilaiset palvelut voivat joko edistää tai estää lapsen hyvinvointia. Merkitystä on sillä, miten tehokkaasti ja vaikuttavasti palvelujärjestelmät toimivat, sekä sillä, miten lapsi ja perhe työskentelyssä kohdataan.⁴

Oikeudellisesti päävastuu lapsen kasvusta ja kehityksestä on lapsen huoltajilla (laki lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta, LHL 361/1983 4 §; lastensuojelulaki, LSL 417/2007 2.1 §). Tässä tehtävässä huoltajia tukevat monet hyvinvointiyhteiskunnan palvelut. Lastensuojelun asiakkaaksi lapsi ohjautuu, kun vanhempien ja peruspalveluiden tuki ei yksin turvaa lapsen kasvua ja kehitystä (LSL 27 §). Lastensuojelun lakisääteinen tavoite on tarjota lapselle ja perheelle tukea ja apua mahdollisimman varhain ja avohuollon tukitoimilla (LSL 3 §)⁵. Lastensuojelussa lapset ovat kuitenkin ohjautuneet enenevässä määrin sijaishuollon asiakkaiksi⁶. Tämä

1 LOS 60/1991, artikla 18.2; KM 8/2021; HE 309/1993 vp, s. 45.

2 Ks. esim. tuore metatutkimus: Hughes – Ford – Bellis – Glendinning – Harrison – Passmore 2021, s. e848–e857.

3 Diener – Ryan 2009, s. 391–406, 392.

4 Keenan – Evans 2009, s. 6–7; Wingrove – Beal 2014, s. 13–29.

5 HE 137/2010 vp, s. 10; ks. myös Araneva 2022, s. 443.

6 Forsell – Kuoppala 2022.

on osaltaan kasvattanut lastensuojelun kustannuksia ja vuotuisista, yli 1,3 miljardin euron kustannuksista noin kolme neljäsosaa kertyy sijaishuollosta⁷. Samaan aikaan tutkimuksissa on todettu, että avohuollon palvelut voivat eri syistä jäädä riittämättömiksi tai tehottomiksi⁸ eikä sijaishuoltoon sijoittaminenkaan välttämättä paranna lasten tulevaisuuden näkymiä⁹, sillä sijaishuoltoon sijoitetut lapset voivat aikuisina monilla mittareilla mitattuna huonommin kuin lapset, jotka ovat saaneet asua kotonaan¹⁰.

Lastensuojelulakia on tarkoitus uudistaa *Petteri Orpon* hallituskaudella¹¹. Yksi uudistuksen tavoitteista on siirtää lastensuojelun painopistettä korjaavista palveluista kohti inhimillisesti ja taloudellisesti kevyempiä palveluita. Uudistusten tueksi on kaivattu tutkittua tietoa muun muassa avohuollon palveluiden vaikuttavuudesta ja kustannuksista¹². Näyttöön perustuvia palveluita (evidence-based practice/evidence-informed practice) on peräänkuulutettu myös sosiaalityössä¹³ ja vireillä olevassa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluvalikoiman periaatteita koskevassa säädösvalmistelussa.¹⁴

Tätä taustaa vasten kiinnostuimme siitä, millaista tutkimusta lastensuojelun avohuollon toiminnasta on tehty, ja mitä tutkimukset siitä kertovat tai jättävät kertomatta. Artikkelissa pyrimme vastaamaan kysymyksiin: 1) mihin avohuollon empiirinen tutkimus Suomessa kohdistuu, 2) millaisin menetelmin ja aineistoin avohuoltoa on tutkittu, 3) mitä tutkimustulokset kertovat avohuollosta ja 4) millaisia tutkimusaukkoja avohuollon tutkimuksessa mahdollisesti on.

Tutkimusmenetelmänä käytimme kartoittavaa kirjallisuuskatsausta¹⁵, ja tutkimusaineistoa tarkastelimme temaattisella sisällönanalyysillä¹⁶. Tiedossamme ei ole vastaavaa, lastensuojelun avohuollon empiiristä tutkimusta laajasti kartoittavaa kirjallisuuskatsausta. Aiemmat katsaukset ovat kohdistuneet suppeammin esimerkiksi lastensuojelun toimintamallien vaikuttavuuteen¹⁷.

Artikkeli etenee seuraavasti. Esittelemme ensin luvussa kaksi lastensuojelun palvelujärjestelmää ja luvussa kolme kuvaamme tarkemmin tutkimuksen toteuttamista. Luvussa neljä tarkastelemme lastensuojelun avohuollon palveluita koskevaa empiiristä tutkimusta Suomessa.

7 Hoikkala – Muinonen – Palola – Väisänen – Rosberg 2023.

8 Heino – Hyry – Ikäheimo – Kuronen – Rajala 2016; Kestilä 2016; Kylmäluoma 2021; Hoikkala – Muinonen – Palola – Väisänen – Rosberg 2023.

9 Bask – Ristikari – Hautakoski – Gissler 2017, s. 365–381; Jackisch – Almqvist 2023, s. 209–215.

10 Ks. esim. Anis – Malin 2023, s. 4–23; Egelund – Lausten 2009, s. 156–165; Kääriälä – Haapakorva – Pekkari – Sund 2019, s. 104–144; Kääriälä – Gyllenberg – Sund – Pekkari – Keski-Säntti – Ristikari – Heino – Sourander 2022, s. 1789–1798; Törölä – Töttö 2017, s. 42–55. Näin on myös, kun on verrattu toisiinsa sijoitettuja lapsia ja heidän kotona asuneita sisarusiaan (Kääriälä – Hiilamo 2023, s. 195–199).

11 Lastensuojelun visio valmistui 1.3.2023 (Hoikkala – Muinonen – Palola – Väisänen – Rosberg 2023). Uudistus toteutetaan vaiheistettuna. Syksyllä 2025 eduskunnalle on tarkoitus antaa hallituksen esitys, joka sisältäisi mm. ehdotukset vakavaa väkivaltaa käyttävien lasten integroidusta ja suljetusta kuntoutuspalvelusta sekä keinoista puuttua lasten luvattomiin poissaoloihin lastensuojelulaitoksista. Toisen vaiheen hallituksen esitys annetaan vuonna 2026. Siinä selkiytetään ja uudistetaan lastensuojelun rakenne ja sisältö kokonaisuutena.

12 Hoikkala – Muinonen – Palola – Väisänen – Rosberg 2023.

13 Austin 2020, s. 26; HE 5/2020 vp., s. 2; Satka – Pohjola 2022, s. 292.

14 Palveluvalikoimaa koskevassa sääntelyssä on tarkoitus määritellä periaatteet, joiden mukaan palvelut ja menetelmät kuuluvat tai eivät kuulu julkisin varoin kustannettuun sosiaali- tai terveydenhuollon palveluvalikoimaan.

15 Levac – Colquhoun – O'Brien 2010, s. 69; Stabler – Evans – Scourfield – Morgan – Weightman – Willis – Searchfield – Wood – Nurmatov – Kemp – Forrester – Brand 2022, s. 2515–2536.

16 Braun – Clarke 2006, s. 77–101.

17 Isokuortti – Aaltio – Laajasalo – Barlow 2020, 104632.

Luku viisi kertoo tutkimustuloksista, jonka jälkeen teemme niiden perusteella joitakin johtopäätöksiä ja suosituksia (luku kuusi).

2. Lastensuojelun palvelujärjestelmä

Ensisijaisesti lapsen hoivasta ja kasvatuksesta vastaavat lapsen vanhemmat (LHL 4 §, LSL 2.1 §). Julkisella vallalla on velvollisuus tukea perheitä lapsen huolenpidossa (Suomen perustuslaki, PL 731/1999 19.3 §), mutta myös velvollisuus seurata lapsen kehitystä vaarantavia toimia ja puuttua niihin (LSL 2.2 §)¹⁸. Julkisen vallan tukitehtävää hoitavat ennen kaikkea yhteiskunnan peruspalvelut kuten äitiys- ja lastenneuvolat, varhaiskasvatus, peruskoulutus tai terveydenhuolto. Sosiaalihuollon palvelujärjestelmä tarjoaa lapsille ja perheille tarveperusteista ja yksilöllistä tukea joko sosiaalihuoltolain (SHL 1301/2014) mukaisina yleispalveluina tai erityislainsäädäntöön eli lastensuojelulakiin perustuvana erityispalveluna. Lastensuojelun asiakkaitten lapsi ja perhe ohjautuvat silloin, kun lapsi tarvitsee lastensuojelulain mukaisia – siis peruspalveluita ja sosiaalihuoltolakia intensiivisempiä – palveluja (LSL 27 §).

Lastensuojelun palvelujärjestelmä jakautuu vapaaehtoisuuteen perustuviin avohuollon palveluihin (LSL 7 luku) sekä tarvittaessa vastoin tahtoakin toteutettaviin kodin ulkopuolisiin sijoituksiin ja niihin liittyviin tukitoimiin (LSL luvut 9–10). Avohuollon palvelut ovat ensisijaisia (LSL 3 §, 4 §) ja niiden tavoite on edistää ja tukea lapsen myönteistä kehitystä sekä vahvistaa vanhempien kasvatuskykyä ja -mahdollisuuksia. Avohuollon tukea on järjestettävä heti, kun lapsen ja perheen on todettu olevan palveluiden tarpeessa (LSL 34 §).¹⁹ Asiakkaan oikeus avohuollon palveluihin on vahva: lapsen terveyden tai kehityksen kannalta välttämättömät sosiaalihuollon palvelut on lähtökohtaisesti järjestettävä sen mukaisina kuin lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä on ne arvioinut (LSL 36.2 §).

Lainsäädännössä tarjolla olevien avohuollon tukitoimien kirjo on laaja (LSL 36 §). Avohuolto voi olla esimerkiksi päivähoitoa, perhetyötä, lapsiperheiden kotipalvelua, tukihenkilö- ja tukiperhepalveluja, päihdepalveluja, mielenterveystyötä, tehostettua perhetyötä, perhekuntoutusta, kasvatus- ja perheneuvontaa sekä tukea lapsen ja perheen ongelmatilanteiden selvittelyyn. Ensisijaisesti avohuollon palveluita tuotetaan kotiin tai muuhun kasvuympäristöön, mutta myös kodin ulkopuolinen sijoitus voi olla lastensuojelun avohuollon tukitoimi (LSL 37 §). Lainsäädäntö ei rajaa pois sellaisiakaan tukitoimia, joita ei ole nimenomaisesti kirjattu lakiin. Päinvastoin lainsäätäjän lähtökohta on, että tukitoimia käytettäisiin luovasti ja asiakaslähtöisesti niin, että ne vastaavat parhaalla mahdollisella tavalla lapsen ja perheen tarpeisiin²⁰.

Vaikka lastensuojelulaki ohjaa avohuollon palveluiden tarjoamiseen ja listaa tarjottavia palveluita, palveluiden konkreettinen sisältö jää usein tulkinnanvaraiseksi. Esimerkiksi perhetyö tai tehostettu perhetyö ovat molemmat perheen kotona tehtävää työtä, jonka tavoitteena on lapsen ja vanhempien tukeminen. Tehostetun perhetyön erottaa perhetyöstä ennen kaikkea työskentelyn intensiteetti; sillä puututaan haastavampiin ongelmiin, työskentely on tiiviimpää

¹⁸ Ks. myös Hakalehto 2018, s. 79.

¹⁹ Ks. tarkemmin Araneva 2022, s. 443.

²⁰ HE 137/2010, s. 12.

ja mahdollisesti myös moniammatillista. Yhtä selvää ei kuitenkaan ole se, millaisiin tuen tarpeisiin niiden katsotaan vastaavan ja mitä mainitut tuet konkreettisesti sisältävät eri perheissä.

3. Tutkimuksen toteuttaminen

3.1. Tutkimusmetodi ja sen rajoitteet

Käytimme artikkelissa tutkimusmenetelmänä kartoittavaa kirjallisuuskatsausta²¹. Sen tavoite on kartoittaa laajasti tietyn ilmiön tutkimuskenttää ja tunnistaa tutkimusaukkoja, ja se sopii hyvin menetelmäksi silloin, kun aihe on laaja, uusi tai vähän tutkittu. Tutkimusten laatua siinä ei arvioida yhtä tarkasti kuin esimerkiksi systemaattisessa kirjallisuuskatsauksessa.²² Menetelmä vastaa näin tutkimukselle asettamiimme tavoitteisiin selvittää, mihin avohuollon tutkimus kohdistuu, millä menetelmillä ja aineistoilla sitä on tutkittu ja mitä tutkimukset kertovat avohuollon toiminnasta.

Kuten kaikissa tutkimusmenetelmissä, myös kartoittavassa kirjallisuuskatsauksessa on omat puutteensa. Sen tavoitteena ei lähtökohtaisesti ole syvälinen analyysi tai vertailu eri tutkimusten välillä, eikä sen avulla voida yksityiskohtaisesti arvioida tutkimusten metodologista laatua tai tulosten luotettavuutta. Tästä taas seuraa, että johtopäätökset jäävät väistämättä yleisemmälle tasolle kuin vaikkapa systemaattisessa kirjallisuuskatsauksessa. Toiseksi kartoittavan kirjallisuuskatsauksen tekeminen vaatii tutkijoilta subjektiivisia valintoja, mikä voi vaikuttaa siihen, millaisia tutkimuksia katsaukseen valitaan ja miten niitä analysoidaan. Tätä riskiä olemme pyrkineet pienentämään sillä, että valinnat ovat yksimielisesti tehneet kolme tutkijaa, jotka edustavat kahta eri tieteentalaa.

3.2. Tutkimusaineisto ja aineiston rajaukset

Etsimme relevanttia tutkimusaineistoa Scopus- ja Ebsco-tietokannoista, Julkarista, Finna-kirjastotietokannasta sekä Tiedejatutkimus.fi -palvelusta. Systemaattisen haun toteuttaminen ja mahdollisimman kattavan aineiston kerääminen osoittautui haastavaksi ja pyrimme varmistamaan aineiston kattavuutta eri keinoin. Ensinnäkin varioimme eri hakukoneissa ja tietokannoissa käyttämiämme hakulauseita ja asiasanoja (ks. Taulukko 1). Toiseksi teimme erillisiä lisähakuja hakukone- tai tietokantakohtaisesti eli eräänlaista ristiin tarkistusta koko hakuprosessin ajan. Kolmanneksi tarkistimme hakutuloksia vielä jälkikäteen, mikäli meillä oli aihetta epäillä, että jokin tutkimus syystä tai toisesta edelleen puuttuu hakutuloksista. Tässä tarkoituksessa kävimme läpi suomalaisten yliopistojen avoimet aineistotietokannat ja Helka-tietokannan. Lopuksi etsimme aineistoja myös Sosnetista.²³

21 Levac – Colquhoun – O'Brien 2010, s.69; Stabler – Evans – Scourfield – Morgan – Weightman – Willis – Searchfield – Wood – Nurmatov – Kemp – Forrester – Brand 2022, s. 2515–2536.

22 Peters – Marnie – Tricco – Pollock – Munn – Alexander – McInerney – Godfrey – Khalil 2020.

23 Sosnet ei ole tietokanta, mutta se tarjoaa pääsyn monenlaisiin aineistoihin, kuten sosiaalityön väitöskirjoihin, erikoistumiskoulutuksessa valmistuneisiin ammatillisiin lisensiaattitutkimuksiin ja lopputöihin.

Taulukko 1. Hakuehdot/asiasanat, joiden avulla tutkimusaineisto kerättiin.

Hakukone/tietokanta	Hakuehto/asiasana
<i>Scopus</i>	(lastensuojelu* OR “child welfare*” OR “child protection*”) AND (“avohuol*” OR “in-home*” OR “open care*” OR “home-based*” OR “non-institutional*”) AND (finnish* OR finland*), 2010–2024
<i>Tiedejatutkimus.fi</i>	lastensuojelu, avohuollon tukitoimet, avohuollon palvelut, vertaisarvioidut tieteelliset artikkelit, tieteelliset kirjat, väitöskirjat, 2010–2024
<i>Academic Search Complete (EBSCO) ja SOCINDEX (EBSCO)</i>	(lastensuojelu OR “child welfare” OR “child protection”) AND (avohuol* OR “in-home” OR “open care” OR “non-institutional”) AND (finnish OR finland), vertaisarvioitu, 2010–2024
<i>Finna</i>	lastensuojelu* OR “child protection” OR “child welfare” AND avohuol* OR “in-home” OR “open care” OR “non-institutional”), väitöskirja, lisensiaatintyö, kirja, lehti/artikkeli, tutkimusjulkaisu, 2010–2024
<i>Julkari</i>	lastensuojel, child welfare, child protection, avohuol, in-home, open care, non-institutional, tukitoim
<i>Yliopistojen avoin aineisto</i>	lastensuojel*, child protection, child welfare, avohuol, tukitoim, open care, in-home, non-institutional, väitöskirjat, lisensiaatintutkimat
<i>Sosnet</i>	Väitöskirjat, lisensiaatintutkimat, 2010–2024
<i>Helka</i>	lastensuojelu* OR “child welfare” OR “child protection” AND avohuol* OR “in-home” OR “open care” OR “home-based” OR “non-institutional”, finnish OR finland, 2010–2024

Ensimmäinen haku tuotti 1309 artikkelia, lisensiaatintutkimaa, väitöskirjatyötä, kirjaa tai toimitettua teosta. Mikäli hakukone tai tietokanta sen mahdollisti, poistimme hakutuloksista jo varhaisessa vaiheessa alemmat opinnäytetyöt eli pro gradu -tutkielmat, kandi- ja maisterityöt sekä AMK-opinnäytteet. Vaikka niitä ohjaavat tutkijakoulutuksen saaneet henkilöt ja ne käyvät läpi väitteiden tutkijoiden arviointiprosessin, ne eivät välttämättä täytä tieteellisen tutkimuksen vaatimuksia. Opinnäytetyön ensisijainen tarkoitus on esimerkiksi osoittaa opiskelijan osaaminen ja kyky soveltaa oppimaansa, ei niinkään tuottaa uutta tieteellistä tietoa, kuten tutkimuksessa.²⁴

Koska olimme kiinnostuneita avohuollon käytännön toiminnasta, kohdistimme tutkimuksemme lastensuojelun avohuollon empiiriseen tutkimukseen ja jätimme puhtaasti teoreettisen tutkimuksen tutkimusaineiston ulkopuolelle. Kolmanneksi rajasimme aineiston Suomen lastensuojelun palvelujärjestelmää koskeviin ja 2010 tai sen jälkeen tehtyihin tutkimuksiin. Tavoitteemme oli kartoittaa kansallisen avohuollon nykytilaa, eikä kansallisen ja kansainvälisen tutkimuksen yhteensovittaminen tai yli 15 vuotta vanha tutkimus palveluttamamme.²⁵

Neljäs rajausta liittyi sosiaalihuollon palveluiden ja lastensuojelun palveluiden rajapintaan. Lapsi ja perhe ovat 1.4.2015 lähtien voineet saada avohuollon palveluita myös sosiaalihuoltolain (1301/

24 Alempia empiirisiä opinnäytetöitä lastensuojelun avohuollosta olisi ollut paljon: esim. Finnasta niitä olisi hakuehdoilla löytynyt 596. Lastensuojelun avohuolto ei ole samassa määrin kiinnostanut ylempiä akateemisten opinnäytteiden tekijöitä: väitöskirjoja ja lisensiaatintöitä löytyi 16. Huomattakoon, että hakusanoilla huostaanot* ja sijaishuol* Finnasta löytyi 70 väitöskirjaa ja lisensiaatintyötä.

25 Lastensuojelun palvelujärjestelmien yhteensovittamisen haasteista ks. Burns – Pösö – Skiveness 2017, s. 223–244.

2014) mukaisessa asiakkuudessa. Lapsen tarpeiden tulisi ohjata palvelujärjestelmiin ohjautumista; sosiaalihuoltolain mukaisilla palveluilla on ongelmia ehkäisevä ja lapsen kehitystä edistävä tavoite, lastensuojelun palvelut ovat lähtökohtaisesti korjaavia eli niiden tavoite on poistaa tai vähentää jo olemassa olevia riskitekijöitä²⁶. Koska olimme kiinnostuneita ennen kaikkea viimesijaisen turvaverkon eli lastensuojelun toiminnasta, rajasimme aineiston vain lastensuojelun avohuoltoa koskevaan tutkimukseen. Tiedostamme kuitenkin, että myös kaikki lastensuojelua edeltävät ja sen kanssa rinnakkaiset palvelut vaikuttavat yhdessä siihen, että lapsen ja perheen tuen tarpeisiin vastataan oikea-aikaisesti ja tehokkaasti.

Lopuksi rajasimme tutkimusaineiston ulkopuolelle lastensuojelun sijaishuoltoa koskevan tutkimuksen. Näin siitä huolimatta, että avohuollon tukitoimet ja erityisesti niiden riittävyys ja vaikuttavuus tulevat arvioitavaksi ja näkyväksi lapsen huostaanoton yhteydessä. Huostaanottoa ja sijaishuoltoa koskevista tutkimuksista tehdäänkin usein johtopäätöksiä avohuollon toiminnasta, mutta avohuollon toimenpiteet eivät ole niissä kuitenkaan tutkimuskohteena, ja huostaanotto kertoo tällöin vain yleisellä tasolla siitä, että avohuollon tukitoimenpiteet ovat olleet jollain tapaa riittämättömiä, sopimattomia tai mahdottomia toteuttaa (LSL 40 §).

Analyysimme valikoitui kuviossa 1 (Kuvio 1) kuvattujen sisäänotto- ja poissulkukriteerien perusteella 44 tutkimusta aikaväliltä 2010–2024 (ks. liite 1).

Tutkimusaineistoa analysoimme temaatteisella sisällönanalyysillä²⁷. Ryhmittelimme ensin aineistosta tutkimuskohteet sekä käytetyt tutkimusaineistot ja metodit (luku 4). Tämän jälkeen analysoimme erikseen tutkimusten tuloksia (luku 5).

4. Lastensuojelun avohuollon empiirinen tutkimus Suomessa: tutkimuskohteet, -aineistot ja metodit

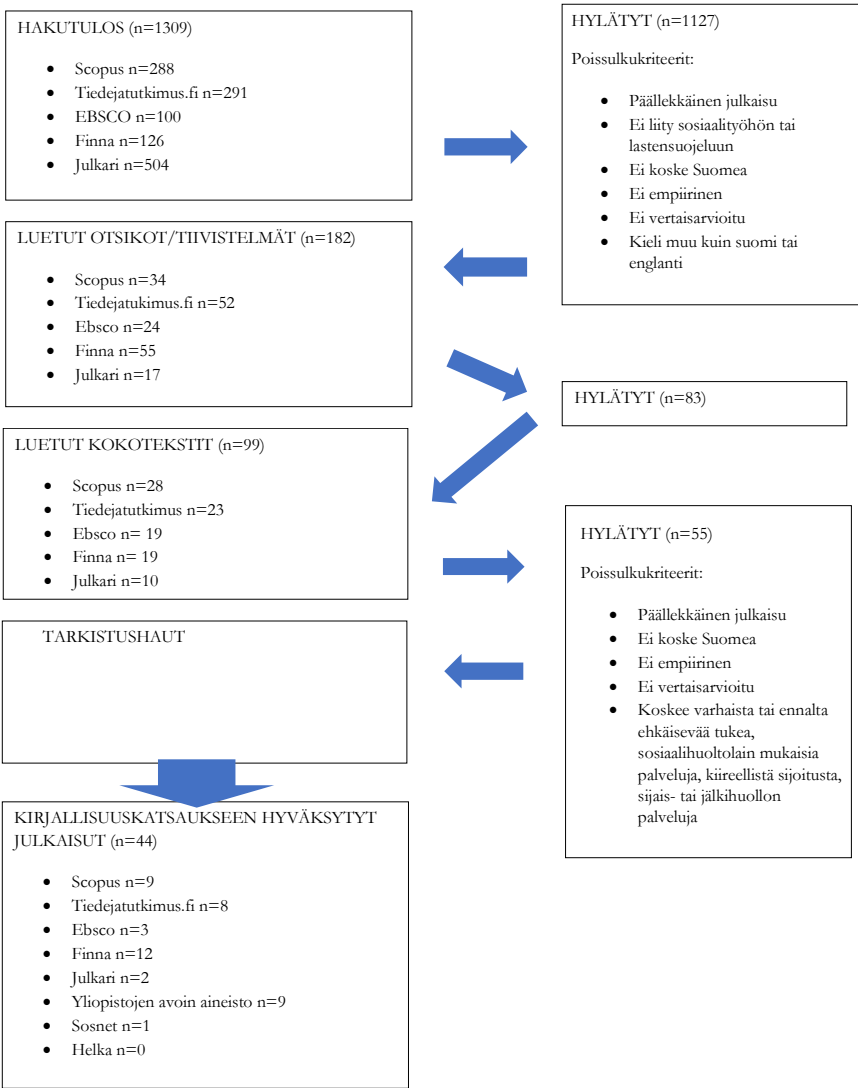
Tutkimusaineistomme perusteella luokittelimme suomalaisen lastensuojelun avohuollon palveluita tarkastelevan empiirisen tutkimuksen 1) avohuollon vaikutuksia, 2) avohuollon toimintaedellytyksiä ja tiedonmuodostusta sekä 3) asiakkuutta ja osallisuutta käsitteleviin tutkimuksiin. Luokittelimme kunkin tutkimuksen aina vain yhteen pääluokkaan, mutta on hyvä huomata, että monissa tutkimuksissa sivuttiin myös toisten pääluokkien teemoja. Luokittelu tehtiin aina sillä perusteella, mikä oli ollut kyseisen tutkimuksen tiedonintressi.

Avohuollon vaikutuksia käsittelevissä tutkimuksissa oltiin tavalla tai toisella kiinnostuneita avohuollon vaikutuksista. Vaikutustutkimuksessa (impact) pyritään tyypillisesti tarkastelemaan, mitä seurauksia määrättyllä toimenpiteellä on kohdehenkilönsä elämään, esimerkiksi onko lastensuojelun uuden työmenetelmän käyttöönotto muuttanut työntekijöiden toimintaa tai asiakkaiden kokemuksia. Lastensuojelussakin peräänkuulutettu vaikuttavuustutkimus (effectiveness) taas pyrkii mittaamaan, kuinka hyvin jokin toimenpide toimii tietyssä kontekstissa tai kohderyhmässä, ja tällöin tutkimuskysymys voisi olla esimerkiksi auttaako varhainen perhetyö vähentämään lasten huostaanottoja.²⁸ Jälkimmäisiä ei aineistoomme osunut.

²⁶ HE 164/2014 vp., s. 89, 100.

²⁷ Braun – Clarke 2006, s. 77–101.

²⁸ Malmivaara 2022.



Kuvio 1. Tutkimusten hakuprosessi.

Vaikutuksia käsitteleviä tutkimuksia oli puolet (n=22) katsauksemme tutkimuksista. Tutkimukset kohdistuivat yksittäisiin avohuollon tukitoimenpiteisiin (n=9) tai yleisemmin avohuollon palveluihin(n=6). Tutkimusaineistona olivat kysely-, haastattelu- tai rekisteriaineistot, jotka oli kohdistettu työntekijöille ja asiakasperheiden vanhemmille. Kyselyissä tarkasteltiin avohuollon palveluiden välittömiä vaikutuksia. Pidemmän aikavälin (2 vuotta) vaikutuksia tarkasteltiin yksittäisissä rekisteritutkimuksissa (Hietamäki – Seppälä – Häkkinä – Toikko 2023, s. 582–594; Häkkinä – Seppälä – Hietamäki – Toikko 2022, s. 50–65; Toikko – Seppälä – McLaughlin 2022, s. 5–17; Toikko – Seppälä – Häkkinä – Hietamäki 2023, s. 372–382).

Lastensuojelun avohuollon toimintaedellytyksiä ja toimintaa ohjaavaa tietoa käsitteleviä tutkimuksia (n=12) oli aineistossamme reilu kolmannes. Tutkimuksiin lukeutuivat lapsen tilanteen ja tarpeiden arviointia (n=6), avohuollon palvelujen toimintaedellytyksiä (n=4) sekä tiedonmuodostusta ja dokumentointia (n=2) tarkastelevat tutkimukset. Toimintaedellytyksiä ja tiedonmuodostusta tutkittiin työntekijöitä haastattelemalla. Asiakasnäkökulma puuttui näistä tutkimuksista kokonaan. Asiakkuutta ja asiakasosallisuutta koskevia tutkimuksia oli aineistossamme vähiten (n=10)²⁹. Näissä tutkimuksissa haastateltiin (n=4) sekä asiakkaita että työntekijöitä, tutkittiin asiakirja-aineistoja (n=3) tai yhdistettiin eri aineistoja.

Katsaukseen valikoituneiden tutkimusten perusteella voidaan todeta, että lastensuojelun avohuoltoa on tutkittu pääosin laadullisilla menetelmillä (n=30) käyttäen aineistona useimmiten haastatteluja (n=16), kyselyjä (n=4) tai näiden yhdistelmiä (n=9). Yksinomaan asiakirjoja oli käytetty vain neljässä ja rekisteriaineistoja viidessä tutkimuksessa. Rekisteri- ja kyselytutkimuksissa analyysimenetelmät olivat määrällisiä.

Haastatteluaineistot olivat pääsääntöisesti pieniä ja niitä oli analysoitu laadullisin menetelmin. Haastatteluvien lukumäärät vaihtelivat kolmen ja 120:n välillä, tyypillisimmin haastatteltavia oli alle 20. Kyselyissä oli tavoitettu parhaimmillaan 674 vastaajaa (Skivenes – Tonheim 2016³⁰, s. 107–117). Vastausprosentit, silloin kuin ne ilmoitettiin, vaihtelivat 26:n ja 98:n välillä. Informantteja haastatteluissa ja kyselyissä olivat useimmiten sosiaali- ja terveydenhuollon työntekijät (n=21), lapset ja/tai vanhemmat 7 tutkimuksessa. Tutkimuksissa käytetyt rekisteriaineistot olivat verrattain pieniä, alle 300 tutkittavaa käsittäviä (Hietamäki ym. 2023, s. 582–594; Häkkinen ym. 2022, s. 50–65; Toikko ym. 2023, s. 372–382). Asiakirja-aineistoilla tehdyt tutkimukset saattoivat perustua useamman sadan henkilön asiakirjoihin, mutta tutkimuskysymykset olivat rajattuja (Kiuru – Metteri 2014, s. 146–160; Maksniemi – Kekoni – Vornanen 2023, s. 392–407)³¹.

Tutkimusaineistojen ja -menetelmien näkökulmasta näyttää siten siltä, että lastensuojelun avohuollon empiirinen tutkimus painottuu haastattelututkimusten laadulliseen analyysiin. Haastatteluissa kuuluu ennen kaikkea lastensuojelun työntekijöiden ääni. Asiakkaan, erityisesti lasten, näkökulma on jäänyt vähemmälle. Asiakirjoja hyödynnetään avohuollon tutkimuksissa vain harvoin. Myös tutkimus isoilla, määrällisesti analysoitavilla ja yleistettävissä olevilla rekisteri- tai kyselyaineistoilla on vielä vähäistä.

5. Mitä tutkimukset kertovat lastensuojelun avohuollosta

5.1. Hyvän avohuollon edellytykset ja esteet

Tutkimuksissa, jotka luokittelimme avohuollon vaikutuksia koskeviin tutkimuksiin (n=22) käsiteltiin ennen kaikkea vaikuttavan avohuollon edellytyksiä ja esteitä, harvemmin työn konkreettisia vaikutuksia, saati vaikuttavuutta. Kiinnostuksen kohteena oli toisin sanoen se, mil-

29 Aineiston hakuvaiheessa havaitsimme, että asiakkaiden osallisuus ja kokemukset olivat kiinnostaneet erityisesti pro gradu -opin näytteen tekijöitä (ks. esim. Cukurs 2019, Kankare 2021 ja Kivimäki-Kovacic 2017).

30 Skivenesin ja Tonheimin tutkimus on neljä maata (Suomi, Norja, Yhdysvallat, Englanti) käsittävä haastattelututkimus.

31 Esim. Kiuru ja Metteri (2014) tarkastelivat 325 nuorisopsykiatrian potilaan asiakirjoja, Maksniemi ym. (2023) 265 lapsen palvelutarpeen arvioita.

Taulukko 2. Lastensuojelun avohuollon tutkimuskohteet, aineistot ja menetelmät.

Tutkimuskohteet		Aineisto	Menetelmä	N = 44
Vaikutukset	• yksittäiset tukitoimet (n=9) • palvelut (n=6) • toimintamalli (n=3) • monialainen yhteistyö (n=2) • asiakkaiden osallisuus (n=1) • lapsen tilanteen arviointi (n=1)	• kysely ja haastattelu (n=7) • haastattelu (n=5) • rekisterit (n=4) • kysely (n=2) • muu dokumentaatio (n=2) • haastattelu ja asiakirjat (n=1) • rekisteri ja haastattelu (n=1)	• laadullinen (n=13) • tilastollinen (n=5) • laadullinen ja tilastollinen (n=4)	22
Toimintaedellytykset ja toimintaa ohjaava tieto	• lapsen tilanteen ja tarpeiden arviointi (n=6) • toimintaedellytykset (n=4) • tiedonmuodostus ja dokumentointi (n=2)	• haastattelu (n=7) • kysely (n=2) • haastattelu ja kysely (n=1) • haastattelu ja havainnointi (n=1) • asiakirjat (n=1)	• laadullinen (n=10) • tilastollinen (n=2)	12
Asiakkuus ja osallisuus	• lasten osallisuus (n=4) • asiakkuutta selittävät tekijät (n=2) • monialainen yhteistyö (n=2) • lasten asiakkuuspolut (n=1) • yhteisasiakkuus (n=1)	• haastattelu (n=4) • asiakirja (n=3) • haastattelu ja asiakirjat (n=1) • kysely ja asiakirjat (n=1) • rekisterit (n=1)	• laadullinen (n=7) • tilastollinen (n=2) • laadullinen ja tilastollinen (n=1)	10

loin asiakkaan voidaan katsoa hyötyvän palvelusta ja miten avohuoltoa tulisi toteuttaa, jotta asiakas voisi siitä hyötyä. Usein tutkimuksissa ei käytettykään sanaa vaikutus tai vaikuttavuus, vaan niissä puhuttiin hyvästä, myönteisiä muutoksia aikaansaavasta tai lasten ja perheiden tarpeisiin vastaavasta avohuollosta. Tutkimuksissa tarkasteltiin vain marginaalisesti perusteita avohuollon palveluille, palveluille asetettuja tavoitteita tai tavoitteiden saavuttamista. Kaikissa tapauksissa tarkastelu kohdistui lyhyen aikavälin vaikutuksiin³² ja joko työntekijän tai asiakkaan kokemukseen vaikutuksista.

Tutkimusten mukaan lastensuojelun avohuollon työ on vaikuttavaa, jos se aikaansaa positiivisen muutoksen lapsen ja perheen tilanteessa (Mykkänen – Eerola – Forsberg – Autonen-Vaaranen 2017, s. 236–248; Peltola-Vuori 2022; Pölkki – Vornanen 2016, s. 581–594), tuo lasten elämään pysyvyyttä ja jatkuvuutta (Peltola-Vuori 2022; Pohjolainen 2019; Salomon 2012;

32 Esim. Hietamäki (2015) tarkastelujakso oli puoli vuotta arvioinnin päättymisestä.

Svenlin 2020), vähentää palvelujen käyttäjien avun tarvetta (Aaltio 2022) tai ehkäisee sijaishuollon tarvetta (Skivenes – Tonheim 2016, s. 107–117; Salomon 2012). Erityisen merkityksellisen tässä suhteessa todettiin olevan perheelle lastensuojelussa annettu taloudellinen tuki. Samanaikaisesti tutkimuksissa kuitenkin havaittiin, että vähävaraisuutta ja taloudellista toimeentuloa otetaan harvoin huomioon lapsen ja perheen tuen tarpeiden arvioinnissa (Hietamäki ym. 2023, s. 582–594; Häkkinen ym. 2022, s. 50–65; Rantanen – Juvonen – Eklund – Toikko 2024, s. 1–14; Toikko – Seppälä – McLaughlin 2022, s. 5–17; Toikko ym. 2023, s. 372–382).

Jotta avohuolto täyttäisi edellä mainitut tavoitteet, sitä tulee tutkimusten mukaan tehdä asiakaslähtöisesti (Kuorilehto 2014) ottaen huomioon koko asiakasperhe ja sen kaikkien jäsenten tarpeet (Hietamäki 2015; Mykkänen – Eerola – Forsberg – Autonen-Vaaranen 2017, s. 236–248; Kuorilehto 2014; Pohjolainen 2019). Asiakaslähtöisessä työskentelyssä asiakkaat otetaan mukaan työskentelyyn (Kannasoja – Malinen – Lehto-Lundén – Moilanen – Svenlin – Kiili 2022, s. 29–39) ja työmenetelmät keskittyvät perheiden omien voimavarojen kehittämiseen (Kuorilehto 2014). Rakenteelliseksi palvelujen vaikuttavuutta tukeviksi tekijöiksi tutkimuksissa nostettiin esille palveluiden saatavuus (Salomon 2012; Skivenes – Tonheim 2016, s. 107–117; Peltola-Vuori 2022; Svenlin 2020), riittävä aika (Pölkki – Vornanen – Colliander 2016, s. 3–4), työntekijöiden pysyvyys ja hyvä johto (Kuorilehto 2014) sekä toimiva moniammatillinen yhteistyö (Pölkki – Vornanen 2016, s. 581–594; Notko – Husso – Piippo – Fagerlund – Houtsonen 2022, s. 15–23).

Palvelujen vaikutusten arviointia hankaloittavat tukimuotojen yhtäaikaisuus, päällekkäisyys ja niille asetettujen tavoitteiden yleistasoisuus (Kannasoja ym. 2022, s. 29–39). Jälkimmäinen viittaa siihen, että palvelulle asetetut tavoitteet ovat samat, vaikka intervention tarpeen aiheuttava kuormitustekijä vaihtuu. Aina avohuollon palvelut eivät myöskään täytä niille asetettuja tavoitteita ja joskus ne toimivat jopa niitä vastaan. Systemisen toimintamallin ei esimerkiksi todettu tuottavan tavanomaista työskentelyä vaikuttavampia tuloksia tai lisäävän asiakkaiden tyytyväisyyttä palveluihin (Aaltio 2022; Aaltio – Kannasoja 2022, s. 1–17; Aaltio 2023). Tuki-perheiden vaihtuvuus ja kiireelliset sijoitukset puolestaan toivat pysyvyyden sijaan muutoksia lapsen elämään (Forsberg – Ritala-Koskinen 2017, s. 242–252; Lehto-Lundén 2020).

5.2. Lastensuojelun toimintaympäristö avohuollon työn tukena

Avohuollon toimintaedellytyksiä ja toimintaa ohjaavaa tietoa koskevista tutkimuksissa (n=12) oltiin kiinnostuneita avohuollon palvelujen toimintaedellytyksistä sekä palveluiden toteuttamista ohjaavasta, lasta ja perhettä koskevasta tiedosta. Toimintaedellytyksiä tarkasteltiin suhteessa hyvään ja vaikuttavaan avohuollon työhön (ks. edellä 5.1). Tutkimus keskittyi erityisesti rakenteellisiin hyvän toiminnan esteisiin. Esimerkiksi lastensuojelun työntekijöiden asiantuntijuutta tai osaamista suhteessa palveluiden laatuun ei aineistomme tutkimuksissa tarkasteltu. Myös asiakasasiakirjoja ja dokumentointia oli tutkittu vain vähän, vaikka tiedämme, että asiakirjoihin asiakkaasta kirjoitettu tieto ohjaa merkittäväällä tavalla lastensuojelun työskentelyä.³³

33 Kääriäinen 2003; Kääriäinen 2024.

Tutkimusten mukaan avohuollon palvelujen toimintaympäristöt eivät tue hyvää ja vaikuttavaa avohuollon työtä. Työ on ”pirstoutunut” erillisiin yksiköihin ja prosesseihin (Mänttari-van der Kuip 2022, s. 21–43), taloudelliset resurssit ovat riittämättömät (Lohvansuu – Emond 2020, s. 576–584; Mänttari-van der Kuip 2022, s. 21–43), ja työtä ohjaavat tehokkuusajattelu, normatiiviset ohjeet sekä erilaiset selontekovaatimukset (Lapinleimu 2015). Organisatoriset esteet ja erot vaikeuttavat monialaista yhteistyötä eivätkä asiakastietojärjestelmät tue työntekeä (Huuskonen 2014). Tällöin työntekijöiden on vaikea saada kokonaiskuvaa asiakkaan tarpeista (Mänttari-Van der Kuip 2022, s. 21–43), tukitoimenpiteiden palveluvalikko jää kapeaksi (Lohvansuu – Emond 2020, s. 576–584; Mänttari-Van der Kuip 2022, s. 21–43), eikä sosiaalityöntekijöiden ammattiosaamista saada käyttöön (Lapinleimu 2015). Institutionaalisten ja organisatoristen tekijöiden seurauksena työskentelyssä kiinnitytään yksilöstä johtuviin haasteisiin, jolloin esimerkiksi lapsen perhe- ja kouluympäristöistä johtuvat ongelmat voivat jäädä huomioon ottamatta (Kylmäluoma 2021).

Lastensuojelun toimintaympäristö voi myös kaventaa tai jopa estää palveluiden toteuttamista ohjaavaa tiedonmuodostusta (Alatalo 2019). Tiedonmuodostus on sosiaalityössä keskeinen prosessi, jota tapahtuu koko asiakkuuden ajan. Tässä prosessissa työntekijän havainnot, aiempi tieto, osaaminen ja kokemus muotoutuvat käsityksiksi ja merkityksiksi asiakkaan tilanteesta, jonka perusteella työntekijä arvioi asiakkaan tilannetta ja suunnittelee asiakkaalle tarjottavat palvelut. Tiedonmuodostus siis ohjaa asiakastyötä ja toimii asiakkaan asiassa tehtyjen päätösten perusteena.³⁴

Tutkimusten mukaan hyvin toteutunut tiedonmuodostus ja siihen pohjautuva asiakkaan tarpeiden arviointi on yksilöllistä, kokonaisvaltaista ja muutokseen pyrkivää (Aarnio – Pösö 2023, s. 235–252; Lamponen – Aarnio 2024, s. 129–42). Se perustuu monipuoliseen tietopohjaan sekä vahvaan ammatilliseen osaamiseen (Aarnio – Pösö 2023, s. 235–252; Lamponen – Aarnio 2024, s. 129–42), mutta ottaa huomioon myös lapsen ja vanhemman näkemykset (Repo – Pösö 2024, s. 6–19).

Organisatoriset tekijät vaikuttavat arvioinnin onnistumiseen ja arviointi voikin kertoa enemmän organisaation toimintatavoista kuin asiakkaan tosiasiallisesta tilanteesta (Repo – Pösö 2024, s. 6–19). Esimerkiksi kiire voi tuottaa itsestään selvänä pidettyjä toimintatapoja ja valmiita tulkintoja, joista arviointia tekevän työntekijän voi olla vaikea irtautua tai kyseenalaistaa niitä. Arvioinnin toteutumiseen vaikuttaa myös se, kuinka tavoite- ja kannustussuuntautunut organisaatio on ja panostetaanko työyhteisössä arvioinnin kehittämiseen (Jaakola 2020). Vaikutusta on myös sillä, missä arviointi organisatorisesti toteutetaan (Aarnio – Pösö 2023, s. 235–252; Jaakola 2016; Jaakola – Pölkki – Vornanen 2023, s. 513–524).

5.3. Lastensuojelun monimuotoiset asiakkuuspolut ja -prosessit

Asiakkuutta ja asiakasosallisuutta koskevissa tutkimuksissa (n=10) oltiin kiinnostuneita lasten avohuollon asiakkuutta selittävistä tekijöistä (n=2), asiakkuusprosesseista (n=4) sekä lasten osallisuudesta (n=4) avohuollon palveluissa.

34 Kääriäinen 2024.

Lastensuojelun avohuollon asiakkuuden taustasyitä koskevia tutkimuksia oli aineistossa vain kaksi, ja ne keskittyivät yksittäisiin taustatekijöihin kuten riittämättömään vanhemmuuteen (Laaksonen 2017) tai lastensuojelun toimintaympäristöihin (Harrikari 2014, s. 1671–1682). Tutkimusten vähäinen määrä jossain määrin yllätti, sillä asiakkuuteen johtavat tekijät ovat juuri niitä ongelmia, joihin lastensuojelussa pyritään vastaamaan ja tiedon taustasyistä tulisi ohjata sekä palveluvalikkoa että sosiaalityöntekijöiden ammatillista osaamista. Toiseksi aiemman tutkimuksen perusteella tiedämme, että lastensuojelun asiakkuuden taustalla on vain harvoin yhtä syytä, sillä usein asiakkuuteen johtavat useat, tyypillisesti kumuloituvat, lapsen kasvuolosuhteisiin ja/ tai lapseen itseensä liittyvät ongelmat.³⁵

Asiakkuusprosesseja koskevista tutkimuksista tarkasteltiin ennen kaikkea useamman eri palvelujärjestelmän organisaation yhteisasiakkuutta (Kiuru – Metteri 2014, s. 146–160) eli moniammatillista työskentelyä (Maksniemi – Kekoni – Vornanen 2023, s. 392–407). Vaikutuksia koskevan tutkimuksen tapaan tutkimus keskittyi pitkälti onnistuneen työn edellytyksiin. Niitä ovat toimijoiden luottamus toisiinsa ja kyky siirtyä rinnakkain toimimisesta aidosti yhteiseen tekemiseen. Tältä osin todettiin kuitenkin, että työtä tehdään enemmän rinnakkain kuin aidosti yhdessä ja työtä rajaavat organisatoriset käytännöt ja raja-aidat (Muukkonen 2015).

Asiakkuusprosesseja koskevista tutkimuksista tarkasteltiin vain vähän lasten konkreettisia palvelupolkuja avohuollon asiakkuudessa tai muiden palvelujärjestelmän organisaatioiden roolia suhteessa avohuollon asiakkuuden alkamiseen tai päättymiseen (esimerkiksi siirtymiseen lastensuojelun avohuollosta lastensuojelun sijaishuoltoon). Tutkimusten perusteella ei siten ole mahdollista tietää, miten asiakkuuden taustatekijöitä on käsitelty lastensuojelun avohuollossa tai lapsen aiemmissa tai rinnakkaisissa palveluissa. Aineistomme ainoassa lasten asiakkuuspolkuja avohuollossa tarkastelevassa tutkimuksessa (Huuskonen – Korpinen – Pösö – Ritala-Koskinen – Vakkari 2010, s. 650–658) todettiin nimenomaisesti, että lasten avohuollon asiakkuuspolkujen seuraaminen asiakirjojen avulla oli vaativaa eikä lapsista saatu lastensuojelussa kohdattavien ilmiöiden näkökulmasta merkityksellistä tietoa eikä myöskään tietoa siitä, mitä avohuollon asiakkuudessa jatkaville lapsille tapahtui. Verrattuna lapsiin, joiden asiakkuus oli päätynyt huostaanottoon, avohuollon asiakaslapsista jäi vain vähän jälkiä.³⁶

Lastensuojelun tutkimuksessa yhdeksi vaikuttavan lastensuojelutyön osatekijäksi on nostettu asiakasosallisuus (Tulensalo 2016; lisäksi ks. luku 5.1.). Tutkimusaineistomme asiakasosallisuutta koskevien tutkimusten perusteella lastensuojelun ammattilaiset kyllä tiedostavat lasten osallisuuden tärkeyden ja ymmärtävät oman vastuunsa sen toteutumisessa, mutta käytännössä lasten osallisuus ei edelleenkään toteudu riittävällä tavalla. Lapsiin ei suhtauduta tasavertaisina toimijoina, ja he voivat jäädä jopa eri ammattikuntien keskinäisen kilpailun ”välikappaleiksi”. (Kestilä 2016; Küli – Itäpuisto – Moilanen – Svenlin – Malinen 2021, s. 145–158; Muukkonen 2015; Vuoristo 2017.)

35 Muun muassa vanhemman jaksamattomuus/riittämätön vanhemmuus, perheristiriidat, vanhemman mielenterveysongelmat tai päihteiden väärinkäyttö, köyhyys, lapsen koulunkäyntivaikkeudet, lapsen huono psyykinen terveys sekä erilaiset käyttäytymisen haasteet, ml. rikolliset teot. Asiakkuuden taustatekijöistä ks. esim. de Godzinsky 2012, Heino – Hyry – Ikäheimo – Kuoronen – Rajala 2016 sekä Heino 2007.

36 Ks. myös Kylmäluoma 2021.

6. Keskeiset tulokset ja johtopäätökset

Eri yhteyksissä on esitetty toive näyttöön perustuvista lastensuojelun työmenetelmistä ja erityisesti lastensuojelun vaikuttavuutta koskevasta tutkimuksesta.³⁷ Tätä taustaa vasten olemme tässä artikkelissa tarkastelleet 1) mihin lastensuojelun avohuollon empiirinen tutkimus on Suomessa kohdistunut, 2) millaisin menetelmin ja aineistoin sitä on tutkittu, ja 3) mitä tutkimustulokset kertovat lastensuojelun avohuollosta. Vastaukset näihin kysymyksiin kertovat samalla siitä, 4) millaisia tutkimusaukkoja lastensuojelun avohuollon tutkimuksessa mahdollisesti on. Tutkimusmenetelmänä käytimme kartoitettavaa kirjallisuuskatsausta³⁸ ja aineistomme käsitti 44 lastensuojelun avohuoltoon kohdistuvaa empiiristä tutkimusta vuosilta 2010–2024 (ks. tarkemmin luku 3).

Kirjallisuuskatsauksemme perusteella suomalainen lastensuojelun avohuollon palveluita tarkasteleva empiirinen tutkimus kohdentuu 1) avohuollon vaikutuksia (n=22), 2) avohuollon toimintaedellytyksiä ja tiedonmuodostusta (n=12) sekä 3) asiakkuutta ja osallisuutta (n=10) käsitteleviin tutkimuksiin. Menetelmällisesti tutkimus painottui puhtaasti haastattelututkimuksiin (n=16) tai esimerkiksi haastattelun ja kyselyn yhdistelmiin (n=8). Haastatteluissa kuului ennen kaikkea lastensuojelun työntekijöiden ääni (n=11), ja asiakkaiden (n=5), erityisesti lasten, näkökulma on jäänyt vähemmälle. Asiakirjoja hyödynnettiin tutkimuksissa melko harvoin (n=7). Myös tutkimus isoilla, määrällisesti analysoitavilla ja yleistettävissä olevilla rekisteri- tai kyselyaineistoilla oli vähäistä (n=2).

Sisällöllisesti sekä avohuollon palveluita että palvelujärjestelmää laajemmin lähestyttiin tutkimuksissa ennen kaikkea palveluiden ”ideaalin” tai esteiden näkökulmasta, ei niiden tosiasiallista toteutumista tarkastellen. Tutkimusten mukaan lastensuojelun avohuolto on vaikuttavaa, kun se saa aikaan positiivisia muutoksia lapsen ja perheen tilanteessa, vähentää avun tarvetta sekä tuo lapsen elämään turvaa ja jatkuvuutta³⁹. Sitä, miten nämä toteutuvat lasten ja perheen elämässä, ei tutkimuksissa juuri tarkasteltu. Muutamissa tuoreissa tutkimuksissa esitettiin vetoamus siitä, että jonkin menetelmän tai toimintamallin toteaminen vaikuttavaksi edellyttää tutkittua tietoa vaikuttavuudesta.⁴⁰ Vaille vastausta jäi tutkimustemme perusteella myös se, miten palvelun valintaa kussakin tilanteessa perusteltiin tai millaisiin tuen tarpeisiin valitun tukitoimen katsottiin vastaavan. Tutkimusten perusteella emme myöskään tiedä, miten ongelmia on käsitelty lasten tai nuorten aiemmissa tai rinnakkaisissa palveluissa.

Vaikuttavan työn esteitä käsiteltiin useimmiten ulkoisten, rakenteellisten ja organisatoristen, työn tekemistä rajoittavien tekijöiden näkökulmasta. Vaikka yleisesti tiedämme vaikuttavan lastensuojelutyön edellytyksistä ja lainsäädäntökin osaltaan turvaa niiden toteutumista (LSL 7 luku), henkilö- ja taloudellisten resurssien niukkuus sekä erilaiset palvelujärjestelmään ja organisaatioihin liittyvät tekijät vaikuttavat tutkimusaineistomme tutkimusten mukaan siihen,

37 Austin 2020, s. 26; HE 5/2020 vp., s. 2; Hoikkala – Muinonen – Palola – Väisänen – Rosberg 2023; Pohjola – Satka 2022, s. 292.

38 Levac – Colquhoun – O’Brien 2010, s. 69; Stabler – Evans – Scourfield – Morgan – Weightman – Willis – Searcfield – Wood – Nurmatov – Kemp – Forrester – Brand 2022, s. 2515–2536.

39 Aaltio 2022; Mykkänen – Eerola – Forsberg – Autonen-Vaaraniemi 2017, s. 236–248; Peltola-Vuori 2022; Pohjolainen 2019; Pölkki – Vornanen 2016, s. 581–594; Salomon 2012; Skivenes – Tonheim 2016, s. 107–117; Svenlin 2020.

40 Aaltio 2022; Aaltio – Kannasoja 2022, s. 1–17; Aaltio 2023, 106732.

että lastensuojelun avohuollon työstä on tullut pinnallista, suunnittelematonta ja kriisitilanteisiin paneutuvaa.⁴¹

Vaikuttavan työn esteitä ei tutkittu lainkaan ammatillisen osaamisen näkökulmasta, vaikka se olisi hyvin perusteltua ajassa, jossa lasten ja perheiden ongelmat monimutkaistuvat ja syvenevät, eikä ammatillinen perusosaaminen enää välttämättä riitä lapsen ja perheen auttamiseen. Käytännössä lastensuojeluun ohjautuu esimerkiksi valtaosa rikoksia tekevästä lapsista ja nuorista, ja myös psyykkisesti sekä neurologisesti oireilevien lastensuojelun asiakaslasten määrä on ollut kasvussa.⁴² Tämän myötä lastensuojelulle asetetut vaatimukset ovat kiistatta kasvaneet. Kyse on enenevässä määrin erikoistuvaa osaamista vaativasta toiminnasta.⁴³

Lastensuojelun avohuollon tutkimuksen katvealueisiin voi olla monia syitä. Rekisteritutkimuksen vähyys voi selittyä osin sillä, että avohuollon palveluina tarjottu tuki on hyvin monimuotoista, ja tiedot tallentuvat moniin eri rekistereihin. Rekisteriaineistojen saatavuuteen liittyy haasteita, ja niiden analysointi edellyttää vahvaa kvantitatiivisten menetelmien osaamista. Lasten näkökulman vähyys tutkimuksessa voi puolestaan kertoa tutkijoiden arkuudesta ja varovaisuudesta kysyä lapsilta heidän käsityksistään sekä tutkimuseettisten vaatimusten tiedostamisesta.⁴⁴ Asiakirjatutkimusta sosiaalihuollosta on tehty jo pitkään, mutta se ei ole juurikaan kohdistunut lastensuojelun avohuoltoon. Avohuollon palvelujen tutkiminen asiakirjoista edellyttää hyvin laajoja aineistoja ja on aina alisteinen sen kanssa, mitä ammattilaiset ovat kirjoittaneet asiakkaidensa asiakirjoihin. Asiakirjoista voi lukea vain sen, mitä niihin on kirjoitettu.⁴⁵

On tärkeää, että lastensuojelutyötä arvioidaan jatkossakin asiakkaiden kokemuksellisen hyvinvoinnin ja työnteekijöiden subjektiivisten arvioiden perusteella. Päästöksemme käsiksi siihen, kuinka lastensuojelun avohuollon palveluita on tosiasiallisesti toteutettu sekä mitä vaikutuksia tai vaikuttavuutta niillä on, tarvitsemme kuitenkin aiempaa monipuolisempaa lastensuojelun tutkimusta. Yhdessä erilaisin aineistoin ja metodein tehdyn tutkimuksen avulla voimme muodostaa nykyistä eheämmän kokonaiskuvan avohuollon toiminnasta, hahmottaa toimivia palvelupolkuja sekä tarkastella avohuollon palveluiden vaikuttavuutta pitkällä aikavälillä.⁴⁶ Erityisesti avohuollon vaikuttavuuden tutkiminen edellyttää isoja rekisteri- ja asiakirjaaineistoja. Lastensuojelun sijaishuollossa juuri rekisteriaineistojen ja määrällisen tarkastelun pohjalta tehdyt tutkimukset ovat tehneet tärkeällä tavalla näkyväksi sijoitettujen lasten ja perheiden ongelmia⁴⁷ sekä haastaneet käsitystä sijaishuollon vaikuttavuudesta⁴⁸. Jatkossa onkin varmistettava rekisteriaineistojen tehokas käyttö tutkimuksessa. Toisiolaki (552/2019) turvaa tärkeällä tavalla asiakkaiden yksityisyyttä sosiaali- ja terveydenhuollon tutkimuksessa, mutta samalla laki on kohtuuttomasti pidentänyt aineistojen hankintaan kuluva työmäärää, aikaa ja kustannuksia.

41 Lapinleimu 2015; Lohvansuu – Emond 2020, s. 576–584; Mänttari-van der Kuip 2022, s. 21–43.

42 Pitkänen – Toivonen – Suonpää – Aaltonen – Martikainen 2024, s. 230–242; Heino 2018.

43 Kokoavasti ks. Toivonen 2020, s. 480–501.

44 Rutanen – Vehkalahti (toim.) 2019.

45 Kääriäinen 2024.

46 Enroos – Mäntysaari 2017, s. 7–38; Mäntysaari 2020, s. 58; Malmivaara 2022, s. 73.

47 Anis – Malin 2023, s. 4–23; Haapala 2020; Heino – Hyry – Ikäheimo – Kuronen – Rajala 2016; Kestilä – Paananen – Väisänen – Muuri – Merikukka – Heino – Gissler 2012, s. 599–620.

48 Mm. Kääriälä – Haapakorva – Pekkarinen – Sund 2019, s. 104144; Kääriälä – Gyllenberg – Sund – Pekkarinen – Keski-Säntti – Ristikari – Heino – Sourander 2022, s. 1789–1798.

Myös lastensuojelun visiossa kaavailtu tutkimukseen perustuva siirtymä sijaishuoltopainotteisesta lastensuojelusta avohuoltopainotteiseen työskentelyyn,⁴⁹ sekä lastensuojelun vuosi vuodelta kasvavat kustannukset puhuvat nykyistä monipuolisempien tutkimusotteiden puolesta. Tutkimuksen tärkein tavoite on kuitenkin se, että lastensuojelun palveluita saavien lasten ja perheiden tuen tarpeet tulisivat tunnistetuiksi mahdollisimman varhain ja oikein, ja että asiakkaat saisivat tutkimukseen pohjautuvia toimivia palveluita yhdenvertaisesti asuinpaikasta riippumatta. Ilman tutkittua tietoa lapsen ja vanhempien tuen tarpeisiin ei välttämättä vastata vaikuttavilla lastensuojelun avohuollon palveluilla, vaan ne mitoitetaan tuen tarpeeseen nähden liian heikoiksi tai ylimitoitetaan. Esimerkiksi tilanteessa, jossa perimmäinen ongelma on useista eri syistä johtuva lapsen turvaton kasvuympäristö, eivät vain lapselle suunnatut palvelut välttämättä saa aikaan toivottuja muutoksia, vaan on puututtava myös ja ehkä ensisijaisesti turvattomuuden juurisiin, kuten vanhemman päihdeongelmaan tai perheväkivaltaan.⁵⁰ Lasten ja vanhempien tuen tarpeisiin nähden ylimitoitetusta palvelusta voi puolestaan olla kyse, jos asiakkuus siirretään sijaishuoltoon hyvin nopeasti asiakkuuden käynnistyttyä tai tilanteessa, jossa mahdollisesti vain taloudellisen tuen tarpeessa oleva perhe ajautuu lastensuojelun asiakkuuteen⁵¹. Vähävaraisten lapsiperheiden joukko kasvaa jatkuvasti⁵² eikä siksi ole yhden- tekevää, miten mitoitamme näiden asiakasperheiden tarvitseman tuen.

Abstract in English

CHILD WELFARE OPEN CARE SERVICES IN RESEARCH

We examine what kind of empirical research has been conducted on child welfare open care services in Finland, and what the studies tell us about open care services. We used a scoping literature review as our method and analyzed the research data with thematic content analysis. A total of 44 studies from 2010–2024 were selected for our review. Based on the studies, there is only little research available on child welfare open care services that could be used to assess how the services are performing or how they affect the lives of children and families in the long term. Answering these questions requires more versatile research.

Keywords: child welfare, open care services in child welfare, empirical research, scoping literature review, thematic content analysis

Lähteet

Aaltio, Elina, Effectiveness of the Finnish Systemic Practice Model for children's social care. A realist evaluation. Jyväskylän yliopisto 2022.

Aaltio, Elina – Kannasojä, Sirpa, Achieving agreement on service needs in child protection. Comparing children's, mothers' and practitioners' views over time and between approaches. *Journal of Children's Services* 18(1) 2022.

Aaltio, Elina, "Evaluating the Effectiveness of the Systemic Practice Model of Children's Social Care – A Pilot Study on Child- and Family-Level Outcomes." *Children and Youth Services Review* 144 2023.

Aarnio, Noora – Pösö, Tarja, Palvelutarpeen arviointi lastensuojelun rajapinnoilla asiakasnäkökulmasta – nuorten ja vanhempien näkemyksiä. *Janus* 31(3) 2023.

49 Hoikkala ym. 2023.

50 Huuskonen – Korpinen – Pösö – Ritala-Koskinen – Vakkari 2010, s. 650–658.

51 Ellonen – Pitkänen – Aaltonen – Remes – Martikainen 2024, s. 800–809.

52 ITLA, <https://itla.fi/lapsiperhekohtyys-datana/>.

- Alatalo, Marjo, Suhdeperustaisen tiedonmuodostuksen jännitteet lastensuojelun avohuollon sosiaalisuudessa. Jyväskylän yliopisto 2018.
- Anis, Merja – Malin, Maili, Ulkomaalaistaukaiset lapset ja nuoret lastensuojelun sijaishuollossa: sijoitusten määrän, perusteen ja sijoituspaikan tarkastelu vuosina 1991–2015. *Janus* 31(1) 2023.
- Araneva, Mirjam, Lapsen suojelu: toteuttaminen ja päätöksenteko: käsikirja lapsen asioista päättävälle. 2. uud. painos. Alma Talent 2022.
- Austin, Michael J., Identifying the conceptual foundations of practice research, s. 15–31 teoksessa Lynette Joubert – Martin Webber (toim.) *The Routledge Handbook of Social Work Practice Research*. Taylor and Francis 2020.
- Bask, Miia – Ristikari, Tiina – Hautakoski, Ari – Gissler, Mika, Psychiatric diagnoses as grounds for disability pension among former child welfare clients. *Longitudinal and Life Course Studies* 8(4) 2017.
- Braun, Virginia – Clarke, Victoria, Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology* 3(2) 2006.
- Burns, Kenneth – Pösö, Tarja – Skiveness, Marit, Removals of children by the child welfare system – variations and differences across countries, s. 223–244 teoksessa Kenneth Burns – Tarja Pösö – Marit Skiveness (toim.) *Child welfare removals by the state: A cross-country analysis of decision-making systems*. Oxford University Press 2017.
- Cukurs, Minna, Lapsi näkyväksi – lastensuojelun avohuollon asiakaslapsen oikeudet eroriitojen varjossa. Helsingin yliopisto 2019.
- de Godzinsky, Virve, Huostaanottoasiat hallinto-oikeuksissa. Tutkimus tahdonvastaisten huostaanottojen päätöksentekomenetelystä. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos 260/2012.
- Diener, Ed – Ryan, Katherine, Subjective well-being: a general overview. *South African Journal of Psychology* 39(4) 2009.
- Egelund, Tine – Lausten, Mette, Prevalence of mental health problems among children placed in out-of-home care in Denmark. *Child & Family Social Work* 14(2) 2009.
- Ellonen, Noora – Pitkänen Joonas – Aaltonen, Mikko – Remes, Hanna – Martikainen, Pekka, Socioeconomic differences in children's victimization to maternal and paternal violence: a register-based study. *Scandinavian Journal of Public Health* 52(7) 2024.
- Enroos, Rosi – Mäntysaari, Mikko, Sosiaalisuuden tutkimuksen mielekkyydestä ja missiosta, s. 7–38 teoksessa Rosi Enroos – Mikko Mäntysaari – Satu Ranta-Tyrkkö (toim.) *Mielekkäs tutkimus. Näkökulmia sosiaalisuuden tutkimuksen missioihin*. Tampere University Press 2017.
- Forsberg, Hannele – Ritala-Koskinen, Aino, The multi-local residency of children seen through case descriptions of Finnish child welfare social workers. *European Journal of Social Work* 20(2) 2017.
- Forsell, Martta – Kuoppala, Tuula, Lastensuojelu 2022: Yhä useammasta lapsesta tehdään lastensuojeluilmoitus. Tilastoraportti SVT 24/2022.
- Haapala, Maija, Välttämässä vaarassa – nuorten kiireellisten sijoitusten taustatekijät, tavoitteet ja vaikuttavuus lastensuojelun asiakirjoissa. Kuopion yliopisto 2020.
- Hakalehto, Suvanna, Lapsioikeuden perusteet. Alma Talent 2018.
- Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslain perusoikeussäännösten muuttamisesta 309/1993 vp.
- Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lastensuojelulain muuttamisesta 137/2010 vp.
- Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaalihuoltolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 164/2014 vp.
- Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaalihuoltolain muuttamisesta 5/2020 vp.
- Harrikari, Timo, Social disorganization and the profile of child welfare: Explaining child welfare activity by the community-level factors. *Child Abuse & Neglect* 38(10) 2014.
- Heino, Tarja, Keitä ovat uudet lastensuojelun asiakkaat? Tutkimus lapsista ja perheistä tilastotietojen takana. Stakes 2007.
- Heino, Tarja – Forsell, Martta – Eriksson, Pia – Känkänen, Päivi – Santalahti, Päivi – Tapiola, Mia, Lastensuojelun, lastenpsykiatrian ja nuorisopsykiatrian yhteiset asiakkaat – yhteinen vastuu. THL 50/2018.
- Heino, Tarja – Hyry, Sylvia – Ikäheimo, Salla – Kuronen, Mikko – Rajala, Rika, Lasten kodin ulkopuolelle sijoittamisen syyt, taustat, palvelut ja kustannukset: HuosTa-hankkeen (2014–2015) päätulokset. THL raportteja 2016.

- Hietamäki, Johanna, Lastensuojelun alkuarvioinnin vaikutukset vanhempien näkökulmasta. Jyväskylän yliopisto 2015.
- Hietamäki, Julia – Seppälä, Piia – Häkklä, Laura – Toikko, Timo, The Quality of Child Protection Buffers the Need for Emergency Child Removals – An Analysis of the Finnish Child Protection System. *Journal of Social Service Research* 49 (5) 2023.
- Hoikkala, Susanna – Muinonen, Tiina – Palola, Elina – Väisänen, Antti – Rosberg, Julia, Lastensuojelun kokonaisuudistuksen valmistelu: Visiovaiheen raportti. Sosiaali- ja terveysministeriö 2023.
- Hughes, Karen – Ford, Kat – Bellis, Mark A – Glendinning, Freya – Harrison, Emma – Passmore, Jonathan, Health, and financial costs of adverse childhood experiences in 28 European countries: a systematic review and meta-analysis. *The Lancet* 6(11) 2021.
- Huuskonen, Salla – Korpinen, Johanna – Pösö, Tarja – Ritala-Koskinen, Aino – Vakkari, Pertti, Kolme polkua lastensuojelun avohuollon organisatorisessa muistissa. *Yhteiskuntapolitiikka* 75(6) 2010.
- Huuskonen, Salla, Recording and use of information in a client information system in child protection work. Dokumentointi ja tiedon käyttö asiakastietojärjestelmässä lastensuojelun työtehtävissä. Tampereen yliopisto 2014.
- Häkklä, Laura – Seppälä, Piia – Hietamäki, Julia – Toikko, Timo, Financial support for households and the demand for child protection services – a municipality-level analysis of income support for single-parent households and reimbursements for depression medicines. *International Journal of Sociology and Social Policy* 42(13/14) 2022.
- Isokuortti, Nanne – Aaltio, Elina – Laajasalo, Taina – Barlow, Jane, Effectiveness of Child Protection Practice Models: A Systematic Review. *Child Abuse and Neglect* 108, 2020.
- Jaakola, Anne-Mari, Lapsen tilanteen arviointi lastensuojelun sosiaalityössä. Itä-Suomen yliopisto 2020.
- Jaakola, Anne-Mari – Pölkki, Pirjo – Vornanen, Riitta, Lapsen tilanteen arvioinnin osatekijät ja lapsikeskeisyys suomalaisilla sosiaalityöntekijöillä. *Yhteiskuntapolitiikka* 88 (5/6) 2023.
- Jaakkola, Outi, Sosiaalityöntekijän tiedot ja taidot lastensuojelutarpeen arvioinnissa. Jyväskylän yliopisto 2016.
- Jackisch, Josephine – Almquist, Ylva B, Childhood adversity is associated with hospitalisations and survival following external causes and non-communicable diseases: a 46-year follow-up of a Stockholm birth cohort. *Epidemiol Community Health* 77(4) 2023.
- Kankare, Aija, Avunsaannin kokemuksia lastensuojelun avohuollossa. Helsingin yliopisto 2021.
- Kannasojä, Sirpa – Malinen, Kaisa – Lehto-Lundén, Tiina – Moilanen, Johanna – Svenlin, Anu-Riina – Kiili, Johanna, Tukihenkilö- ja tukiperhehoitinnan tarvetta ilmentävät kuormitustekijät ja -toiminnalle asetetut tavoitteet. *Kasvun tuki* 2(2) 2022.
- Kansallinen lapsistrategia: Komiteanmietintö. Kansallisen lapsistrategian parlamentaarinen komitea. Valtioneuvoston julkaisu 8/2021.
- Keenan, Thomas – Evans, Subhadra, An Introduction to Child Development. 2. painos. *Foundations of Psychology Series* 2009.
- Kestilä, Laura – Paananen, Reija – Väisänen, Antti – Muuri, Anu – Merikukka, Marko – Heino, Tarja – Gissler, Mika, Kodin ulkopuolelle sijoitetut nuorina aikuisina: Rekisteripohjainen seurantatutkimus Suomessa vuonna 1987 syntyneistä. *Yhteiskuntapolitiikka* 77(6) 2012.
- Kestilä, Sointu, Nuoreksi aikuiseksi epävakaa kasvuympäristössä: nuorten kokemuksia arjessa selviytymisestä ja kasvuolosuhteista lastensuojelulapsena. Oulun yliopisto 2016.
- Kiili, Johanna – Itäpuisto, Maritta – Moilanen, Johanna – Svenlin, Anu-Riina – Malinen, Kaisa Eveliina, Professionals' views on children's service user involvement. *Journal of Children's Services* 16(2) 2021.
- Kiuru, Kaisa-Elina – Metteri, Anna, Lastensuojelun ja nuorisopsykiatrian yhteisasiakkuus potilaskertomusaineistossa. *Sosiaalilääketieteellinen aikakauslehti* 51(3) 2014.
- Kivimäki-Kovacic, Anna, Eronneet isät lastensuojelussa. Tampereen yliopisto 2017.
- Kuorilehto, Ritva, Moniasiantuntijuus sosiaali- ja terveydenhuollon perhetyössä: monitahoarviointi Q-metodologialla. Oulun yliopisto 2014.
- Kylmäluoma, Anna, Lastenpsykiatriseen osastohoitoon päätyneen lapsen polku sekä avun ja tuen tarpeiden tulkitseminen palvelujärjestelmässä. Itä-Suomen yliopisto 2021.

- Kääriäinen, Aino, Lastensuojelun sosiaalityö asiakirjoina. Dokumentoinnin ja tiedonmuodostuksen dynamiikka. Helsingin yliopisto 2003.
- Kääriäinen, Aino, Tekstit sosiaalityössä: Asiakirjat, kirjoittaminen ja tiedonmuodostus. Gaudeamus 2024.
- Kääriälä, Antti – Hiilamo, Heikki, Sijaishuollon laatua ja vaikuttavuutta on parannettava. Yhteiskuntapolitiikka 88(2) 2023.
- Kääriälä, Antti – Haapakorva, Pasi – Pekkarinen, Elina – Sund, Reijo, From care to education and work? Education and employment trajectories in early adulthood by children in out-of-home care. Child abuse & neglect 98 2019.
- Kääriälä, Antti – Gyllenberg, David – Sund, Reijo – Pekkarinen, Elina – Keski-Säntti, Markus – Ristikari, Tiina – Heino, Tarja – Sourander, Andre, The association between treated psychiatric and neurodevelopmental disorders and out-of-home care among Finnish children born in 1997. European Journal of Child & Adolescent Psychiatry 31(11) 2022.
- Laaksonen, Heini, "Jaksavaa, vahvaa vanhemmuutta sekä turvalliset ja päihteettömät kasvuolosuhteet": vanhemmuuden arviointilausunnot riittävää vanhemmuutta määrittämässä. Turun yliopisto 2017.
- Lamponen, Tuuli – Aarnio, Noora, "Social Workers' Assessment of a Child's Need for Services as 'Craftwork' Practice." Journal of Social Work Practice 38 (2) 2024.
- Lapinleimu, Henna, Miten markkinoistuminen lävistää lastensuojelua? Sosiaalityöntekijöiden arkikokemuksia tavoittamassa. Tampereen yliopisto 2015.
- Lapsiperheköyhyys datana. Itsenäisyyden juhluvuoden lastensäätiö [verkkoaineisto]. <https://itla.fi/lapsiperhekoxyhyys-datana/>
- Lehto-Lunden, Tiina, Lapsi tukiperheessä. Eksistentiaalis-fenomenologinen tutkimus lasten kokemuksista. Helsingin yliopisto 2020.
- Levac, Danielle – Colquhoun, Heather – O'Brien, Kelly K., Scoping studies: advancing the methodology. Implementation Sci 5 2010.
- Lohvansuu, Jenni – Emond, Ruth, "Everyday" Scottish and Finnish child protection work in an age of austerity: A practitioner perspective. Child & Family Social Work 25(3) 2020.
- Maksniemi, Marianne – Kekoni, Taru – Vornanen, Riitta, Yhteistyöverkostot vuorovaikutuksen vaihtoalueina perhesosiaalityön ja lastensuojelun sosiaalityön palvelutarpeen arvioinnissa. Hallinnon tutkimus 42(4) 2023.
- Malmivaara, Antti, Vaikuttavuus sosiaali- ja terveydenhuollossa. Duodecim 2022.
- Muukkonen, Tiina, Luottamus lastensuojelussa. Monitoimijaisen yhteistyön rakentuminen. Helsingin yliopisto 2015.
- Mykkänen, Johanna – Eerola, Petteri – Forsberg, Hannele – Autonen-Vaaranieniemi, Leena, Fathers' narratives on support and agency: a case study of fathers in a Finnish child welfare NGO. Nordic Social Work Research 7(3) 2017.
- Mäntysaari, Mikko, Sosiaalityön asiantuntijuus uusissa rakenteissa: vaatimukset koulutukselle ja tutkimukselle, s. 51–72 teoksessa Lea Suoninen-Erhiö – Anneli Pohjola – Mirja Sarka – Jenni Simola (toim.) Sosiaaliala uudistuu: tietopohjan ja vuorovaikutuksen kysymyksiä. Huoltaja-säätiö 2020.
- Mänttari-van der Kuip, Maija, Palvelujärjestelmään liittyvät rakenteelliset haasteet ja työntekijöiden toimintamahdollisuudet julkisen sektorin lastensuojelutyössä. Janus: sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön tutkimuksen aikakauslehti 30(1) 2022.
- Notko, Marianne – Husso, Marita – Piippo, Sisko – Fagerlund, Monica – Houtsonen, Jarmo, Intervening in domestic violence: interprofessional collaboration among social and health care professionals and the police. Journal of Interprofessional Care 36(1) 2022.
- Peltola-Vuori, Anna, Myönteinen muutos vanhemmuuden tarinoissa. Lastensuojelun asiakkaana olleiden lasten äitien kertomuksia muutoksesta. Helsingin yliopisto 2022.
- Peters, Micah – Marnie, Casey – Tricco, Andrea – Pollock, Danielle – Munn, Zachary – Alexander, Lyndsay – McInerney, Patricia – Godfrey, Christina – Khalil, Hanan, Updated methodological guidance for the conduct of scoping reviews. JBI Evidence Synthesis 18(10) 2020. |
- Pitkänen, Joonas – Toivonen, Virve-Maria – Suonpää, Karoliina – Aaltonen, Mikko – Martikainen, Pekka, "Kodin ulkopuoliset sijoitukset rikoksista epäillyillä nuorilla syntymäkohorteissa 1986–2000". Yhteiskuntapolitiikka 3/2024.
- Pohjolainen, Auli, Julkista lastensuojelun perhetyötä yksityiskodissa. Jyväskylän yliopisto 2019.
- Pölkki, Pirjo – Vornanen, Riitta, Role and Success of Finnish Early Childhood Education and Care in Supporting Child Welfare Clients: Perspectives from Parents and Professionals. Early Childhood Education Journal 44(6) 2016.

- Pölkki, Pirjo – Vornanen, Riitta – Colliander, Riina, Critical factors of intensive family work connected with positive outcomes for child welfare clients. *European Journal of Social Work* 19 2016.
- Rantanen, Teemu – Juvonen, Tarja – Eklund, Kari – Toikko, Timo, The Role of Financial Support in Preventing the Need for Child Protection Services: A Mixed Method Study on the Effects and Pathways of Additional Income Support. *European Journal of Social Work* 2024.
- Repo, Jenni – Pösö, Tarja, Palvelutarpeiden arvioinnin yhdenmukaisuus perhesosiaalityön ja lastensuojelun rajapinnoilla. *Hallinnon Tutkimus* 43 (1) 2024.
- Rutanen, Niina – Vehkalahti, Kaisa (toim.) Tutkimuseettisistä sääntelystä elettyyn kohtaamiseen: Lasten ja nuorten tutkimuksen etiikka II, Nuorisotutkimusseura 2019.
- Salomon, Merja, Aika hukassa: lastensuojelun työntekijöiden näkemyksiä asiakasnuorten arkityömin ongelmista. Helsingin yliopisto 2014.
- Satka, Mirja – Pohjola, Anneli, Sosiaalialan tietoperusta sosiaali- ja terveydenhuollon uudessa palvelujärjestelmässä. *Janus* 30(3) 2022.
- Skivenes, Marit – Tonheim, Milfrid, Improving the care order decision-making processes: Viewpoints of child welfare workers in four countries. *Human Services Organizations: Engagement, Leadership & Governance* 40(2) 2016.
- Stabler, Lorna – Evans, Rhiannon – Scourfield, Jonathan – Morgan, Fiona – Weightman, Alison – Willis, Simone – Searchfield, Mel Meindl – Wood, Sophie – Nurmatov, Ulugbek – Kemp, Alison – Forrester, Donald – Brand, Sarah L., A scoping review of system-level mechanisms to prevent children being in out-of-home care. *The British Journal of Social Work* 52(5) 2022.
- Svenlin, Anu-Riina, Kannatteleva ja jännitteinen tukiperhetoiminta: lastensuojelun tukiperhetoiminnan käyttöteoria ja tukisuhteet. Jyväskylän yliopisto 2020.
- Toikko, Timo – Seppälä, Pia – McLaughlin, Thomas Chalmers, Additional income support buffers the demand for child protection services at the municipality level. *International Journal of Social Welfare* 33(1) 2022.
- Toikko, Timo – Seppälä, Piia – Häkkinen, Laura – Hietamäki, Juulia, Family support services buffer the effect of child welfare notifications on child removals. *Child and Family Social Work* 28(2) 2023.
- Toivonen, Virve ”Eduskunnan oikeusasiamies – 100 vuotta lapsen oikeuksien valvontaa”. *Lakimies* 3–4/2020.
- Tulensalo, Hanna, Lapsen tiedollinen toimijuus lastensuojelussa. Tampereen yliopisto 2016.
- Törölä, Miisa – Töttö, Pertti, Kolme polkua huono-osaisuuteen – oikeuspsykiatristen potilaiden laitosurat, yhteiskunnallinen asema ja paranoidisuus. *Sosiaalilääketieteellinen aikakauslehti* 54(1) 2017.
- Vuoristo, Niina, Lapsen asema lastensuojelun ja psykiatrian rajapinnalla. Turun yliopisto 2017.
- Wingrove, Twila – Beal, Sarah J., Psychology, Law and the Wellbeing of Children: A Developmental Perspective, s. 13–29 teoksessa Monica K. Miller – Jared Chamberlain – Twila Wingrove (toim.) *Psychology, Law, and the Wellbeing of Children*. Oxford University Press 2014.
- YK:n yleissopimus lapsen oikeuksista (LOS) 60/1991.

Syndemian sääntely – oppeja Suomesta ja Ruotsista koronapandemian ajalta¹

Anna-Kaisa Tuovinen

Tiivistelmä – Koronapandemiaa on luonnehdittu syndemiaksi. Termi viittaa synergeettiseen epidemiaan, jossa tautitaakka voi kumuloitua esimerkiksi sosioekonomisten haasteiden kanssa toisiaan haitallisesti voimistavalla tavalla. Syndeminen näkökulma korostaa holistista lähestymistapaa terveyskriiseihin sekä tarvetta kiinnittää huomiota siihen, että kriisinhallintatoimet, kuten kajoaminen perusoikeuksiin, eivät syventäisi yhteiskunnan eriarvoisuutta.

Tässä artikkelissa tarkastellaan Suomessa ja Ruotsissa covid-19-pandemian aikana 2020–2022 voimassa olleita sääntelykehyksiä syndeemisestä näkökulmasta: minkälaisia toimivaltuuksia (perusoikeusrajoituksiin tai -poikkeuksiin) kriisiajan sääntelykehykset sisälsivät, ja miten nämä toimivaltuudet mahdollistivat syndemisten vaikutusten huomioimisen?

Siinä missä Suomessa pandemian aikana poikkeusolot ja niiden mahdollistamat poikkeustoimivaltuudet olivat käytössä kahdesti, Ruotsissa pandemian alkuvaiheen hallintastrategia perustui vapaaehtoisesti noudatettaviin ohjeistuksiin ja suosituksiin. On selvää, että perusoikeuksien rajoittamisesta, samoin kuin yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista, tulee säätää lailla. Myöskään esimerkiksi haavoittuvien ryhmien suojelua tai oikeuksien turvaamista ei voida jättää pelkästään suositusten varaan. Keskeisessä asemassa syndemioiden oikeudellisessa hallinnassa ovat perus- ja ihmisoikeudet ja niiden ennakkoliset valvontamekanismit.

Asiasanat: Covid-19, perus- ja ihmisoikeudet, terveyskriisi, syndemia, sääntelykehys

 VERTAISARVIOITU
KOLLEGIALT GRANSKAD
PEER-REVIEWED
www.tsv.fi/tunnus

1. Johdanto

Koronapandemia ei ollut vain terveyskriisi, vaan yhteiskuntien kaikkia elämänalueita ravistelut poikkeuksellinen syndemia.² *Syndemialla* tarkoitetaan synergistista epidemiaa, eli sitä, miten epidemiat ja tautitaakka sekä elinolot ja sosioekonomiset olosuhteet voivat kumuloitua haitallisesti.³ Syndemia-käsitteen ja -teorian loi lääketieteen antropologi *Merrill Singer* 1990-luvun puolivälissä havaitessaan HIV/AIDS-epidemian, riippuvuusepidemian sekä väkivaltaepidemian toisiaan vahvistavan vaikutuksen.⁴ Singer perusteli syndemia-käsitettä tarpeella analysoida yhteiskuntatieteellisestä näkökulmasta sosiaali- ja terveyskysymyksiä yksittäisten osakysymysten sijaan pikemminkin holistisesti, jotta ongelmien väliset yhteisvaikutukset ja yhteenkietoutuneisuus tulevat esiin.⁵

Syndemiateoriaa on hyödynnetty koronapandemian hallinnan analyyseissa, myös oikeudellisissa. Näkökulmana se korostaa paitsi tarvetta holistiseen lähestymistapaan myös sitä, että

1 Tutkimusta on rahoittanut Suomen Akatemian yhteydessä toimiva Strategisen tutkimuksen neuvosto (Welgo-hanke, päätösno 345300, affiliaatio: THL). Kiitän anonyymeja arvioitsijoita arvokkaista kommenteista artikkelin käsikirjoitukseen.

2 Esim. Mendenhall – Newfield – Tsai 2022; Shaw 2021, s. 1637; Farzamfar – Salminen 2022, s. 3.

3 Käsitteestä Singer 2009, s. 28–31; ks. myös Nordin – Uusikylä 2023.

4 Singer 1996.

5 Ibid, s. 109.

kriisinhallintatoimet eivät kuormittaisi suhteettomasti erityisesti haavoittuvassa asemassa olevia ja siten lisäisi yhteiskunnan eriarvoisuutta.⁶ Tämä näkökohta on yhteiskunnallisen resilienssin kannalta merkittävä.⁷ Toisin sanoen kriisin hallinnan itsessään ei tulisi aiheuttaa uusia kriisejä tai pahentaa muita haasteita yksilön tai yhteiskunnan tasolla. Pandemianhallinnan erilaisten rajoitustoimien on kuitenkin havaittu kohdelleen ihmisryhmiä hyvin eri tavoin, minkä on katsottu lisänneen eriarvoisuutta.⁸ Niissä oli kyse eritoten perusoikeuksien rajoittamisesta tai niistä poikkeamisesta, eli pandemian hallinnasta oikeudellisin keinoin.

Jotta korona-ajasta voidaan oppia tulevien terveyskriisien varalle, pandemian oikeudellista hallintaa on tärkeää arvioida myös syndemialinssin läpi⁹: *minkälaisia toimivaltuuksia (perusoikeusrajoituksiin tai -poikkeuksiin) kriisiajan sääntelykehys sisälsi, ja miten nämä toimivaltuudet mahdollistivat syndeemisten vaikutusten huomioimisen?* Tässä artikkelissa näitä kysymyksiä tarkastellaan Suomessa ja Ruotsissa covid-19-pandemian aikana 2020–2022 voimassa olleita sääntelykehyksiä vasten. Tarkastelussa ovat maiden valtiosäännöt, tartuntatautilainsäädäntö sekä ns. soft law. Maiden sääntelykehyksiä analysoidaan kevyen oikeusvertailevin ottein. Kyse on tulevien terveyskriisien oikeudellista hallintaa eli käytännöllistä tiedonintressiä palvelevasta praktisesta oikeusvertailusta¹⁰, ei esimerkiksi systemaattisesta tai syväluotaavasta analyysistä.

Tarkastelun rajaus Suomeen ja Ruotsiin perustuu maiden yhteiskunnalliseen ja oikeuskulttuuriin samankaltaisuuteen.¹¹ Toisaalta oikeudellisen hallinnan analyysin kannalta vertailun tekee kiinnostavaksi juuri se, että Ruotsissa erityisesti koronapandemian ensimmäisen aallon hallintastrategia poikkesi muista pohjoismaisista ja eurooppalaisista ratkaisuista ja muotoutui pitkälti keskushallintotasolla, kansanterveysvirastossa (*Folkhälsomyndigheten*).¹² Sen sijaan Suomessa päätösvaltaa keskitettiin voimakkaasti maan hallitukselle. Vertaillen Pohjoismaiden (valtiosääntö)oikeudellisia kehyksiä koronapandemian ensimmäisten ”faasien” valossa *Anna Jonsson Cornell* ja *Iain Cameron* havaitsivat, että eroja maiden koronahallintatoimissa selittänevät nimenomaan erot maiden oikeusjärjestyksissä.¹³

Koronapandemian hallinnan keinot eivät rajoittuneet vain lainsäädäntöön (*hard law*), vaan myös pehmeää sääntelyä (*soft law*) käytettiin hallinnan välineenä.¹⁴ Tässä kirjoituksessa soft law -käsitteellä viitataan esimerkiksi niihin pandemian aikaisiin suosituksiin ja ohjeistuksiin, jotka käytännössä usein ymmärrettiin oikeusnormina, vaikkei niillä ollut oikeudellista sitovuutta. Soft law’n roolia koronapandemian hallinnassa on jo arvioitu oikeus- ja yhteiskuntatieteellisessä kirjallisuudessa. Sen sijaan syndemiateoria on oikeustieteelle vieraampi, joten seuraavassa luvussa sitä tarkastellaan oikeudellisessa kontekstissa. Tämän jälkeen kuvataan Suomessa ja Ruotsissa korona-aikana voimassa olleita pandemianhallinnan keskeisiä sääntelykehyksiä, joita arvioidaan syndemiateorian valossa. Lopuksi esitetään päätelmiä tulevia terveyskriisejä ajatellen.

6 Ks. Shaw 2021, s. 1658–1660.

7 Ks. Rainio-Niemi 2020, s. 171.

8 Ks. esim. Kestilä ym. (toim.) 2022; Helske – Ylöstalo – Koskinen 2021.

9 Syndemia on ollut Welgo-hankkeessa keskeinen analyttinen käsite.

10 Ks. oikeusvertailuluokituksesta Husa 2013, s. 4–5 ja Husa 2010, s. 715.

11 Ks. myös Jonsson Cornell – Salminen 2018, s. 221.

12 Ks. tämän seikan taustoista Rainio-Niemi 2020.

13 Cameron – Jonsson Cornell 2020, s. 1173.

14 Eliantonio – Korkea-aho – Vaughan 2021, s. 1. Ks. soft law -käsitteestä esim. Terpan 2023, s. 43–46.

2. Syndemiateoria oikeudellisessa kontekstissa

Syndemiateoria yhdistää väestötason terveyskysymyksiin useita näkökulmia, kuten lääketieteen, sosiaalitieteet, biologian ja ympäristötieteet. Monitieteisellä lähestymistavalla pyritään selvittämään, miten biologiset ja sosiaaliset tekijät vaikuttavat toisiinsa tuottaen joko terveyttä tai sairauksia.¹⁵ Syndemia-termin kehittänyt Merrill Singer hyödynsi sitä ensimmäisen kerran nk. *SAVA-syndemiaan* (*substance abuse, violence, aids*), jossa tarkasteltiin päihteiden väärinkäytön, väkivallan ja aidsin yhteenkietoutuneisuutta ja yhteisvaikutuksia. Tällaisten monimutkaisten ongelmien ymmärtäminen ja ratkaiseminen ei onnistu pelkästään lääketieteen keinoin vaan edellyttää useiden tieteenalojen hyödyntämistä.¹⁶ Syndemiateoriaa on sittemmin sovellettu hyvin erilaisiin terveysongelmiin koskien niin tarttuvia kuin tarttumattomia tauteja¹⁷, samoin kuin esimerkiksi ilmastonmuutokseen ja aliravitsemukseen¹⁸ taikka eriarvoisuuteen ja mielen terveyteen¹⁹ liittyviin syndemioihin. Kuten todettu, myös koronaviruksen ja sen hallintatoimien vaikutuksia on arvioitu syndeemisestä näkökulmasta.²⁰ Koronapandemian myötä syndemia-käsitteen käytön voidaan sanoa sekä laajentuneen että merkitykseltään monimutkaistuneen.²¹ Syndeemiset analyysit voivat liittyä yhtä lailla globaaleihin tilanteisiin kuin rajautua paikallisiin olosuhteisiin, mutta joka tapauksessa ne kohdistuvat näkökulmansa perusteella nimenomaan vähemmistöihin sekä eri tavoin haavoittuvassa asemassa oleviin.

Oikeudellisen näkökulman kannalta terveyden ymmärtäminen ihmisoikeutena ja ymmärrys ihmisoikeuksien vaikutuksesta terveyteen ovat keskeisessä asemassa syndemioiden ymmärtämisessä.²² Tätä lähestymistapaa on hyödynnetty esimerkiksi *Sarah Willenin* ym. *The Lancet*-issa vuonna 2017 julkaisemassa artikkelissa 'Syndemic vulnerability and the right to health'. Artikkelissa todetaan, että ihmisoikeusnäkökulma täydentää syndeemistä tarkastelua ja että näiden lähestymistapojen yhdistäminen voi tuottaa konkreettisia strategioita ja keinoja, joilla syndeemisiin haavoittuvuuksiin, kuten terveyden eriarvoisuuteen, voidaan puuttua tehokkaasti. Esimerkiksi ihmisoikeusvaikutusten arviointi (*human rights impact assessment, HRIA*) on mahdollista toteuttaa syndeemiset vaikutukset huomioivalla tavalla ja ottaa rutiininomaiseksi osaksi terveystoimien toimenpiteiden määrittämistä ja arviointia. Myös WHO:n terveys kaikissa politiikoissa -periaate (*Health in All Policies*) sisältää ajatuksen syndeemisestä lähestymistavasta, sillä se ohjaa yhteistyöhön hallinnon eri sektoreiden kesken, jotta terveyseroja kyettäisiin torjumaan tehokkaasti.²³

Syndemiateorian ja ihmisoikeusnäkökulman yhdistävään tarkasteluun perustuu myös *Rosalind Turkin* artikkeli 'A human rights-based, regime interaction approach to climate change and malnutrition: Reforming food systems for human and planetary health'. Turkie asemoi ilmastonmuutoksen ja aliravitsemuksen globaaliksi syndemiaksi, johon hänen mukaansa voi-

15 Singer 2009, s. 28.

16 Singer 1996; Singer 2009, s. 28, 31.

17 Ks. näistä tarkemmin Singer 2009.

18 Turkie 2022.

19 Esim. Mezzina ym. 2022.

20 Esim. Shaw 2021, Ortiz-Montero 2023.

21 Nordin – Uusikylä 2023, s. 255.

22 Ks. Singer 2009, s. 154.

23 Willen ym. 2017, s. 973.

daan puuttua tehokkaasti kansainvälisten ihmisoikeusnormistojen avulla, kunhan tällainen ihmisoikeuslähtöinen tarkastelu (*human rights-based approach, HRBA*) yhdistetään muihin regii-meihin. Hän katsoo, että oikeudet ruokaan, terveyteen ja terveelliseen elinympäristöön ovat paitsi keskinäisi riippuvaisia myös syndeemisiä oikeuksia, jotka muodostavat kattavan, normatiivisen ja monititeisen perustan tarvittaville muutoksille ruokavalioissa ja globaaleissa ruokajärjestelmissä.²⁴

Korona-ajan oikeustieteellisissä analyyseissa syndemia-käsitettä on ensimmäisten joukossa hyödyntänyt *Jo Shaw* artikkelissaan 'Citizenship and COVID-19: Syndemic Effects'. Artikkelissaan Shaw tarkastelee covid-19-pandemiaa syndemiana kansalaisuuden ja perusoikeuksien toteutumisen kannalta kiinnittäen huomiota pandemian syndeemisiin ja eriarvoisuutta voimistaviin vaikutuksiin erityisesti haavoittuvassa asemassa oleville. Hänen mukaansa koronapandemiaa voidaan analysoida syndemiana paitsi ihmisoikeuksien myös poliittisen osallisuuden sekä päätöksenteon legitimitetin näkökulmista.²⁵ Ylipäänsä perus- ja ihmisoikeudet ovat olleet keskeinen normatiivinen kehys myös sellaisissa koronapandemiaa koskevissa oikeustieteellisissä analyyseissa, joissa ei ole nimenomaisesti viitattu pandemian syndeemisiin vaikutuksiin.²⁶ Ihmisoikeuskehikko tarjoaakin konkreettisia työkaluja pandemian hallintaan ja sen arviointiin. Esimerkiksi *Martin Scheinin* kehitti korona-aikana matriisin pandemian kansallisten torjuntatoimenpiteiden perusteelliseen ihmisoikeusvaikutusten arviointiin.²⁷ Huomionarvoista onkin, että kansainvälisten ihmisoikeuksien normikehikko käsittää kattavasti syndeemisiä ulottuvuuksia.²⁸

Syndemian käsite sivuaa *intersektionaalisuuden* käsitettä²⁹, mutta eroaa siitä muun muassa siinä, että syndeemisessä tarkastelussa on aina mukana myös terveydellinen ulottuvuus. Koronapandemiaa ja muita terveyskriisejä on tärkeää analysoida oikeudellisesti myös yhteiskunnan rakenteellisten eriarvoisuuksien näkökulmista.³⁰ Tällöin oleellista on tieto itse viruksen sekä sen hallintatoimien vaikutuksista eri väestöryhmissä.³¹ Huomiota ei tule kiinnittää pelkästään muodollisen yhdenvertaisuuden toteutumiseen, vaan ennen kaikkea tosiasialliseen yhdenvertaisuuteen. Se edellyttää tietoa sääntelyn moninaisista vaikutuksista – siis syndeemisestä lähestymistapaa ja sen edellyttämää monialaista tietopohjaa.

Koronapandemian ja sen hallinnan aiheuttamista kokonaisvaikutuksista puhuttaessa tarcoitettaneen juuri syndeemistä näkökulmaa. Esimerkiksi perustuslakivaliokunta³² ja oikeuskansleri³³ ovat korostaneet sitä, että kriisinhallintatoimien kokonaisvaikutuksiin tulee kiinnittää huomiota. Se ei ole tärkeää pelkästään oikeudellisesti, sillä erilaiset vaikutukset paremmin huomioon ottava monialainen päätöksenteko myös ennustaa terveyskriisin hallinnan parem-

24 Turkie 2022, s. 400, 407.

25 Shaw 2021, s. 1655, 1658.

26 Ks. esim. toimitetut teokset: Kjaerum, Morten – Davis, Martha F – Lyons, Amanda (toim.), Covid-19 and Human Rights. Routledge Studies in Human Rights. Routledge 2021; Kirschner, Stefan (toim.), Governing the Crisis: Law, Human Rights and COVID-19. LIT Verlag 2021.

27 Ks. Scheinin – Molbak-Steensig 2021 ja Scheinin 2021.

28 Turkie 2022, s. 404.

29 Ks. Shaw 2021, s. 1638.

30 Esim. Rognlien 2021.

31 Helske – Ylöstalo – Koskinen 2021, s. 590.

32 Esim. PeVM 9/2020 vp, s. 4.

33 Pöysti 2020 (K 17/2021 vp), s. 13, 19.

paa onnistumista.³⁴ Keskeisessä asemassa ovat siten sellaiset oikeudelliset rakenteet ja keinot, jotka turvaavat monialaisen tietopohjan terveyskriisiä koskevassa päätöksenteossa. Niihin voidaan katsoa lukeutuvan ainakin perus- ja ihmisoikeudet, osallistumisoikeudet sekä muut demokraattisen päätöksenteon takeet.

3. Terveyskriisin sääntelykehykset Suomessa ja Ruotsissa pandemia-aikana

3.1. Valtiosääntö, perusoikeudet ja niihin kajoaminen

Oikeusvaltioperiaate on kirjattu Suomen ja Ruotsin valtiosääntöihin. Suomen perustuslakiin sisältyvä oikeusvaltioperiaate (PL 2.3 §) on tiukka, eikä siitä voida poiketa edes kriisitilanteissa.³⁵ Ruotsin hallitusmuodon³⁶ mukaan ”[k]aikki julkinen valta Ruotsissa on peräisin kansalta” (RF 1 kap. 1 § 1 st.) ja ”[j]ulkisen vallan käyttäminen perustuu lakiin” (RF 1 kap. 1 § 3 st.). Hallitusmuodossa myös edellytetään julkista valtaa käytettävän jokaisen ihmisen yhtäläistä ihmisarvoa, vapautta sekä arvokkuutta kunnioittavalla tavalla. Lisäksi hallitusmuodon mukaisesti yksilöiden henkilökohtainen, taloudellinen ja kulttuurinen hyvinvointi tulee olla julkisen toiminnan keskeisenä tavoitteena (RF 1 kap. 2 §). Sanotut vaatimukset sekä legaliteetti-periaate asettavat keskeiset raamit terveyskriisien hallinnalle, sillä Ruotsin valtiosääntö ei mahdollista poikkeusoloja rauhan aikana esimerkiksi pandemian nojalla.³⁷ Ruotsissa kriisien hallinnointi perustuukin ajatukselle siitä, että myös kriisioloissa viranomaisten toimivaltuuksien ja noudatettavien menettelysääntöjen pitäisi olla normaalioloihin verrattuna niin samankaltaisia kuin mahdollista (*likhetsprincipen*).³⁸ Kun päätöksentekorakenteet ja -menettelyt pysyvät kriisiaikana mahdollisimman ennallaan, voitaneen ajatella sen tukevan myös terveyskriisien tunnistamista syndemioina ja niiden hallintaa sellaisina.

Ruotsissa rauhanajan kriisinhallinta perustuu myös lainsäätäjän valmiuteen reagoida tarvittaessa nopeastikin kulloisenkin tilanteen vaatimiin lainsäädännön muutostarpeisiin.³⁹ Ruotsin koronakomissio huomautti, että tavanomaisista menettelyistä lainvalmistelussa ei tulisi poiketa silloin, kun on kyse perusoikeuksia koskevista rajoituksista, koska näissä tilanteissa korostuvat huolellisen harkinnan ja lainsäädännön laatuvaatimukset sekä riittävän ajan varaaminen yhteiskunnallista keskustelua varten.⁴⁰ Terveyskriiseissä tämä vaatimus on ilmeinen syndemioiden tunnistamiseksi ja ehkäisemiseksi, sillä osallistava ja demokraattinen menettely tuottaa päätöksentekoa varten moninäkökulmaista ymmärrystä suunnitellun sääntelyn vaikutuksista.

Kuten Suomen perustuslaissa, myös Ruotsin hallitusmuodossa määritetään tiettyjen perusoikeuksien osalta niiden rajoitusperusteista (ks. RF 2 kap. 20–25 §). Esimerkiksi kokoontumisvapautta ja mielenosoitusvapautta voidaan rajoittaa muun muassa kulkutaudin torjumi-

34 Ks. Kihlström ym. 2022, s. 9.

35 Ks. esim. Vanhala 2020, s. 502–507.

36 Regeringsformen 1974:152, jäljempänä RF. Lainaukset käännetty.

37 Ks. Jonsson Cornell – Salminen 2018, s. 227–228; SOU 2022:10, s. 268; Mattsson ym. 2021, kohta 8.

38 SOU 2022:10, s. 292.

39 Cameron – Jonsson Cornell 2020, s. 1177; Cameron – Jonsson Cornell 2022, s. 239; SOU 2022:10, s. 271.

40 SOU 2022:10, s. 271.

seksi (RF 2 kap. 24 §). Tätä mahdollisuutta myös käytettiin pandemian aikana.⁴¹ Lisäksi Ruotsin hallitusmuodon nojalla ei voida säätää sellaista lakia, joka olisi ristiriidassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen velvoitteiden kanssa (RF 2 kap. 19 §). Samoin Suomessa perusoikeutta ei voida rajoittaa (ks. PeVM 25/1994 vp), eikä siitä voida poikkeusoloissa poiketa (PL 23 §) siten, että samalla loukattaisiin Suomen kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita. Molemmissa maissa perus- ja ihmisoikeuksien suojan vahvat takeet estänevät oikeasuhtaisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla täysin epäsuhtaiset kajoamiset perus- ja ihmisoikeuksiin. On ajateltavissa, että sillä voi osaltaan olla merkitystä terveystieteiden hallintatoimien syndeemisten vaikutusten ehkäisemisessä.

Toisin kuin Ruotsissa, Suomessa perustuslaki mahdollistaa perusoikeuksiin sellaiset tilapäiset ja välttämättömät poikkeukset ”kansakuntaa vakavasti uhkaavien, laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana – jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia” (PL 23 §). Poikkeusoloissa tehtävien perusoikeuspoikkeusten on oltava perustuslain 23 §:n edellyttämällä tavalla välttämättömiä. Vaatimus korostaa perusoikeuksien noudattamisen tärkeyttä myös kriisiaikana sekä pidättyvyyttä niistä poikkeamisesta.⁴² Poikkeusolojen mahdollistamat ennalta säädetty toimivaltuudet sisältyvät valmiuslakiin (1552/2011), jonka mukaan poikkeusoloksi luetaan ”vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti” (3 §:n 5 kohta), kuten koronapandemia.⁴³

Koronapandemian aikana poikkeusolot olivat Suomessa voimassa kahdesti: 16.3.2020–15.6.2020 ja seuraavana keväänä 1.3.2021–27.4.2021, eli yhteensä noin viiden kuukauden ajan.⁴⁴ Pandemioiden sisällyttäminen yhdeksi valmiuslain mukaisista poikkeusoloista mahdollisti Suomessa nopeat ja tehokkaat tartuntatautitoimenpiteet maaliskuussa 2020.⁴⁵ Toisaalta sekä poikkeusolojen julistamiseen⁴⁶ että valmiuslain soveltamiseen⁴⁷ liittyi myös useita oikeudellisia ongelmia. Valmiuslakia koronapandemian kaltaisen terveystieteiden sääntelystrategiana ei kaikilta osin pidetty onnistuneena, ja sen keskeinen asema koronapandemian hallinnassa selittyikin juuri muun lainsäädännön puutteellisuudella.⁴⁸

Korona-ajan poikkeusoloista ja valmiuslain aktivoinnista huolimatta myös Suomessa kriisitilanteiden oikeudellinen hallinnointi nojaa nk. *normaalisuusperiaatteeseen*. Se tarkoittaa, että poikkeusoloihin ja sen mahdollistamana valmiuslain mukaiseen sääntelyyn voidaan tukeutua vain, jos normaali lainsäädäntö ja sen toimivaltuudet eivät ole riittäviä kyseisen tilanteen hallinnoimiseksi.⁴⁹ Lisäksi valmiuslain mukaisten poikkeusolojen poikkeuksellisten toimivaltuuksien käyttö ei saa mennä pidemmälle kuin mikä on tarpeen tavoitteen saavuttamiseksi. Kyse on tavoitteiden ja keinojen punninnasta. Välttämättömyys- ja suhteellisuusperiaatteet on otettava huomioon niin poikkeustoimivaltuuksia koskevia käyttöönotto-, soveltamis- tai jatkamisetaksia annettaessa kuin itse toimivaltuuksia käytettäessä.⁵⁰ Kun nämä periaatteet rajoit-

41 Wenander 2021, s. 132.

42 HE 309/1993 vp, s. 76.

43 PeVM 2/2020 vp, s. 3–4.

44 Ks. valmiuslain soveltamisesta koronapandemian alkuvaiheesta: Vanhala 2020, Ojanen 2020, Scheinin 2020.

45 Cameron – Jonsson Cornell 2020, s. 1176, 1190.

46 Ks. Brunila – Salminen 2024, s. 229–232.

47 Ks. Scheinin 2022, s. 132–134.

48 Lonka 2023, s. 201.

49 Valmiuslaki 4.2 §; Lavapuro 2020, s. 1263; Salminen 2020, s. 1119.

50 HE 3/2008 vp, s. 34; esim. PeVM 2/2020 vp, s. 5.

tavat poikkeustoimivaltuuksien käyttämistä⁵¹, ne samalla lieventävät rajoitustoimien mahdollisia haitallisia vaikutuksia – mahdollisesti siis myös syndemioita.

Maaliskuussa 2020 valtioneuvosto antoi useita käyttöönotto- ja soveltamisasetuksia valmiuslain toimivaltuuksien aktivoimiseksi.⁵² Ne mahdollistivat koko valtakunnan alueella muun muassa terveydenhuoltolain mukaisten kiireettömän terveydenhuollon hoitotakuuajkojen noudattamisesta luopumisen, sosiaalihuoltolain mukaisista palvelutarpeen arvioinneista luopumisen, varhaiskasvatuslaissa säädetyn päivähoidon järjestämisestä luopumisen sekä ope- tus- ja muun toiminnan keskeyttämisen tai rajoittamisen sekä ateria-, kuljetus- ja majoitusetuuk- sien rajoittamisen.⁵³

Perustuslakivaliokunta perusteli valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönottoa julkisen val- lan velvollisuudella turvata jokaisen oikeus elämään (PL 7.1 §) sekä riittävien terveystalviteiden saatavuus samoin kuin velvollisuudella edistää väestön terveyttä (PL 19.3 §). Näiden pe- rusoikeuksien toteutumisen kannalta oli olennaista turvata terveydenhuoltojärjestelmän toi- mintakyky pandemian aikana. Tälle oli perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta erittäin painava peruste, ja valiokunnan mukaan se oikeutti ”poikkeuksellisen pitkälle meneviä, myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomaistoimia”.⁵⁴

Samalla kun kuvattujen perusoikeuspoikkeusten tavoitteena oli turvata jokaisen oikeutta elämään ja terveyteen, rajoitustoimet kohdistuivat monelta osin juuri haavoittuvassa asema- sa oleviin ja saattoivat siten syventää pandemiasta aiheutunutta taakkaa heidän kohdallaan. Vaikka rajoitustoimien vaikutukset kohdistuivat periaatteessa koko väestöön, erityisen haitallisesti ne siis koskivat haavoittuvammassa asemassa olevia.⁵⁵ Voitaneen olettaa, että ainakin osa rajoi- tustoimenpiteistä on saattanut osaltaan syventää koronapandemian syndeemisiä vaikutuksia. Koska rajoitukset vaikeuttivat vanhusten, vammaisten sekä muiden haavoittuvimmassa ase- massa olevien ihmisryhmien asemaa entisestään, oikeusasiamiehen laillisuusvalvontaa suun- nattiin pandemia-aikana erityisesti heitä koskeviin tilanteisiin.⁵⁶ Analyysissa on tuotu myös esiin, että esimerkiksi siirtyminen etäopetukseen koetteli jo entuudestaan haavoittuvimmassa asemassa olevien lasten hyvinvointia, minkä lisäksi oppimistulokset eriytyivät perheiden so- sioekonomisen aseman perusteella.⁵⁷ Lisäksi esimerkiksi koronavuosina kasvanut ja kasautu- nut hoitovelka sosiaali- ja terveystalviteissa on vaikutuksiltaan erityisesti pitkällä aikavälillä merkittävä tekijä eriarvoisuuden kannalta.⁵⁸ Rajoitusten taloudelliset ja sosiaaliset vaikutukset ja niiden kokonaiskustannukset voivatkin aikaa myöten osoittautua suuriksi.⁵⁹

Jo ensimmäisenä korona-keväänä 2020 perustuslakivaliokunta ryhtyi poikkeustoimivaltuuk- sien jatkamisen yhteydessä korostamaan tarvetta arvioida ”perusoikeusnäkökulmasta rajoitus- toimien yhteiskunnalle aiheuttamia kokonaishaittoja suhteessa niillä saavutettuun hyötyyn”.⁶⁰

51 Esim. PeVM 2/2020 vp, s. 5.

52 Menettelystä toimivaltuuksien aktivoimiseksi ks. esim. Salminen 2020, s. 1123; Ojanen 2020, s. 510–511; Dahlberg ym. 2024, s. 208–209.

53 Ks. valmiuslain 88 § ja 109 § sekä PeVM 2/2020 vp.

54 PeVM 2/2020 vp, s. 4–5 sekä myöhemmät mietinnöt ja lausunnot.

55 Esim. Sakslin 2020 (K 8/2021 vp), s. 31.

56 EOA 2020, s. 189; EOA 2021, s. 164–165.

57 Pakarinen – Kiuru – Valtonen 2023, s. 14; ks. myös Helske – Ylöstalo – Koskinen 2021, s. 587.

58 Helske – Koskinen – Ylöstalo 2022, s. 68–69.

59 Värtrö 2024, s. 86.

60 Esim. PeVM 9/2020 vp, s. 3–4.

Kun valiokunta mahdollisti poikkeamisen muun muassa terveydenhuollon hoitotakuuajoista, sosiaalihuollon palvelutarpeen arvioinneista sekä päivähoidon ja varhaiskasvatuksen järjestämisestä, se samalla korosti välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta poikkeustoimivaltuuksien soveltamista rajoittavina vaatimuksina. Lisäksi se korosti perustuslain 19 §:ssä turvattujen sosiaalisten oikeuksien merkitystä samoin kuin riittävää ohjeistusta hallinnolle poikkeustoimivaltuuksien käyttämiseen.⁶¹ Arvioidessaan varhaiskasvatuksen sekä opetuksen ja koulutuksen järjestämisvelvollisuuteen tehtäviä rajoituksia perustuslakivaliokunta huomautti mahdollisesti kasautuvista haittavaikutuksista, joihin olisi rajoitusten toimeenpanossa kiinnitettävä huomiota etenkin haavoittuvassa asemassa olevien lasten ja nuorten kohdalla.⁶² Lisäksi toisena koronavuotena 2021 perustuslakivaliokunta esimerkiksi rajasi lasten ja nuorten erikoissairaanhoidon mielenterveyspalveluihin hoitoon pääsyn määräajat poikkeamismahdollisuuden ulkopuolelle.⁶³ Perustuslakivaliokunnan voidaan siis katsoa ainakin jossakin määrin soveltaneen syndeemistä lähestymistapaa perusoikeuksiin kajoamisessa.

3.2. Toimivaltuudet tartuntatautilainsäädännössä

Suomessa koronapandemian hallinta nojasi pitkälti tartuntatautilakiin (1227/2016, jäljempänä TTL) sekä siihen lisättyihin väliaikaissäännöksiin. Tartuntatautilain mukaisia toimivaltuuksia käyttivät ennen muuta aluehallintovirastot, kunnat ja (tuolloisten) sairaanhoitopiirien kuntayhtymien tartuntatautilääkärit.⁶⁴ Koronapandemian aikana tartuntatautilain nojalla asetettiin yksilökohtaisia karanteeneja, mutta sen lisäksi toteutettiin myös kollektiivisia rajoituksia, esimerkiksi rajoitettiin ravitsemisliikkeiden toimintaa sekä suljettiin tiettyjä julkisia tiloja (esim. kirjastot) ja harrastustiloja (esim. kuntosalit). Myös matkustajamäärien rajoittaminen julkisessa liikenteessä, koronatestaus rajoilla sekä koronapassin käyttöönotto perustuivat tartuntatautilakiin lisättyihin tilapäissäännöksiin.⁶⁵

Tartuntatautilain mukaiset toimivaltuudet on säädetty perusoikeuksien yleisten ja erityisten rajoitusedellytysten mukaisesti, eli tavanomaisina normaaliolojen perusoikeusrajoituksina.⁶⁶ Ne eivät mahdollista yhtä syvällekyävää tai laajaa puuttumista perusoikeuksiin kuin poikkeusoloissa tehtävät perusoikeuspoikkeukset. Oikeudellisesti erityisen ongelmallista oli se, että korona-aikana perusoikeuksia rajoitettiin myös ilman lakiin perustuvaa toimivaltaa. Osa näistä oikeudenloukkauksista kohdistui heikoimmassa asemassa oleviin, kuten hoivakodeissa asuviin henkilöihin.⁶⁷

Myös Ruotsissa tärkeimpänä koronapandemian hallintainstrumenttina oli tartuntatautilaki (*smittskyddslagen* 2004:168, jäljempänä *SmittsL*) väliaikaisine muutoksineen.⁶⁸ Ruotsin tar-

61 PeVM 9/2020 vp, s. 5.

62 PeVM 14/2020 vp, s. 5.

63 PeVM 5/2021 vp, s. 3.

64 Laaja kuvaus koronapandemian aikaisesta tartuntatautilainsäädännön toimeenpanokoneistosta ks. Muukkonen 2021.

65 Eri toimenpiteistä kootusti esim. Kotkas ym. 2021. Ks. myös Salminen 2020, s. 1119–1120.

66 Salminen 2020, s. 1120.

67 Oikeuskäytännöstä ks. KHO 2021:1 ja laillisuusvalvonnasta esim. EOAK/3359/2020. Oikeuskirjallisuudessa asiaa on käsitelty laajemmin Hautakorpi (2023).

68 Tartuntatautilain sääntelyä täydentää tartuntatautiasetus (*smittskyddsförordningen* 2004:255). Lisäksi merkitystä koronan hallinnassa oli myös esimerkiksi järjestyslailla (*ordningslag* 1993:1617), joka mahdollisti tiettyjä toimivaltuuksia poliisiviranomaisille.

tuntatautilaki on melko samankaltainen Suomen tartuntatautilakiin nähden, joskin Suomen tartuntatautilaki mahdollistaa myös pidemmälle meneviä toimia.⁶⁹ Siinä missä Suomessa valta päättää yksittäisen tartuntataudin luokituksista yleisvaaralliseksi tai valvottavaksi kuuluu valtioneuvostolle (TTL 5 §), Ruotsissa asiasta päätetään valtiopäivillä (SmittsL 1 kap. 3 §). Tartuntatautilaki kuitenkin antaa maan hallitukselle toimivallan määrätä tartuntatautilain säännösten soveltamisesta tiettyyn yleisvaaralliseen tai yhteiskunnalle vaaralliseen tautiin, jos valtiopäivien päätöstä asiassa ei ole mahdollista odottaa, joskin asia tulee kuitenkin alistaa valtiopäivien käsitteilyyn (SmittsL 9 kap. 2 §). Lisäksi rauhanaikaisissa terveyskriiseissä maan hallituksella on toimivalta antaa erityismääräyksiä tartuntatautilain mukaisesta tartuntatorjunnasta, jos kyseisessä tilanteessa on tarve kansallisesti koordinoituihin toimenpiteisiin tehokkaan tartuntatorjunnan toteuttamiseksi (SmittsL 9 kap. 6 §).

Ruotsin tartuntatautilaki ei mahdollista(nut) juurikaan kollektiivisia rajoitustoimia, vaan lain sisältämät rajoituskeinot ja muut tartuntatautien ehkäisykeinot ovat luonteeltaan yksilöllisiä, pois lukien esimerkiksi kansallisia rokotusohjelmia koskevat säännökset.⁷⁰ Yksilöön kohdistuvia tartuntataudin leviämisen ehkäisykeinoja ovat esimerkiksi ilmoitusvelvollisuus (SmittsL 2 kap. 2 §), lääkärintarkastus (SmittsL 3 kap. 1 §) sekä karanteeni (SmittsL 3 kap. 9 §) ja eristys (SmittsL 5 kap.). Ruotsin koronakomissio totesikin tekemässään jälkiarvioinnissa, että koronapandemiassa, jossa koko väestöä tuli suojella tartunnoilta, tartuntatautilaki ei ollut tilanteen hallinnointiin täysin soveltuva osin juuri lain yksilökeskeisyyden takia.⁷¹

Sen sijaan nk. *koronalaki* (2021:4⁷²) mahdollisti laajemmin kollektiiviset rajoitustoimet Ruotsissa koronapandemian hallitsemiseksi.⁷³ Laki säädettiin vuonna 2021, ja se oli voimassa 10.1.2021–1.4.2022. Koronalaissa säädettiin covid-19-taudin leviämisen ehkäisemistä tukevista erityisistä rajoituksista (1 §), ja se täydensi tartuntatautilain ja järjestyslain säännöksiä (2 §). Koronalain säätämisen taustalla oli tarve lisätä hallituksen toimivaltaa päättää tiukemmista koronapandemian torjuntatoimista kuin mitä tuolloin voimassa ollut lainsäädäntö mahdollisti. Osasyynä lain säätämiseen lienee ollut kritiikki hallitukselle koronan ensimmäisen aallon liian lieviksi katsotuista hallintatoimista ja sitä seuranneista korkeista kuolleisuusluvuista.⁷⁴

Kuten Ruotsin tartuntatautilaissa myös koronalaissa säädettiin jokaisen vastuusta pyrkiä estämään covid-19-taudin leviämistä (3 §). Koronalain mahdollistamat rajoitukset liittyivät osallistuja-/asiakasmäärän rajoittamiseen, vähimmäisetäisyyksiin ihmisten välillä, aukioloaikojen tai tapahtuman/tilanteen keston rajoituksiin sekä muihin tartuntojen leviämisen estämiseksi perusteltuihin toimenpiteisiin (7–11 §). Rajoitukset voitiin rajata koskemaan vain tiettyä maantieteellistä aluetta (14 §). Niitä voitiin toteuttaa vain, jos se oli välttämätöntä covid-19-taudin leviämisen estämiseksi, ja lisäksi rajoitusten tuli olla oikeassa suhteessa ihmisten hengelle ja terveydelle aiheutuvaan vaaraan nähden (6 §).

Koronalaki ei kuitenkaan mahdollistanut esimerkiksi ulkonaliikkumiskieltoa, joka oli laajasti käytössä muualla Euroopassa. Siinä ei myöskään säädetty kiellosta poistua omalta asuin-

⁶⁹ SOU 2021:89, s. 113.

⁷⁰ Ks. Mattsson ym. 2021, kohta 63.

⁷¹ SOU 2021:89, s. 742.

⁷² Lag om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 (SFS 2021:4).

⁷³ Mattsson ym. 2021, kohta 63.

⁷⁴ Mattsson ym. 2021; kohdat 12, 26 ja 87.

paikkakunnalta, jollainen oli lyhytaikaisesti käytössä Suomessa Uudenmaan maakunnassa. Tämänkaltaisten toimien arvioitiin olevan Ruotsin valtiosäännön vastaisia.⁷⁵ Vaikka koronalaan mahdollistamat toimivaltuudet perusoikeuksien rajoittamiseksi eivät olleet yhtä syvällisiä kuin monissa muissa maissa, niitä on kuitenkin kuvattu ainutlaatuisiksi⁷⁶, minkä lisäksi lain toimivaltuuksien katsottiin olevan ongelmallisia oikeusvarmuuden näkökulmasta.⁷⁷

Toisin kuin Ruotsissa, Suomessa ei koronapandemian aikana säädetty erillistä koronalakia, mutta esimerkiksi tartuntatautilakiin lisätyt tilapäissäännökset vastasivat osittain Ruotsin koronalain toimivaltuuksia. Nämä maiden tartuntatautilakien, koronalaki mukaan lukien, toimivaltuudet perusoikeuksien rajoittamiseen olivat hyvin eriasteisia. Mitä raskaammasta tai laajemmasta rajoitustoimenpiteestä oli kyse, sitä suurempi lienee riski rajoitustoimen kumulatiivisille, syndeemisille vaikutuksille. Toisaalta maiden tartuntatautilakien sekä Ruotsin koronalain perusoikeuksien rajoittamista koskevia toimivaltuuksia oli mahdollista soveltaa vain välttämättömyys- ja oikeasuhtaisuusedellytysten mukaisesti.

Myös muiden sektoreiden lainsäädännöllä on voitu lieventää pandemian syndeemisiä vaikutuksia.⁷⁸ Sekä Suomessa että Ruotsissa kriisitilanteen edellyttämät lakimuutokset eivät nimittäin koskeneet pelkästään tartuntatautilainsäädäntöä, vaan lainsäädäntöä tarvittiin myös lieventämään koronan vaikutuksia talous-, työllisyys- ja sosiaalisioissa.⁷⁹

3.3. Suositukset ja ohjeet

Velvoittavan oikeudellisen sääntelyn ohella oikeudellisesti sitomattomat suositukset ja neuvoa-antavat ohjeet (nk. pehmeä sääntely, *soft law*) olivat keskeinen osa pandemianhallintaa.⁸⁰ Kuten pandemia-aika osoitti, pehmeä sääntely voi edeltää lainsäädännöllisiä toimia, se voi toimia lainsäädäntöä täydentävänä ohjauksena, ja se voi jäädä voimaan myös sen jälkeen, kun häiriötilanteessa sovellettavien tilapäissäädösten voimassaolo on lakannut.⁸¹ Pehmeää sääntelyä käytettiin korona-aikana muun muassa täydentämään lainsäädäntöä, mutta myös sellaisissa tilanteissa, joissa olisi tullut käyttää sitovaa oikeudellista sääntelyä. Erityyppisiä ohjeita, suosituksia ja muita oikeudellisesti ei-sitovia asiakirjoja osoitettiin sekä kansalaisille että yhteiskunnan eri sektoreille kuten myös paikallis- ja aluehallinnolle. Pehmeä sääntely ei kuitenkaan ole täysin ongelmatonta, sillä sen hyvien puolien, kuten nopeuden ja joustavuuden, kääntöpuolena on muun muassa riski perusoikeuksien loukkaamisesta.⁸²

Suomessa tehdyssä tutkimuksessa nousi esiin muun muassa se haaste, että paikallis- ja alueatasolle annetut ohjeet olivat oikeudellisesti suosituksia, mutta tästä huolimatta joistakin ohjeistuksista viestittiin kuin ne olisivat olleet oikeudellisesti velvoittavia.⁸³ Eduskunnan apu-

⁷⁵ Ks. Mattsson ym. 2021, kohta 65.

⁷⁶ Mattsson ym. 2021, kohta 26.

⁷⁷ Cameron – Jonsson Cornell 2022, s. 244–245.

⁷⁸ Esimerkiksi Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on korostanut sosiaalisten oikeuksien turvaamista kriisissä ja siitä toivuttaessa (ks. ESOK 2021).

⁷⁹ Ks. esim. Mattsson ym. 2021, kohdat 21–24 ja 96–128 sekä Kotkas ym. 2021, kohdat 126–150.

⁸⁰ Ks. myös Dahlberg ym. 2024, s. 205–206.

⁸¹ Ks. yleisellä tasolla myös Terpan 2023, s. 48–50.

⁸² Eliantonio – Korkea-aho – Vaughan 2021, s. 3, 6.

⁸³ Kihlström ym. 2021, s. 4.

laisioikeusasiamies korosti hoivakotien vierailukieltoja koskevassa ratkaisussaan suosituksen sanamuodon merkitystä: ”Suositusten tulee olla sisällöltään ja sanamuodoltaan sellaisia, ettei niistä synny kuvaa niiden oikeudellisesta velvoittavuudesta.” Hoivakotien vierailukiellot tai muut rajoitukset voivat tarkoittaa perusoikeusrajoitusta, minkä takia niistä tulisi säätää tarkemmin lailla.⁸⁴

Pehmeiden ohjauskeinojen käyttäminen myöskään Suomen rajojen ylittämistä koskevassa sääntelyssä ei ollut oikeudellisesti kestävä strategia: kaikille toimille ei ollut riittävää oikeusperustetta laissa, päätöksentekoprosessin dokumentointi ja läpinäkyvyys eivät toteutuneet täysin, päätösten vaikutuksia ei välttämättä arvioitu perus- ja ihmisoikeuksien taikka EU-oikeuden kannalta, ja suosituksista ja ohjeistuksista viestittiin niin kuin ne olisivat olleet oikeudellisesti sitovia. Liikkumisvapauksien perus- ja ihmisoikeusulottuvuus huomioiden rajoituksista olisi pitänyt säätää oikeudellisesti sitovilla oikeusnormeilla.⁸⁵ Sama havainto koskee myös muita perusoikeusherkkiä sääntelyaloja.

Ruotsissa koronapandemian hallintastrategia poikkesi muiden vastaavien maiden koronastrategioista. Ruotsi nousi koronapandemian alkuvaiheessa jopa maailmanlaajuisen huomion kohteeksi, kun se pyrki hallitsemaan koronapandemiaa pitkälti suositusluontoisten ohjeiden avulla.⁸⁶ Ohjeiden noudattamisen kannalta merkityksellistä lienee ollut se, että Ruotsin tartuntatautilakiin sisältyy jokaista yksilöä velvoittavat säännökset tartunnan leviämisen estämisestä.⁸⁷ Toisin sanoen lain tasolla oli yleiset yksilönvastuun osoittavat säännökset, minkä lisäksi sääntely perustui myös suosituksiin ja ohjeisiin. Pehmeän sääntelyn käyttämisessä on kuitenkin ollut haasteensa. Kuten Suomessa, myös Ruotsissa ei-sitovien ohjeiden oikeudellisesta luonteesta on ollut epäselvyyttä, ja suositusluontoiset ohjeet on saatettu ymmärtää oikeudellisesti velvoittaviksi.⁸⁸

Ruotsin koronakomissio katsoi jälkiarvioinnissaan, että pohjimmiltaan oli oikein painottaa koronan hallintakeinona neuvoja ja suosituksia, joita ihmisten odotettiin noudattavan vapaaehtoisesti, koska näin kansalaisten henkilökohtaista vapautta rajoitettiin vähemmän kuin monissa muissa maissa.⁸⁹ Ruotsin minimalistinen strategia koronahallintatoimissa ei kuitenkaan ollut onnistunut maan tartunta- ja kuolleisuuslukujen valossa pandemian ensimmäisten aaltojen aikana.⁹⁰ Koronakomissio katsoi, että pehmeään sääntelyyn nojaavalla hallintastrategialla ei kyetty riittävän tehokkaasti ehkäisemään viruksen leviämistä yhteiskunnassa. Näin ollen riittävät rajoitustoimivaltuudet tartuntatautilakiin sekä erillinen koronalaki olisi tullut säätää nopeammalla aikataululla.⁹¹ Haavoittuvassa asemassa olevia, kuten hoitokodeissa asuvia, tulee kyetä suojelemaan sellaisin tehokkain rajoitustoimin, jotka perustuvat lakiin. Pandemian alkuvaiheessa Ruotsissa sääntelykehys ei ollut tältä osin riittävä.⁹²

84 EOAK/7771/2020 (Vierailujen rajoittaminen), s. 27; Nieminen 2022, s. 67.

85 Korkea-aho – Scheinin 2021, s. 42–44.

86 Ks. myös Wenander 2021, s. 127.

87 Ks. SmittsL 2 kap 1 § ja 2 §; Mattsson ym. 2021, kohta 28; Wenander 2021, s. 141.

88 Ks. Wenander 2021, s. 131, 141–142.

89 SOU 2022:10, s. 639.

90 Rainio-Niemi 2020, s. 162. Ks. myös Kimmel 2021, s. 30.

91 SOU 2021:89; s. 28, 719.

92 SOU 2020:80, s. 256.

3.4. Yhteenvedoa, vertailua ja pohdintoja

Koronapandemian oikeudellinen hallinta Suomessa ja Ruotsissa oli monelta osin samansuuntaista, mutta myös merkittäviä eroja lainsäädännössä ja hallintastrategioissa on osoitettavissa. Keskeisin ero maiden välillä on valtiosäännön tasolla: Ruotsin hallitusmuodossa ei ole säännöksiä rauhanaikaisista poikkeusoloista, kun taas Suomen perustuslaki mahdollistaa tiettyin edellytyksin poikkeuksia perusoikeuksiin poikkeusoloissa.⁹³ Tätä mahdollisuutta hyödynnettiin korona-aikana, sillä Suomessa julistettiin poikkeusolot kahdesti ja otettiin käyttöön poikkeustoimivaltuuksia, jotka tarkoittivat merkittäviä poikkeuksia perusoikeuksiin. Poikkeustoimivaltuuksien nojalla poikettiin muun muassa terveydenhuollon hoitotakuuajoista sekä varhaiskasvatuksen ja opetuksen tavanomaisista järjestelyistä. Sanotusta huolimatta Suomessa, samoin kuin Ruotsissa, kriisitilanteessakin lähtökohtana on, että perusoikeuksiin puututaan mahdollisimman vähän.

Sekä Suomessa että Ruotsissa koronapandemian hallinta perustui pitkälti tavallisen lainsäädännön mukaisiin toimivaltuuksiin, ennen kaikkea tartuntatautilakeihin. Molemmissa maissa tartuntatautilakien toimivaltuuksien havaittiin olevan riittämättömiä koronapandemian kaltaisen terveyskriisin hallitsemiseksi, mikä edellytti kiireellisiä lakimuutoksia. Suomen tartuntatautilaki mahdollistaa tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi perusoikeuksiin kajoavia yksilöllisiä toimenpiteitä (esim. karanteenit) sekä kollektiivisia toimenpiteitä (esim. joidenkin tilojen sulkeminen). Ruotsin tartuntatautilaissa painotus on yksilöllisissä tartuntatautitoimenpiteissä. Osin juuri siitä syystä Ruotsissa säädettiin erillinen koronalaki, joka sisälsi tartuntatautilakiin nähden pidemmälle meneviä toimivaltuuksia perusoikeuksien rajoittamiseen. Ruotsin koronalaki mahdollisti esimerkiksi kollektiivisia rajoituksia osallistuja-/asiakasmääriin, aukioloaikoihin tai tapahtuman kestoon.

Toinen keskeinen ero maiden koronapandemian alkuvaiheen hallinnassa oli strateginen. Siinä missä Suomessa otettiin hyvin nopeasti käyttöön poikkeusolojen mahdollistamia poikkeustoimivaltuuksia, Ruotsissa pandemian alkuvaiheen hallintastrategia pitkälti tukeutui vapaaehtoisesti noudatettaviin ohjeistuksiin ja suosituksiin. Toisaalta yhteneväisyyksiäkin on löydetävissä. Suomessa ja Ruotsissa oli koronapandemian aikana esimerkiksi samoja ja samankaltaisia käyttäytymissuosituksia väestölle. Lisäksi yhteneväisyyksiä voidaan löytää nk. pehmeiden sääntelyinstrumenttien käyttämiseen liittyneistä ongelmista, kuten epätietoisuus suositusten ja ohjeiden oikeudellisesti ei-sitovasta luonteesta. Ohjeilla ja suosituksilla ei voida rajoittaa perusoikeuksien toteutumista, mutta käytännössä näin kuitenkin tapahtui. Pehmeän sääntelyn käyttäminen oli koronapandemian valossa ongelmallista erityisesti haavoittuvien väestöryhmien suojelun ja toisaalta heidän perus- ja ihmisoikeuksiensa turvaamisen kannalta.

Lähtökohtana on, että lainsäädännölliset ratkaisut kriisiaikojen varalle tehdään mahdollisuuksien mukaan ennakkolisesti⁹⁴, mutta koronapandemia osoitti sen, että lainsäädäntövallan tulee säilyä toimintakykyisenä ja nopeasti reagoivana, jotta tarvittavat lakimuutokset kyetään tekemään kriisitilanteessakin. Suomessa eduskunnalla ja erityisesti perustuslakivaliokunnalla

⁹³ Ks. myös Jonsson Cornell – Salminen 2018, s. 247; Cameron – Jonsson Cornell 2020, s. 1175–1176.

⁹⁴ Venice Commission Report 2020, s. 5.

oli keskeinen rooli koronapandemian hallintatoimien perusoikeudellisessa arvioinnissa, mikä johtui paitsi kriisitilanteen edellyttämistä kiireellisistä lainsäädäntömuutoksista myös tarpeesta turvautua poikkeusoloihin ja valmiuslain mahdollistamiin toimivaltuuksiin.⁹⁵ Ruotsin parlamentin perustuslakivaliokunnalla (*konstitutionsutskottet*) ei ollut vastaavaa asemaa.⁹⁶

Lainsäätäjän valmius nopeisiin lakimuutoksiin kriisitilanteessa on ensiarvoisen tärkeää, mutta kiire asettaa haasteen esimerkiksi juuri syndeemisten vaikutusten huomioimiselle. Terveyskriisin hallinnan syndeemisten vaikutusten tunnistaminen vaatii monialaista tietoa sääntelyn vaikutuksista erilaisissa yhteiskunnallisissa olosuhteissa. Moninäkökulmaisuuden turvaamisen kannalta on tärkeää huomioida, miten ja minkälaiseen tietoon ja selvityksiin nojautuen päätöksiä tehtiin ja perusteltiin, sekä mitä tahoja kuultiin ja keiden ääni tuli päätöksenteossa kuuluviin. Kuten *Liisa Nieminen* on todennut omassa korona-aikaa koskevassa tutkimuksessaan, merkitystä saattaa olla sillä, onko asianomaisella ryhmällä vahvaa vaikuttajaa järjestökentällä tai kansalaisyhteiskunnassa muutoin.⁹⁷

Perus- ja ihmisoikeudet muodostavat osaltaan sääntelyn moninäkökulmaista arviointia turvaavan kehikon, joka voi toimia kriisinhallintatoimenpiteiden syndeemisten vaikutusten tunnistamisessa ja ehkäisemisessä. Se kuitenkin edellyttää muun muassa kattavia arvioita toimenpiteen vaikutuksista. Tässäkin suhteessa kriisiajan kiire lainvalmistelussa osoitti haasteensa. Perustuslakivaliokunta joutui kiinnittämään eduskunnan tiedonsaantioikeuden toteutumisen ongelmiin kriisiaikana huomiota useita kertoja.⁹⁸ Se joutui esimerkiksi huomauttamaan tietopohjan puutteellisuudesta, kun ehdotetun sääntelyn perusoikeuspunninnan ja välttämättömyysarvioinnin tueksi ei ollut esitetty arviota sääntelyn kokonaishaitoista suhteessa hyötyihin.⁹⁹ Sanotusta huolimatta Suomen perustuslakiin sisältyvä kattava perusoikeuksien sääntelykokonaisuus ja perusoikeuksien ennakkollinen valvontajärjestelmä osaltaan vaikuttivat siihen, että Suomessa koronapandemian aikana käytössä olleet rajoitustoimenpiteet olivat moniin muihin maihin verrattuna lievempiä.¹⁰⁰ Ennakollisen perustuslakivalvonnan on myös katsottu turvaavan demokratiaa poikkeusaikoina.¹⁰¹

Syndeeminen näkökulma punoutuu siten terveyskriisien oikeudelliseen hallintaan eritoten perusoikeuksien rajoittamista ja niistä poikkeamista koskevien välttämättömyys- ja oikeasuhtaisuusvaatimusten kautta. Säädösehdotusten perustuslaillisuuden arviointi eduskunnan perustuslakivaliokunnassa saattaakin osaltaan turvata syndeemisten näkökohtien huomioimista lainsäätäjän toiminnassa, kun perusoikeusrajoituksia tai -poikkeuksia punnitaan suhteessa perus- ja ihmisoikeusjärjestelmien kokonaisuuteen. Lisäksi välttämättömyys- ja oikeasuhtaisuusedellytykset rajoittavat tällaisten toimivaltuuksien käyttöä myös lakeja sovellettaessa.

95 Ks. Brunila – Salminen – Värttö 2023; s. 1024, 1031.

96 Cameron – Jonsson Cornell 2020, s. 1180.

97 Nieminen 2022, s. 30–31.

98 Esim. Neuvonen 2020, s. 231; Brunila – Salminen – Värttö 2023, s. 1033–1034; Värttö 2024, s. 93–94.

99 PeVM 10/2020 vp, s. 4; Neuvonen 2020, s. 231.

100 Nieminen 2022, s. 40–41.

101 Neuvonen 2020, s. 228.

4. Päätelmiä syndemioiden sääntelystä tuleviin terveyskriiseihin

Korona-aika teki entistä näkyvämmäksi yhteiskunnan eriarvoisuuden ”siinä, kuinka tasa-arvoinen virus muuttuu eriarvoistaviksi tartunta-, sairastuvuus- ja kuolleisuusluvuiksi”.¹⁰² Koronapandemian kaltaisen terveyskriisin hallinta ei kuitenkaan saisi syventää tai kiihdyttää yhteiskunnan eriarvoisuutta taikka aiheuttaa kohtuuttomia tilanteita kenellekään. Terveyskriisejä koskevassa päätöksenteossa tulee siten erityisesti ottaa huomioon, minkälaisia vaikutuksia tehdyillä valinnoilla on haavoittuvassa asemassa oleviin henkilöihin.¹⁰³ Pitäisikö terveyskriisin hallinnan siten perustua vapaaehtoisesti noudatettaviin käyttäytymissääntöihin, jolloin ihmisten perusoikeuksiin ja vapauteen ei kohdisteta rajoituksia? Vai edellyttääkö heikompien suojele ja tavoite ehkäistä syndemioita pikemminkin lainsäädännöllisiä toimia, joilla toteutetaan rajoituksia tai jopa poikkeuksia perusoikeuksiin?

Terveyskriisin hallinnan synteemisen näkökulman kannalta on hyvä huomata, että koska syndemiat syntyvät usein yhteiskuntaan syvälle juurtuneiden rakenteellisten ongelmien yhteisvaikutuksista, niiden ratkaisemiseen ohjeet ja suositukset eivät ole tehokas keino. Toisaalta pehmeälläkin sääntelyllä voi olla merkitystä esimerkiksi silloin, jos velvoittavan sääntelyn aikaansaaminen ei näytä mahdolliselta.¹⁰⁴ Pohdittaessa pehmeän sääntelyn käyttämistä terveyskriisien hallinnassa on kuitenkin tarkkaan arvioitava velvoittavan lainsäädännön ja vapaaehtoisesti noudatettavan pehmeän sääntelyn välistä työnjakoa.¹⁰⁵

Perusoikeuksia ei saa rajoittaa ilman laissa säädettyä toimivaltaa ja perustetta.¹⁰⁶ Toisin sanoen perusoikeuksiin ei voida kajota suosituksin tai muun pehmeän sääntelyn keinoin, ja yhtäältä yksilön oikeudet tai velvollisuudet eivät voi perustua esimerkiksi ohjeisiin, koska oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tulee säätää lailla (PL 80 §).¹⁰⁷ Terveyskriisien hallinta edellyttää siten lainsäädännöllisiä ratkaisuja, mutta toisaalta nekaan eivät saa tuottaa syrjiviä lopputulemia tai liiallista perusoikeuksiin puuttumista, jotka saattavat osaltaan synnyttää tai syventää syndemioita.¹⁰⁸ Kuten valtioneuvoston oikeuskansleri totesi, ”[k]okonaishyötyjen ja -haittojen arviointi on osa perusoikeuksien tasapainoisen toteutumisen sekä perusoikeusrajoitusten välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden valtiosääntöistä arviointia.”¹⁰⁹ Rajoitustoimien oikeasuhtaisuuden arvioinnissa merkityksellisiä ovat perusoikeusrajoitusta koskevat vaikutusarvioinnit.¹¹⁰ Toisin sanoen perusoikeuspunninta, oikeasuhtaisuusvaatimus mukaan lukien, edellyttää kattavaa ja monitieteistä tietopohjaa.¹¹¹ Rajoitustoimivaltuuksien välttämättömyysarvio edellyttää myös erilaisten sääntelyvaihtoehtojen tarkastelua.¹¹²

102 Hirvonen 2020, s. 337.

103 ESOK 2020, s. 4; ESOK 2021; ks. myös Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean ratkaisema kanteluasia Validity Foundation v. Suomi, kantelu no. 197/2020, 22.3.2023, kohta 44.

104 Turkie 2022, s. 404.

105 Ks. myös Eliantonio – Korkea-aho – Vaughan 2021, s. 6.

106 Esim. EOAK/6353/2020 (Hoitokodin karanteenimääräykset). Ks. myös Hautakorpi 2023.

107 Ks. esim. Nieminen 2022, s. 70; Korkea-aho – Scheinin 2021, s. 43–44.

108 Ks. Singer 2009, s. 154.

109 Pöysti 2020 (K 17/2021 vp), s. 19.

110 PeVL 12/2021 vp, s. 12.

111 Sakslin 2020 (K 8/2021 vp), s. 31.

112 PeVM 14/2020 vp, s. 5.

Terveyskriisin synteemisten vaikutusten tunnistamisen ja ehkäisemisen kannalta kriisinhallintatoimien perus- ja ihmisoikeusvaikutusten ennakkollinen vaikutusarviointi (*human rights impact assessment*) on keskeisessä asemassa.¹¹³ Sekä lakeja säädettäessä että niitä toimeenpantessa tulisi löytää asianmukainen tasapaino eri perus- ja ihmisoikeuksien välillä, eritoten haavoittuvat ryhmät huomioon ottaen. Tulevia terveyskriisejä tulisikin hallita sekä oikeudellisesti että synteemisesti kestävämmällä tavalla esimerkiksi huomioimalla perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinneissa terveyden eriarvoisuutta tuottavat (intersektionaalisetkin) rakenteet. Korona-aikana luotiin kattavia ihmisoikeusvaikutusten arviointiin tarkoitettuja malleja¹¹⁴, joita voitaneen kehittää ja räätälöidä erilaisten terveysuhkien synteemiset ulottuvuudet huomioiviksi työkaluiksi. Näin tulevissa terveyskriiseissä kyettäisiin koronapandemiaan nähden tasapainoisemmin suojelemaan heikoimpia sekä turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Abstract in English

REGULATING SYNDEMICS – FINNISH AND SWEDISH LESSONS FROM THE CORONA PANDEMIC

The Covid-19 pandemic was not just a health crisis, but an exceptional syndemic affecting each and everyone, especially the vulnerable. The syndemic perspective stresses the need to take into account existing vulnerabilities and inequalities so that crisis management and its regulatory framework would not aggravate them. This article analyses, from a syndemic perspective, the legal and regulatory frameworks for pandemic management in effect in Finland and Sweden during the corona pandemic: what kind of powers (for limitations or exceptions to fundamental rights) did the legal frameworks for the crisis contain, and how did these powers enable syndemic effects to be taken into account?

Keywords: Covid-19, fundamental and human rights, health crisis, legal framework, syndemics

Lähteet

KIRJALLISUUS

- Brunila, Tuukka – Salminen, Janne, Regular Powers are No Longer Enough – Checks and Balances in Declaring a State of Emergency according to the Constitution of Finland. *Scandinavian Studies in Law* 70 (2024), s. 215–232.
- Brunila, Tuukka – Salminen, Janne – Värtrö, Mikko, Oikeuden resilienssi poikkeuksellisissa oloissa – perustuslakivaliokunnan rooli oikeuden ylläpitämisessä covid-19-pandemian aikana. *Lakimies* 121 (7–8) 2023, s. 1011–1036.
- Cameron, Iain – Jonsson Cornell, Anna, Fredstida kriser i en konstitutionell kontext – en komparativ analys och en försiktig framåtblick för Sveriges del. *Svensk Juristidning* (2020), s. 1172–1190.
- Cameron, Iain – Jonsson Cornell, Anna, Dealing with COVID-19 in Sweden – Choosing a Different Path, teoksessa Joelle Grogan – Alice Donald (toim.), *Routledge Handbook of Law and the COVID-19 Pandemic*. Routledge 2022, s. 237–247.
- Dahlberg, Maija – Kihlström, Laura – Nykänen, Eeva – Tynkkynen, Liina-Kaisa, Innovative Governance – or Just Muddling Through? Covid-19 Pandemic and Finland, teoksessa Natalia Kohtamäki – Enrico Peuker – Natascha Zaun (toim.), *Innovative Public Governance in Times of Crisis*. Nomos 2024, s. 201–222.
- Eliantonio, Mariolina – Korkea-aho, Emilia – Vaughan, Steven, EJRR Special Issue Editorial: COVID-19 and Soft Law: Is Soft Law Pandemic-Proof? *European Journal of Risk Regulation* 12 (1) 2021, s. 1–6.
- Farzamfar, Mehrnoosh – Salminen, Janne, The Supervision of Legality by the Finnish Parliamentary Ombudsman during the COVID-19 Pandemic. *Nordisk Administrativ Tidsskrift* 99 (2022), s. 1–19.

113 Ks. myös Willen ym. 2017, s. 973.

114 Ks. Scheinin – Molbak-Stensig 2021 ja Scheinin 2021.

- Hautakorpi, Johanna, Asumispalveluyksiköissä pandemia-aikana toteutetut tapaamisrajoitukset perusoikeuksien kannalta. Oikeustiede – Jurisprudentia LVI:2023. Suomalainen lakimiesyhdistys 2023, s. 5–80.
- Helske, Satu – Koskinen, Henri – Ylöstalo, Hanna, Eriarvoistuminen voi jatkua pitkään koronapandemian jälkeen. Teoksessa COVID-19-kriisin yhteiskunnalliset vaikutukset Suomessa: Keskipitkän aikavälin arvioita. Valtioneuvoston julkaisuja 2022:14. Valtioneuvosto 2022, s. 68–71.
- Helske, Satu – Ylöstalo, Hanna – Koskinen, Henri, Samassa myrskyssä mutta eri veneissä: COVID-19 ja eriarvoisuus. Yhteiskunta-politiikka 86 (5–6) 2021, s. 585–596.
- Hirvonen, Ari, Poliittinen epidemiologia – virusajan normi ja poikkeus. Tiede & edistys 4/2020, s. 322–343.
- Husa, Jaakko, Valkoista yksisarvista pyydystämässä vai mörköä paossa – ”oikeaa oikeusvertailua”? Lakimies 108 (5) 2010, s. 700–718.
- Husa, Jaakko, Praktinen oikeusvertailu ja ratkaisuargumentaatio – opittavaa Euroopasta? Teoksessa Altti Mieho (toim.), Iura novit curia – Juhlakirja Veijo Tarukannel 60 vuotta. Edita 2013, s. 3–16.
- Jonsson Cornell, Anna – Salminen, Janne, Emergency Laws in Comparative Constitutional Law – The Case of Sweden and Finland. German Law Journal 19 (2) 2018, s. 219–249.
- Kestilä, Laura – Kapiainen, Satu – Mesiäislehto, Merita – Rissanen, Pekka (toim.), Covid-19-epidemian vaikutukset hyvinvointiin, palvelujärjestelmään ja kansantalouteen. Asiantuntija-arvio, kevät 2022. Raportti 4/2022, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2022.
- Kihlström, Laura – Huhtakangas, Moona – Karreinen, Soila – Viita-aho, Marjaana – Jormanainen, Vesa – Keskimäki, Ilmo – Tynkkynen, Liina-Kaisa, Globaali pandemia ja paikalliset ratkaisut – COVID-19 pandemian paikallinen hallinta ja johtaminen Suomessa. Tutkimuksesta tiiviisti 52/2021. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2021.
- Kihlström, Laura – Huhtakangas, Moona – Karreinen, Soila – Keskimäki, Ilmo – Tynkkynen, Liina-Kaisa, ”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.
- Kimmel, Kaisa-Maria, Right to Life and Right to Health in Priority Setting in the COVID-19 Prevention Strategies in Finland, Norway and Sweden, teoksessa Stefan Kirschner (toim.), Governing the Crisis: Law, Human Rights and COVID-19. LIT Verlag 2021, s. 16–35.
- Kirschner, Stefan (toim.), Governing the Crisis: Law, Human Rights and COVID-19. LIT Verlag 2021.
- Kjaerum, Morten – Davis, Martha F. – Lyons, Amanda (toim.), Covid-19 and Human Rights. Routledge Studies in Human Rights. Routledge 2021.
- Korkea-aho, Emilia – Scheinin, Martin, ”Could You, Would You, Should You?” Regulating Cross-Border Travel Through COVID-19 Soft Law in Finland. European Journal of Risk Regulation 12 (1) 2021, s. 26–44.
- Kotkas, Toomas – Kantola, Anu – Wass, Hanna – Husu, Elisa, Finland: Legal Response to Covid-19, teoksessa Jeff King – Octávio LM Ferraz et al (toim.), The Oxford Compendium of National Legal Responses to Covid-19 (OUP 2021). doi: 10.1093/law-occ19/e32.013.32
- Lavapuro, Juha, Oikeuden resilienssi. Lakimies 118 (7–8) 2020, s. 1262–1267.
- Lonka, Harriet, Valmiuslaki koronapandemian sääntelystrategiana. Hallinnon tutkimus 42 (2) 2023, s. 183–204.
- Mattsson, Titti – Nordberg, Ana – Axmin, Martina – Litins’ka, Yana, Sweden: Legal Response to Covid-19, teoksessa Jeff King – Octávio LM Ferraz et al (toim.), The Oxford Compendium of National Legal Responses to Covid-19 (OUP 2021). doi: 10.1093/law-occ19/e12.013.12
- Mendenhall, Emily – Newfield, Timothy – Tsai, Alexander C., Introduction: Syndemic theory, methods, and data. Social Science & Medicine 295, 2022 (114656).
- Mezzina, Roberto – Gopikumar, Vandana – Jenkins, John – Saraceno, Benedetto – Sashidharan S.P., Social Vulnerability and Mental Health Inequalities in the “Syndemic”: Call for Action. Frontiers in Psychiatry 13/2022.
- Muukkonen, Matti, Tehtävä- ja toimivallanjaosta yleisvaarallisen tartuntataudin torjunnassa. Defensor Legis 2/2021, s. 238–257.
- Neuvonen, Päivi Johanna, The COVID-19 policymaking under the auspices of parliamentary constitutional review: The case of Finland and its implications. European Policy Analysis 6 (2) 2020, s. 226–237.

- Nieminen, Liisa, Koronapandemian vaikutukset haavoittuvassa asemassa olevien lasten läheissuhteiden ylläpitämiseen ja perhe-elämän suojaan. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2022:20. Valtioneuvoston kanslia 2022.
- Nordin, Patrik – Uusikylä, Petri, Pandemian johtamisesta synteemiseen kriisien hallintaan – teoreettis-käsitteellinen syndemioiden uudelleenkehystys pandemiakontekstissa. *Hallinnon Tutkimus* 42 (2) 2023, s. 255–269.
- Ojanen, Tuomas, Perustuslaki ja perustuslainmukaisuuden valvonta koronakriisin aikana. *Lakimies* 118 (3–4) 2020, s. 508–518.
- Ortiz-Montero, Llanos, The COVID-19 Syndemic and Lessons (Not) Learned from Past Epidemics: One Size Doesn't Fit, teoksessa Peter Sutoris – Sínead Murphy – Aleida Mendes Borges – Yossi Nehushtan (toim.), *Pandemic Response and the Cost of Lockdowns: Global Debates from Humanities and Social Sciences*. Routledge 2023, s. 140–153.
- Pakarinen, Eija – Kiuru, Noona – Valtonen, Virve, Lasten ja nuorten oikeudet oppimiseen ja hyvinvointiin vaarantuivat koronapandemian aikana. *Kasvun Tuki -aikakauslehti* 3 (1) 2023, s. 12–16.
- Rainio-Niemi, Johanna, Koronakriisi ja valtio. Suomen ja Ruotsin mallien vertailua. *Kosmopolis* 50 (2) 2020, s. 162–173.
- Rognlien, Ida Gundersby, Legislating Covid-19 in the Nordic welfare societies: Poverty, social control and discrimination. *Nordisk socialrättslig tidskrift*, 29–30/2021, s. 7–43.
- Salminen, Janne, Finsk krishantering i fredstid — beredskapslagen tillämpas för första gången. *Svensk Juristtidning* 2020, s. 1116–1129.
- Shaw, Jo, Citizenship and COVID-19: Syndemic Effects. *German Law Journal* 22 (8) 2021, s. 1635–1660.
- Scheinin, Martin, Valmiuslain ongelmista ja ansioista koronaviruskriisin oloissa. *Lakimies* 118 (3–4) 2020, s. 519–527.
- Scheinin, Martin, Health Resilience Requires Rigorous Human Rights Assessment. *STG Resilience Papers*. EUI School of Transnational Governance 2021.
- Scheinin, Martin, Finland's Success in Combatting Covid-19: Mastery, Miracle or Mirage? Teoksessa Joelle Grogan – Alice Donald (toim.), *Routledge Handbook of Law and the COVID-19 Pandemic*. Routledge 2022, s. 130–142.
- Scheinin, Martin – Molbak-Steensig, Helga, Pandemics and Human Rights: Three perspectives on human rights assessment of strategies against COVID-19. *EUI Working Paper LAW 2021/01*. European University Institute 2021.
- Singer, Merrill, A dose of drugs, a touch of violence, a case of AIDS: conceptualizing the SAVA syndemic. *Free Inquiry in Creative Sociology* 24 (2) 1996, s. 99–110.
- Singer, Merrill, Introduction to syndemics: a critical systems approach to public and community health. Jossey-Bass 2009.
- Terpan, Fabien, The definition of soft law, teoksessa Mariolina Eliantonio – Emilia Korkea-aho – Ulrika Mörtz (toim.), *Research Handbook on Soft Law*. Edward Elgar Publishing 2023, s. 43–55.
- Turkie, Rosalind, A human rights-based, regime interaction approach to climate change and malnutrition: Reforming food systems for human and planetary health. *Netherlands Quarterly of Human Rights* 40 (4) 2022, s. 399–421.
- Vanhala, Liisa, Valmiuslaki – mitä ja miksi? *Lakimies* 118 (3–4) 2020, s. 502–507.
- Värttö, Mikko, Parliamentary oversight of emergency measures and policies: A safeguard of democracy during a crisis? *European Policy Analysis*, 10 2024, s. 84–100.
- Wenander, Henrik, Sweden: Non-binding Rules against the Pandemic – Formalism, Pragmatism and Some Legal Realism. *European Journal of Risk Regulation* 12 (1) 2021, s. 127–142.
- Willen, Sarah S. – Knipper, Michael – Abadia-Barrero, César E. – Davidovitch, Nadav, Syndemic vulnerability and the right to health. *The Lancet* 389, 2017, s. 964–977.

VIRALLISLÄHTEET, OIKEUSKÄYTÄNTÖ JA MUUT LÄHTEET

- EOA 2020. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2020 (K 8/2021 vp).
- EOA 2021. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2021 (K 18/2022 vp).
- EOAK/3359/2020, eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu 7.10.2020 (Hoivakodin menettely vierailuissa ja hoidon sisällössä koronapandemian aikana).

- EOAK/6353/2020, eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu 10.11.2021 (Hoitokodin karanteenimääräykset).
- EOAK/7771/2020, eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu 31.12.2021 (Vierailujen rajoittaminen).
- ESOK 2020. Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea: "Statement of Interpretation on the right to protection of health in times of pandemic", 21.4.2020.
- ESOK 2021. Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea: "Statement on COVID-19 and social rights", 24.3.2021.
- ESOK. Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea, Validity Foundation v. Suomi, kantelu no. 197/2020, 22.3.2023.
- HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- HE 3/2008 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle valmiuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- KHO 2021:1. Korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätös, 7.1.2021.
- PeVL 12/2021 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto – Hallituksen esitys (HE 39/2021 vp) eduskunnalle laiksi liikkumisvapauden ja lähikontaktien väliaikaisesta rajoittamisesta.
- PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- PeVM 2/2020 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö – Muu asia (M 1/2020 vp): Valtioneuvoston asetus valmiuslain 86, 88, 93–95 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta.
- PeVM 9/2020 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö – Muu asia: Valtioneuvoston asetus valmiuslain 86, 88, 93, 94 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta; Muu asia: Valtioneuvoston asetus valmiuslain 87 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta; Muu asia: Valtioneuvoston asetus valmiuslain 95 §:n 2 momentissa säädetyn toimivaltuuden käytön ja 96–103 §:n soveltamisen jatkamisesta.
- PeVM 10/2020 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö – Muu asia (M 15/2020 vp): Valtioneuvoston asetus ravitsemisliikkeiden aukiolon väliaikaisesta rajoittamisesta tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi.
- PeVM 14/2020 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö – Muu asia (M 17/2020 vp): Valtioneuvoston asetus varhaiskasvatuksen sekä opetuksen ja koulutuksen järjestämisvelvollisuutta koskevista väliaikaisista rajoituksista.
- PeVM 5/2021 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö – Muu asia (M 4/2021 vp): Valtioneuvoston asetus kunnan oikeudesta olla väliaikaisesti noudattamatta terveydenhuollon kiireettömän hoidon määräaikoja.
- Pöysti, Tuomas, Pandemia tasavallassa. Oikeuskanslerin puheenvuoro. Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2020 (K 17/2021 vp), s. 12–20.
- Sakslin, Maija, Perusoikeuksien rajoittamisesta ja niistä poikkeamisesta. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2020 (K 8/2021 vp), s. 28–32.
- SOU 2020:80. Äldreomsorgen under pandemin. Delbetänkande 1 av Coronakommissionen. Statens offentliga utredningar 2020.
- SOU 2021:89. Sverige under pandemin. Delbetänkande 2 av Coronakommissionen. Statens offentliga utredningar 2021.
- SOU 2022:10. Sverige under pandemin. Slutbetänkande av Coronakommissionen. Statens offentliga utredningar 2022.
- Venice Commission Report 2020. Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law During States of Emergency – Reflections, Study no. 987/2020, 19.6.2020.

Huoltoriitojen tuomioistuinsovittelu hallinnan tekniikkana

Iija den Herder – Maija Korhonen – Hanna Lahtinen

Tiivistelmä – Huoltoriitojen tuomioistuinsovittelu vakinaistettiin Suomessa valtakunnalliseksi menetelmäksi kaikkiin käräjäoikeuksiin reilut kymmenen vuotta sitten. Tässä diskurssianalyttisessä tutkimuksessa lähestymme kyseistä sovittelua hallinnan teorian näkökulmasta. Tarkastelemme sovittelijoiden koulutusmateriaaleista, millaisia sovittelua koskevia ongelmia niissä rakentuu, mihin sovittelulla halutaan puuttua ja miten sovittelu oikeutetaan. Lisäksi tarkastelemme, miten sovittelijoita positoidaan ja millaisena hallinnan tekniikkana tuomioistuinsovittelu näyttäytyy koulutusmateriaaleissa rakentuvien puhetapojen valossa. Tulostemme mukaan koulutusmateriaaleissa rakentuu neljä keskeistä ongelmaa – lapsen edun määrittely, lapsen mielipiteen ja näkemyksen huomioiminen, vanhempien tietämättömyys ja vanhempien välisen konfliktin jatkuminen – joihin sovittelulla pyritään vastaamaan. Ongelmien taustalla näyttäytyy huoli lapsesta. Sovittelu oikeutetaan lapsen edulla ja hyvinvoinnilla, vaikka siinä puututaan perheen sisäisiin asioihin, kuten lapsen asioista sopimiseen. Sovittelijat positoidaan moninaisiin, osin keskenään ristiriitaisiin positioihin, kuten yhteistyövanhemmuuden ja sopimuksen laatimisen tukijoiksi, mutta myös lapsen edun valvojiksi. Hallinnan tekniikoiden näkökulmasta sovittelu näyttäytyy ennen kaikkea suostuttelevana, mutta joissakin tilanteissa myös kontrolloivana tekniikkana.

Asiasanat: huoltoriitojen tuomioistuinsovittelu, ongelmaksi rakentuminen, hallinnan teoria, hallinnan tekniikka, positiointi



1. Johdanto

Yhdessä asuvat vanhemmat saavat Suomessa päättää lastensa asioista hyvin vapaasti, jos lapsen kasvu ja kehitys eivät vaarannu. Sen sijaan tilanteissa, joissa vanhemmat eroavat, laki lapsen huollosta ja tapaamisesta (361/1983, jatkossa LHL tai lapsenhuoltolaki) määrittää vahvasti vanhempien toimintaa suhteessa lapseen. Eron jälkeen vanhempien tulee aina huomioida lapsen edun ensisijaisuus, lapsen oikeus molempiin vanhempiinsa ja sovinnollisuus, kun he sopivat lapsensa asioista (Hautanen 2010, s. 17; LHL 1–8 §). Suomessa viranomaiset pitävät näitä kolmea eron jälkeisen vanhemmuuden periaatetta itsestäänselvyyksinä, joita kannatetaan yleisesti eikä juurikaan kyseenalaisteta (Hautanen 2010, s. 22).

Mainitut periaatteet määrittävät myös huoltoriitojen sovittelua tuomioistuimessa (Laki riita-asioden sovittelusta ja sovinnon vahvistamisesta yleisissä tuomioistuimissa 394/2011, 10 §; LHL 2 §, 5 §, 7 §). Huoltoriitojen tuomioistuinsovittelu on oikeudenkäynnille vaihtoehtoinen konfliktinratkaisumenettely, jonka tavoitteena on lapsen edun mukaisen sovinnon saavuttaminen, kestäviin sopimuksiin pyrkiminen sekä tuomioistuinten ja sosiaalipalveluiden resurssien säästyminen (HE 186/2013, s. 11). Se vakinaistettiin valtakunnalliseksi menettelyksi kaikkiin käräjäoikeuksiin vuonna 2014 (LHL, Luku 3a). Muista tuomioistuinsovitteluista poikkeavasti tuomarilla on sovittelussa lähtökohtaisesti aina työpari. Työparina toimii asiantuntija-avustaja, joka on koulutukseltaan yleensä psykologi tai sosiaalityöntekijä. Ennen huoltoriitojen tuomioistuinsovittelijaksi ryhtymistä tuomareiden ja asiantuntija-avustajien tulee käydä Tuomioistuinviraston järjestämä, kuudesta yhdeksään päivää kestävä sovittelukoulutus. Koulu-

tuksen tavoitteena on lisätä sovittelijoiden¹ lapsioikeudellista osaamista, tarjota tietoa lapsi-
 psykologiasta huoltoriitojen kontekstissa sekä perehdyttää heidät sovitteluun (Tuomioistuin-
 virasto 2021, s. 1).

Tuomioistuinsovitte-
 lu on vakiintunut reilun kymmenen vuoden aikana yhdeksi keskeisek-
 si keinoksi huoltoriitaan ajautuneiden vanhempien auttamisessa, ja uusia sovittelijoita koulu-
 tetaan sovitteluun säännöllisesti. Menettelyllisesti muutos on tuomioistuimelle suuri, koska
 sovittelu poikkeaa merkittävästi huoltoriitojen oikeudenkäynnistä. Sovittelussa tavoitteena on,
 että vanhemmat löytäisivät yhteisymmärryksessä heitä tyydyttävän ratkaisun ja heidän välisen-
 sä konflikti päättyisi. Sillä ei siis tavoitella perinteisessä mielessä oikeutta vaan osapuolia tyydyt-
 tävän ratkaisun saavuttamista (Ervasti 2013, s. 56).

Tavoite sovittelumenetelmien kehittämisestä ja eroperheiden auttamisesta on ollut viime
 vuosina vahvasti esillä erilaisissa politiikkaohjelmissa ja viranomaisteksteissä. Esimerkiksi *Pet-
 teri Orpon* hallitusohjelmassa (20.6.2023, s. 194) on tavoitteena kehittää tuomioistuinsovitte-
 lua ja lisätä vaihtoehtoisten riidanratkaisumenettelyjen käyttöä. Lisäksi ohjelman tavoitteena
 on parantaa lapsen asemaa vaikeissa erotilanteissa ja oikeusprosesseissa sekä edistää lapsen oi-
 keutta molempiin vanhempiinsa ja ehkäistä vieraannuttamista (Hallitusohjelma 20.6.2023, s.
 194). Myös sosiaali- ja terveysministeriön tuoreessa, vaativia erotilanteita ja palvelujärjestelmiä
 koskevassa selvityksessä, yhdeksi kehittämishdotukseksi on kirjattu sovittelun kehittäminen
 (Vaitoma – Särkelä 2025, s. 156-157). Vaikka eroauttaminen ja sovittelumenettelyt ovat yhä
 vahvemmin esillä yhteiskunnallisissa keskusteluissa, tieteellistä tutkimusta huoltoriitojen tuo-
 mioistuinsovitte-
 lusta on *Kirsikka Linnanmäen* (2019) oikeustieteen alan väitöskirjan lisäksi teh-
 ty toistaiseksi vain vähän.

Tässä diskurssianalyttisessä tutkimuksessa lähestymme huoltoriitojen sovittelua hallinnan
 teorian näkökulmasta. Vaikka sovitteluun on sisäänrakennettu ajatus osapuolten itsenäisestä
 toimijuudesta, esitämme, että huoltoriitojen sovittelu ilmentää institutionaalista hallintaa, jolla
 pyritään vaikuttamaan eronneiden vanhempien käyttäytymiseen, ajatuksiin ja päätöksiin (Lindh
 – Lappi 2018, s. 21). Huoltoriitoja sovittelevat tuomarit ja asiantuntija-avustajat käsitämme
 institutionaaliseksi toimijoiksi, joilla on institutionaalisen asemansa suomaa, asiantuntijuu-
 della legitimoitua valtaa suhteessa eronneisiin vanhempiin. Eron jälkeisen vanhemmuuden
 periaatteet – lapsen edun ensisijaisuuden, lapsen oikeuden molempiin vanhempiinsa ja sovin-
 nollisuuden – käsitteellistämme hallinnan rationaliteeteiksi (Dean 2010, s. 18–19), jotka ohjaa-
 vat asiantuntijoiden toimintaa huoltoriitojen sovittelussa välittäen normatiivisia käsityksiä sii-
 tä, kuinka erovanhemmuus tulisi järjestää. Huoltoriitojen tuomioistuinsovitte-
 llun ymmärrämme
 hallinnan tekniikaksi (Miller – Rose 2010, s. 29-30), jolla pyritään vaikuttamaan vanhempien
 toimintaan siten, että se vastaisi rationaliteettien mukaista, toivottua käyttäytymistä. Osallis-
 tumme tutkimuksellamme kriittisen perhetutkimuksen keskusteluun perheistä yhteiskunnal-
 lisen hallinnan kohteena (ks. esim. Nätkin – Vuori 2007, s. 28). Omat lähtökohtamme asian
 tarkasteluun kumpuavat sekä käytännön sovittelutyöstä että hallinnan tutkimuksesta: ensim-
 mäisellä kirjoittajalla on kokemusta huoltoriitojen tuomioistuinsovitte-
 lusta, toisella on pitkä

1 Huoltoriitojen tuomioistuinsovitte-
 luissa tuomaria kutsutaan sovittelijaksi ja häntä avustavaa psykologia tai sosiaalityöntekijää
 asiantuntija-avustajaksi. Artikkelissamme käytämme kuitenkin luottavuuden vuoksi kaikista työntekijöistä nimitystä sovittelija.

kokemus koulutuksen hallinnan tutkimuksesta ja kolmannella vankka kokemus eroperheiden kanssa työskentelystä muussa kuin tuomioistuimen kontekstissa.

Tutkimusaineistomme muodostuu Tuomioistuinviraston sovittelukoulutuksen omatoimiseen perehtymiseen tarkoitetuista koulutusmateriaaleista. Koulutusmateriaalit valittiin aineistoksi, koska niissä kiteytyvät huoltoriitojen sovittelun tavoitteet ja keinot, jotka kertovat osaltaan myös institutionaalisesta hallinnasta ja sovittelijoista hallinnan toteuttajina. Koulutusmateriaalit ovat kiinnostava aineisto myös siksi, että sovittelijoiden koulutusta pidetään yhtenä sovittelumenettelyn laadun takeena (Ervasti 2022, s. 21; Linnanmäki – Ervasti 2022, s. 91).

Tarkastelemalla aineistoamme diskurssianalyttisesti pyrimme yksityiskohtaisesti erittelemään, kuinka koulutusmateriaaleissa perustellaan sovittelun tarpeellisuutta ja opastetaan huoltoriitojen sovittelijoita toimimaan eronneiden vanhempien kanssa. Koska rationaliteetteihin perustuvat hallinnan tekniikat nojaavat ongelmien nimeämiseen ja siten oikeuttavat niihin puuttumisen (Miller – Rose 2010, s. 28), kysymme: mihin seikkoihin huoltoriitojen tuomioistuinsovittelulla halutaan puuttua? Tätä kysymystä tarkastelemme erittelemällä, millaisia ongelmia koulutusmateriaaleissa rakentuu kolmeen eron jälkeisen vanhemmuuden periaatteen liittyen, ja millaisia ratkaisuehdotuksia tekstit esittävät näihin ongelmiin. Millaisia positiivisia sovittelijoille asetetaan rakentuneisiin ongelmiin liittyen ja millaisia oikeuksia, vastuita ja velvollisuuksia positiivisiin liitetään? Miten huoltoriitojen tuomioistuinsovittelu oikeutetaan? Vastauksena näihin kysymyksiin tarkastelemme, millaisena hallinnan tekniikkana sovittelu näyttäytyy teksteissä rakentuvien puhetapojen valossa ja millaiseen vallankäyttöön sovittelijoita koulutusmateriaaleissa valmennetaan.

Artikkelimme etenee siten, että luvussa 2 tarkastelemme huoltoriitojen tuomioistuinsovittelua kriittisen perhetutkimuksen näkökulmasta ja luvussa 3 tarkastelemme sovittelua hallinnan tekniikkana. Sen jälkeen kuvaamme tutkimuksemme aineiston ja menetelmät ja luvussa 5 esittelemme analyysimme tulokset. Lopuksi pohdimme, millaisena hallinnan tekniikkana huoltoriitojen tuomioistuinsovittelu näyttäytyy sovittelukoulutuksen materiaalien valossa.

2. Huoltoriitojen tuomioistuinsovittelu kriittisen perhetutkimuksen näkökulmasta

Tutkimuksessamme nojaamme kriittisen perhetutkimuksen traditioon, jossa perhettä koskevat ilmiöt ymmärretään arvolatautuneiksi (ks. esim. Forsberg 2003, s. 12). Sen perinteenä on tutkia perheen käsitettä ja moninaisuutta, perheitä koskevia normeja ja ihanteita sekä perheisiin kohdistuvaa hallintaa. Yhtenä tyypillisenä tutkimuskohteena ovat avioerot, joihin suhtautuminen on vaihdellut yhteiskunnan historiassa kulloinkin vallalla olleiden ihanteiden mukaan. Avioliiton ja avioerojen asemaan yhteiskunnassa ovat vaikuttaneet vallalla olleet kulttuuriset muutokset, moraaliset näkemykset ja oikeuskäytännöt. Esimerkiksi 1800-luvun loppupuolella erojen ajateltiin vaarantavan yhteiskuntarauhaa, kun taas nykyisin avioeroa pidetään vanhempien parisuhdetta koskevana hyväksyttynä ratkaisuna, jonka seurauksena lasten asiat tulee järjestää uudella tavalla (Castrén – Forsberg – Ritala-Koskinen 2019, s. 356).

Vaikka eroihin suhtaudutaan nykyisin tavallisena elämäntapahtumana, eikä niiden sosiaalis-
 ta hyväksyttävyyttä enää pohdita, *Castrén, Forsberg ja Ritala-Koskinen* (2019, s. 356) toteavat, että
 eroamisen tapaan suhtaudutaan kuitenkin edelleen normatiivisesti. Heidän mukaansa nykyi-
 senä ihanteena on sovinnollinen ero, jossa vanhempien yhteistyö ja kasvatusvastuu jatkuvat
 eron jälkeenkin. Tällaisen yhteistyövanhemmuuden ohella erovanhemmuuden nykyisiin ihan-
 teisiin kuuluvat myös yhteishuoltajuus, vanhempien tasaveroisuus ja lapsen tarpeiden ensisi-
 jaisuus. Yhteishuoltajuudessa tavoitellaan sitä, että vanhemmat tekevät lasta koskevat päätök-
 set yhdessä ja pystyvät itse löytämään juuri heidän tilanteeseensa parhaiten sopivan ratkaisun
 (Koulu 2014, s. 171). Tasapuolisuuden ihanteessa pyritään taas siihen, että vanhemmat ovat
 tasaveroisissa asemassa niin vanhemmuuden (Autonen-Vaaranen 2022, s. 74) kuin lapsen
 kanssa vietetyn ajankin osalta (Westerling 2016, s. 127). Lapsen tarpeiden ensisijaisuus luo
 puolestaan vanhemmille vaatimuksen siitä, että heidän tulee asettaa lapsensa tarpeet omien
 tunteidensa ja tarpeidensa edelle (Koulu 2019, s. 418).

Edellä mainittuja ihanteita rikkoo kuitenkin tilanne, jossa eronneet vanhemmat eivät pääse
 sopimukseen lapsensa asioiden, kuten huollon tai asumisen järjestämisestä, vaan ajautuvat
 pitkäkestoiseen konfliktiin ja toistuviin viranomaisprosesseihin lapsensa asioista. Huoltori-
 toihin liittyy lapsen huollon, tapaamisen ja asumisen ohella usein myös taloudellisia, psykolo-
 gisia tai sosiaalisia tarpeita sekä pettymyksiä, pelkoja tai huolta lapsesta (Ervasti 2022, s. 10).
 Näiden moninaisten tarpeiden ja huolien vuoksi perheiden ajatellaan hyötävän siitä, että he
 voivat tarkastella tilannettaan rauhassa, monesta näkökulmasta (ks. esim. Aaltonen 2015, s.
 209). Tästä syystä sovittelua pidetään keskeisenä keinona huoltoriitojen ratkaisemisessa.

Huoltoriitojen tuomioistuinsovitte-
 hallinnan – kuten muidenkin tuomioistuinsovitte-
 luiden – keskeisiä periaatteita ovat vapaaehtoisuus, neutraalius, puolueettomuus ja luottamuksellisuus
 (Aaltonen 2015, s. 34–35). Sovittelulla tavoitellaan vanhempien välisen konfliktin loppumista,
 pysyvän sopimuksen saavuttamista, uusintariitojen ehkäisemistä ja sitä kautta lapsen hyvin-
 voinnin ja elämänvakauden lisääntymistä sekä yhteiskunnan resurssien säästymistä (HE 186/
 2013, s. 11; Aaltonen 2015, s. 60). Yleisesti sovittelun etuna pidetään sitä, että siinä osapuolet
 pystyvät itse vaikuttamaan konfliktin käsittelyyn (Ervasti 2022, s. 7). Tärkeänä tavoitteena pi-
 detään myös osapuolten välisen kommunikaation helpottamista (Ervasti 2013, s. 106). Erityi-
 sen tärkeänä tätä pidetään huoltoriidoissa, koska vanhemmat joutuvat olemaan tekemisissä
 toistensa kanssa sovittelun jälkeenkin (Aaltonen 2015, s. 35–36).

Oman vahvan erityispiirteensä huoltoriitojen sovitteluun tuo lapsen etu, joka asettaa vaa-
 teita niin vanhemmille kuin sovittelijoillekin. Vanhempien on sopimusta laatiessaan huomi-
 oitava lapsensa toiveet, tarpeet ja etu (LHL 10 §). Sovittelijoiden on puolestaan valvottava sitä,
 että laadittu sopimus on lapsen edun mukainen (Aaltonen 2015, s. 113), mikä voi kaventaa
 vanhempien sopimusvapautta (Linnanmäki 2019, s. 98). *Bergman-Pyykkönen, Haavisto ja Karvi-
 nen-Niinikoski* (2020, s. 159) toteavatkin, että koko perhesovittelun historiassa toistuu sovitte-
 lun sisäisenä jännitteenä edellä mainitun kaltainen tasapainoilu sopimusvapauden ja julkisen
 intressin välillä: vaikka osapuolilla on vapaus neuvotella keskinäinen ratkaisu, siihen sisältyy
 lapsen edun mukainen yhteiskunnallinen kontrolli, joka rajoittaa yksilöiden sopimusvapautta.

Tämä tasapainoilu haastaa myös huoltoriitojen tuomioistuinsovittelua, joka on lähtökohdaisesti fasilitatiivista, vaikka siihen yhdistyykin myös evaluatiivisia piirteitä. Fasilitatiivisessa sovittelussa sovittelijat tukevat vanhempia löytämään ratkaisun, joka tyydyttää heitä molempia mahdollisimman hyvin ja on lapsen edun mukainen, mutta vastuu sovinnon sisällöstä on vanhemmilla itsellään (ks. esim. Ervasti 2022, s. 17). Koska tuomioistuimen tehtävänä on sovitteluprosessin johtamisen ohella kuitenkin myös sovinnon vahvistaminen, vahvistaminen edellyttää sovittelijoilta sopimuksen arvioimista lapsen edun näkökulmasta (Linnanmäki – Ervasti 2022, s. 81–83). Näin sovitteluun liittyy evaluatiivisia piirteitä, ja sovittelijoilla onkin vastuuta itse menettelyn lisäksi myös sovinnon sisällöstä ja lopputuloksesta (Ervasti 2022, s. 17).

3. Sovittelu hallinnan tekniikkana

Tässä tutkimuksessa lähestymme huoltoriitojen tuomioistuinsovittelua hallinnan teorian näkökulmasta. Tutkimuksen käsitteellisenä lähtökohtana toimii *Michel Foucault'n* (1926–1984) hallinnan käsite. Foucault'lle (1991) hallinta tarkoittaa erilaisten käytäntöjen luomia ja ylläpitämiä valtasuhteita, jotka ovat vakiintuneet hallinnaksi. Hallinnalla tarkoitetaan ihmisryhmien – kuten eronneiden vanhempien – käyttäytymisen ohjaamista eri keinoin, toivotun päämäärän saavuttamiseksi (Lindh – Lappi 2018, s. 21). Foucault'n hallinnan analytiikan keskiössä on kysymys, miten ja miksi hallintaa tapahtuu (Siippainen 2018, s. 17). Perheisiin kohdistuvan poliittisen hallinnan tavoitteena on saada perheet ja vanhemmat toimimaan vapaaehtoisesti kulloistenkin poliittis-hallinnollisten tavoitteenasetteluiden mukaisesti, kuten pyrkimään sovintoon. Perheisiin kohdistuva hallinta perustuu pääasiassa suostutteluun, esimerkiksi kehityopsykologiseen tietoon pohjautuvaan neuvontaan, mutta sen rinnalla kulkee myös kontrolli. Kontrolloivaa, kurinpidollista valtaa käytetään silloin, kun arvioidaan, että suostutteluvallan keinoin ei päästä tavoiteltaviin tuloksiin (Hiitola 2015, s. 44).

Tutkimuksessamme jäsennäimme hallintaa hallinnan rationaliteettien ja tekniikoiden kautta. *Millerin* ja *Rosen* (2010, s. 30) mukaan ne ovat kaksi hallinnan toisistaan erottamatonta ulottuvuutta. Rationaliteetit ovat ajallisesti ja paikallisesti muodostuneita, käytäntöjä ohjaavia ajattelun- ja toimintatapoja, jotka pyrkivät muokkaamaan ihmisten käyttäytymistä, haluja, toiveita ja intressejä (Dean 2010, s. 268; Lindh – Lappi 2018, s. 21). Rationaliteetit pohjautuvat järkeilyyn ajattelutapaan, esimerkiksi psykologiseen tai lääketieteelliseen tietoon, joka ohjaa käsityksiä siitä, miten asioiden tulisi olla (Dean 2010, s. 25). Tietoon nojaten yhteiskunnassa nimetään ja käsitteellistetään ongelmia ja tehdään niistä ymmärrettäviksi, mikä mahdollistaa myös niihin puuttumisen (Dean 2010, s. 38–39; Miller – Rose 2010, s. 28). *Rosen* (1999, s. 25–27) mukaan rationaliteeteilla on kolme muotoa: moraalinen, episteeminen ja idiomaattinen. Moraalinen muoto sisältää näkemyksiä vallankäyttöön liittyvistä ihanteista ja periaatteista, kuten perheiden hyvinvoinnista tai hyvästä lapsuudesta. Episteeminen muoto tarkoittaa hallintaa säätelevää tietoperustaa ja idiomaattinen muoto ilmenee asiantuntijoille ominaisissa puhetavoissa, esimerkiksi retorisisissa keinoissa ja sanastoissa.

Hallinnan tekniikat muodostavat Foucault’n mukaan puolestaan hallinnan keskeisen väli-
 neen, jonka avulla pyritään vaikuttamaan ihmisten käyttäytymiseen, ajatuksiin, päätöksiin ja
 pyrkimyksiin (Miller – Rose 2010, s. 28–29). Tekniikoita ovat erilaiset institutionaaliset käytän-
 teet, työkalut, henkilöstöt, materiaalit ja koneistot. Hallinnan tekniikoiden tavoitteena on saa-
 da normalisoitua kansalaisten käyttäytymistä ja sosiaalista todellisuutta, jotta poliittiset pää-
 määrät, kuten vanhempien sovinnollisuus, voitaisiin saavuttaa (Miller – Rose 2010, s. 51–53).
 Voidaan siis sanoa, että hallinnan tekniikat ovat ilmiön normalisoinnin tapoja. Normalisointi
 kattaa sekä käsityksen siitä, miten jokin asia luonnollisimmillaan on, että vaatimuksen palaut-
 taa asiantila sellaiseksi, kuin sen pitäisi olla (Jauho 2003, s. 45). Normalisoinnilla tuotetaan
 samanaikaisesti käsityksiä epänormaalista ja sen hallinnasta.

Hallinnan tekniikoiden ja rationaliteettien keskinäisen suhteen määrittelemme tutkimuk-
 sessamme *Alasutarin* (2010, s. 25) tavoin: hallinnan tekniikoiden tarkoituksena on vallalla oleviin
 käsityksiin eli rationaliteetteihin perustuen joko rajoittaa joitakin yksilön toimintoja tai maksi-
 moida joitakin toimintoja. Ymmärrämme huoltoriitojen sovitteluun vaikuttavaksi rationali-
 teetiksi nykyisin vallalla olevat kolme eron jälkeisen vanhemmuuden periaatetta: lapsen edun,
 lapsen oikeuden molempiin vanhempiinsa ja sovinnollisuuden. Huoltoriitojen tuomioistuin-
 sovittelun käsitämme hallinnan tekniikkana, joka pyrkii määrittelemään, mikä huoltoriidoissa
 on ongelmallista ja vaatii puuttumista sekä tekniikkana, joka luo ja ylläpitää erovanhemmuutta
 ja lapsen etua koskevia normalisoinnin tapoja. Sovittelu hallinnan tekniikkana pyrkii palautta-
 maan eroon päätyneet vanhemmat tavoiteltavaan tilanteeseen eli sovintoon. Huoltoriitojen
 sovittelijat ymmärrämme institutionaalisiksi vallankäyttäjiksi, joilla on asiantuntijuutensa puit-
 teissa oikeus ja velvollisuus puuttua perheiden asioihin ja ohjata perheitä kohti suotavana pi-
 dettyä tilannetta.

4. Aineisto ja menetelmät

Tutkimusaineisto muodostuu huoltoriitojen tuomioistuinsovitte-
 luen nimetyistä työssäoppimisen ja perehdyttämisen itsenäisesti opiskeltavista materiaaleista,
 jotka olemme saaneet Tuomioistuinvirastosta. Nämä materiaalit ovat Asiantuntija-avusteisen
 huoltoriitojen tuomioistuinsovitte-
 luen seurantaryhmän loppuraportti (2016) ja Uusien sovit-
 telijoiden opas (2020). Laajuudeltaan loppuraportti on 142 sivua ja opas 39 sivua. Analysoita-
 vaksi valitut materiaalit ovat koulutuspolun ainoat etukäteen nimetyt koulutusmateriaalit.
 Koulutuksen kuvauksessa mainitaan myös ”Muu kirjallinen materiaali”, jota ei ole määritelty
 tarkemmin, eikä sitä ole siksi voitu sisällyttää tutkimusaineistoon.

Asiantuntija-avusteisen huoltoriitojen tuomioistuinsovitte-
 luen seurantaryhmän loppura-
 portti on Oikeusministeriölle laadittu raportti huoltoriitojen tuomioistuinsovitte-
 luen kokei-
 lusta vuosina 2011–2013. Seurantaryhmän muodosti Oikeusministeriön asettama työryhmä.
 Loppuraportti sisältää kuvauksen kokeilusta, vastauksia eri tahoille toteutetuista kyselyistä ja
 ehdotuksia lakien tai menettelytapojen muuttamiseksi. Uusien sovittelijoiden opas on puo-
 lestaan kirjoitettu tuomareille ja asiantuntija-avustajille, jotka sovittelevat huoltoriitoja käräjä-
 oikeuksissa. Oppaan ovat koonneet Oikeusministeriö, Tuomioistuinvirasto ja huoltoriitojen

tuomioistuinsovittelun kokeilua johtanut käräjätuomari *Anna-Kaisa Aaltonen*. Opas pohjautuu Aaltosen (2015) julkaisemaan kirjaan ”Huoltoriitojen sovittelu tuomioistuimessa”.

Materiaalit poikkeavat toisistaan siinä, millaiselle kohdeyleisölle ne on kirjoitettu. Loppuraportti on kirjoitettu Oikeusministeriölle raportoimaan kokeilun toteutumisesta ja ehdottamaan lakimuutoksia. Teksti sisältää myös näytteitä kyselyiden vastauksista. Loppuraportin kirjoittajat asemoituvat tuomioistuinsovittelun kokeilun asiantuntijoiksi. He tarkastelevat kokeilua monesta näkökulmasta ja asettuvat kannattamaan huoltoriitojen tuomioistuinsovittelun laajaa käyttöönottoa Suomessa. Loppuraportti on nimetty koulutusmateriaaliksi vasta julkaisemisensa jälkeen. Uusien sovittelijoiden opas on puolestaan koottu materiaaliksi koulutuksen osallistujille, käytettäväksi opiskelumateriaalina ja sovittelutyön tukena. Oppaassa koulutettavia puhutellaan yleisellä tasolla sekä antamalla muun muassa ohjeita siitä, kuinka asioita voi sanoittaa sovittelutilanteessa. Oppaan kirjoittaja on asemoitunut tekstissä asiantuntijaksi, joka opastaa uusia sovittelijoita tulevaan tehtävään.

Tutkimuksemme analyysimenetelmäksi olemme valinneet foucault’laisen kriittisen diskursusanalyysin, joka tarkastelee, miten kielenkäyttö rakentaa todellisuutta ja tuottaa valtasuhteita. Foucault määritteli diskurssin sopimuksenvaraiseksi ja johdonmukaiseksi tavaksi puhua ja kirjoittaa jostakin (ks. esim. Tieteen termipankki). Diskurssianalyysi on puolestaan väljä teoreettinen viitekehys, joka tarkoittaa kielenkäytön ja muun merkitysvälitteisen toiminnan tutkimusta, jossa analysoidaan yksityiskohtaisesti sitä, miten sosiaalista todellisuutta tuotetaan erilaisissa sosiaalisissa käytännöissä (Jokinen – Juhila – Suoninen 2016, s. 17). Foucault’lainen diskurssianalyysi tarkastelee diskursseja makrotasolla painottaen yhteiskunnallista kontekstia sekä sosiaalisen todellisuuden tuottamiseen liittyvää valtaa, instituutioita, normeja ja ideologioita (Wiggins 2017, s. 60). Foucault’n (2005, s. 154–155) mukaan diskurssit tekevät tietystä historiallisessa ajassa ja paikassa jotkut käytännöt mahdollisiksi ja toiset puolestaan soveltumattomiksi.

Tutkimuksemme analyysivälineinä hyödynnämme ongelmaksi rakentumisen ja subjektiposition käsitteitä. Ongelmaksi rakentumista tarkastelemme *Carol Bacchin* (2012) diskurssianalyttisellä *What is the Problem Represented to Be (WPR)* -menetelmällä, jolla analysoidaan, millaisia ongelmia poliittinen hallinta tuottaa ja miten niiden ratkaiseminen oikeutetaan. Tässä tutkimuksessa olemme soveltaneet mallia väljästi tarkastelemalla, millaisia ongelmia koulutusmateriaaleissa rakentuu huoltoriitoihin liittyen, miten ongelmista puhutaan ja millaisia ratkaisuja ongelmiin esitetään.

Subjektiposition käsitettä hyödynnämme valtasuhteiden tarkasteluun (ks. esim. Jokinen – Juhila – Suoninen 2016, s. 85–86). Käytämme subjektiposition käsitettä *Daviesin* ja *Harrénin* (2008) tavoin, jolloin ajattelemme, että diskurssit ja diskursiiviset käytännöt luovat yksilöille erilaisia positioita, jotka asettavat vaatimuksia, avaavat mahdollisuuksia ja esittävät rajoituksia suhteessa johonkin tilanteeseen ja niihin liittyviin käyttäytymisodotuksiin. Käsitteen avulla tarkastelemme, kuinka sovittelijat asemoidaan huoltoriitojen tuomioistuinsovittelun koulutusmateriaaleissa, millaisia oikeuksia, velvollisuuksia ja aseman vaihteluita materiaalit asettavat sovittelijoille, ja mitä näistä seuraa.

Ensimmäinen kirjoittaja on päävastuussa aineiston analysoinnista. Kaikki kirjoittajat osal-
 listuivat kuitenkin jokaisen analyysivaiheen keskusteluihin. Analyysiprosessi eteni käsityömai-
 sesti koulutusmateriaaleja lukien ja läpikäyden. Koska materiaalien kirjoittajat asemoituvat
 huoltoriitojen tuomioistuinsovitte-
 lumen asiantuntijoiksi ja koulutuspolun kuvauksessa materi-
 aalit asetetaan keskenään samanarvoiseen asemaan, päädyimme tarkastelemaan niitä rinnak-
 kain. Emme siis vertailleet aineistoja keskenään, vaan analysoinnin ensimmäisessä vaiheessa
 koko aineistosta poimittiin kaikki kohdat, joissa puhuttiin tai viitattiin lapsen etuun, vanhem-
 muuteen ja sovin-
 nellisuuteen. Näitä puhekohtia tarkasteltiin eri näkökulmista: Mistä tarkem-
 min ottaen puhutaan? Kuka teksteissä puhuttelee, ketä puhutellaan ja kenen intressejä esitetyt
 näkemykset edustavat? Esiintyykö puheta-
 pojen välillä ristiriitaisuuksia? Toisessa vaiheessa ai-
 neistoa ryhmiteltiin sen mukaan, mitkä asiat rakentuvat ongelmiksi puhuttaessa lapsen edus-
 ta, vanhemmuudesta ja sovin-
 nellisuudesta, ja millaisia ratkaisuehdotuksia näihin ongelmiin
 esitetään. Kolmannessa vaiheessa tarkasteltiin millaisia positioita teksteissä rakentuu sovitte-
 li-
 joille ja millaisia oikeuksia, vastuita ja velvollisuuksia positioihin liitetään. Lopuksi tarkastelim-
 me, mihin seikkoihin sovitte-
 lulla halutaan puuttua, miten huoltoriitojen tuomioistuinsovit-
 telu oikeutetaan ja millaisena hallinnan tekniikkana sovitte-
 ltu koulutusmateriaaleissa rakentuvi-
 en puheta-
 pojen valossa näyttäytyy.

Analyysimme mukaan koulutusmateriaaleissa rakentuu neljä keskeistä ongelmaa, joihin
 sovitte-
 ltu näyttää keino-
 na puuttua. Ongelmat ovat: 1. Kuka määrittelee lapsen edun? 2. Kuka
 keskustelee lapsen kanssa? 3. Vanhempien tiedon puute ja 4. Konfliktin jatkuminen. Tulosa-
 jakautuu alalukuihin näiden tunnistettujen ongelmien mukaisesti. Kussakin alaluvussa käsit-
 telemme rinnakkain ongelmaksi rakentuvia asioita, niille nimettyjä ratkaisuja ja niihin puuttu-
 misen oikeuttamista sekä sovitte-
 lijoiden positiointeja suhteessa rakentuviin ongelmiin.

5. Tulokset

5.1. Kuka määrittelee lapsen edun?

Suomessa LHL 10 § lähtee siitä, että vanhemmat pystyvät erotilanteessa päättämään lapsen-
 sa asioista yhteistyössä ja ottamaan huomioon päätöksessään lapsen edun. Tilanne muuttuu
 kuitenkin mutkikkaaksi, jos vanhemmat eivät pääse yhteisymmärrykseen lapsen edusta tai se
 näyttää vaarantuvan. Koulutusmateriaaleissa keskeisimmäksi ongelmaksi rakentuu-
 kin kysymys,
*kuka arvioi ja määrittelee lapsen edun huoltoriitojen tuomioistuinsovitte-
 lussa silloin, kun vanhemmat ajau-
 tuvat vaikeaan kiistaan.* Kenellä on viimesijainen vastuu lapsen edun määrittelystä?

Lapsen etu määrittyy lapsen tunteiden, tarpeiden ja mielipiteen huomioon ottamiseksi sekä
 lapsen mahdollisuudeksi pitää yhteyttä kumpaankin vanhempaansa. Sujuva arki rakentuu
 materiaalien mukaan siitä, että vanhemmilla on riittävä ymmärrys lapsen arkipäivistä, hyvin-
 voinnista ja yksilöllisistä tarpeista sekä siitä, että kummankin on mahdollista olla mukana lap-
 sen arjessa. Sujuvan arjen mahdollistaa vanhempien laatima sopimus lapsen asioiden järjestä-
 misestä.

Ensisijainen velvoite lapsen edun arvioinnista asetetaan vanhemmille. Koulutusmateriaa-
 leissa todetaan, että vanhempien tulee tehdä lasta koskevat päätökset lapsen edun mukaisesti

ja lapsen mielipide huomioiden. Materiaaleissa painotetaan, että vanhemmilla on sovitteluti-
lanteessa lähtökohtaisesti vapaus rakentaa lapsensa asioita koskeva sovinto heille mielekkäällä
tavalla.

*Sovittelija ja asiantuntija-avustaja eivät saa kyseenalaistaa vanhempien näkemyksiä sen
vuoksi, että heillä on eri käsitys lapsen parhaasta. Ellei sovinto ole selvästi lapsen edun
vastainen, vanhempien on saatava itse rakentaa juuri heille sopiva ratkaisu. (Opas, s. 23)*

Huoli lapsen edun sivuuttamisesta kumoaa kuitenkin vanhempien rajattoman sopimus-
vapauden. Koulutusmateriaaleissa ongelmalliseksi määrittävät tilanteet, joissa vanhemmat ei-
vät pääse yhteisymmärrykseen lapsen edusta tai eivät sovittelijoiden käsityksen mukaan kykene
huomioimaan lapsen etua ja toimimaan sen mukaisesti. Sovittelijat positioidaan näissä tilan-
teissa vanhempien näkemysten haastajiksi ja testaajiksi sekä lapsen edun valvojiksi. Heille ase-
tetaan velvollisuus valvoa lapsen edun toteutumista haastamalla vanhempia refleктоimaan lap-
sen näkökulmia tai omia toiveitaan, kuten seuraavassa näytteessä kuvataan.

*Esimerkiksi jos vanhemman toiveet ovat epärealistisia suhteessa arjen tosiasioihin, hänel-
tä voi konkreettisin kysymyksin testata, miten hänen toivensa voisivat totentua käytän-
nössä ja mitä niistä seuraisi. (Opas, s. 23)*

Koulutusmateriaaleissa rakentuvan oletuksen mukaan on myös mahdollista, että vanhem-
pien keskenään laatima sopimus on sovittelijoiden näkemyksen mukaan lapsen edun vastai-
nen. Tällöin *sovittelijan on kieltäydyttävä vahvistamasta vanhempien saavuttamaa sopimusta, mikäli hän
katsoo, ettei se ole lapsen edun mukainen* (Opas, s. 5). Sovittelijoille asetetaan siis velvollisuus val-
voa lapsen etua niissäkin tilanteissa, joissa vanhemmat pääsevät keskinäiseen sopimukseen.
Jos vanhempien yhteistyössä laatima sopimus on sovittelijoiden näkemyksen mukaan lapsen
edun vastainen, tuomarille asetetaan oikeus ja velvollisuus kieltäytyä vahvistamasta vanhempi-
en laatimaa sopimusta.

Sovittelijoille asetetaan vahva odotus lapsen edun ja lapsenhuoltolain asiantuntijuudesta.
Lisäksi heille asetetaan velvollisuus valvoa vanhempien sopimuksia ja näin määritellä kussakin
tilanteessa se, millainen sopimusvapaus vanhemmilla on lapsensa asioissa. Koulutusmateri-
aaleissa rakentuva ongelma perustuu kahdelle, keskenään ristiriitaiselle oletukselle, joita teks-
tien voi tulkita tuottavan: vanhempi on lapsensa arjen paras asiantuntija, mutta sovittelijalla
on jotakin sellaista erityistä asiantuntijatietoa, joka on viimekädessä arvokkaampaa kuin van-
hemman käsitys. Näin sovittelijoille asettuu institutionaalisina toimijoina asiantuntijavallan
oikeuttama velvollisuus käyttää asiantuntijatietoa tilanteissa, joissa vanhemmat ajautuvat risti-
riitaan, eivätkä kykene luomaan yhteistä ymmärrystä lapsensa edusta: *Mitä vaikeampi konflikti
on, sitä enemmän työpari joutuu lapsen edun varmistamiseksi käyttämään sovittelussa ohjaavaa otetta* (Opas,
s. 5). Vaikka sovittelun julkilausuttuna lähtökohtana on vanhempien sopimusvapaus ja sovit-
telijoiden tehtäväksi määrittetty sovinnon tukeminen, positioidaan sovittelijat kuitenkin ohjaa-
viksi, kontrollia toteuttaviksi toimijoiksi tilanteissa, joissa lapsen etu näyttää vaarantuvan.
Koulutusmateriaaleissa rakentuvan tulkinnan mukaan tuomari voi kieltäytyä lapsen edun ni-

missä vahvistamasta vanhempien yhdessä laatimaa sopimusta, minkä voi nähdä kurivallan äärimmäisenä muotona.

5.2. Kuka keskustelee lapsen kanssa?

Toiseksi ongelmaksi koulutusmateriaaleissa esiintyvien puhetapojen perusteella rakentuu kysymys siitä, *kuka sovitteluprosessin aikana keskustelee lapsen kanssa*. Tuovatko vanhemmat lapsen näkökulmat esiin sovittelussa vai keskustelevatko sovittelijat lapsen kanssa?

Huoltoriitojen sovittelun kontekstissa lapsen oikeuksiin liitetään keskeisesti oikeus osallisuuteen, joka teksteissä rakentuu lapsen oikeudeksi saada tietoa häntä itseään koskevista asioista ja ilmaista tunteet, toiveet ja mielipiteet aikuiselle. Ensisijaisiksi lapsen osallisuuden varmistajiksi ja lapsen kanssa keskustelijoiksi määrittyvät lapsen vanhemmat. Toiveena esitetään, että vanhemmat olisivat jo ennen sovitteluistuntoon tuloa käyneet lapsensa kanssa keskustelua hänen toiveistaan ja mielipiteistään ja saattaisivat nämä sovittelijoiden tietoon istunnossa. Tämän tärkeyttä perustellaan sillä, että sovittelussa sekä vanhemmat että sovittelijat velvoitetaan huomioimaan lapsen toiveet: *Sovittelussa on otettava huomioon lapsen omat toivomukset ja mielipide sikäli kuin se on lapsen ikään ja kehitystasoon nähden mahdollista* (Opas, s. 26).

Tarvittaessa myös sovittelijat voivat keskustella lapsen kanssa. Keskustelu näyttäytyy materiaalien valossa kuitenkin harvoin käytettynä menetelmänä, johon päätyminen vaatii työparilta huolellista punnintaa. Keskustelun tavoitteeksi määrittyy vanhempien ymmärryksen lisääntyminen lapsen tilanteesta ja siten vanhempien välisen sovinnon tukeminen. Haitallisiksi, huolellista punnintaa edellyttäviksi määrittyvät keskustelutilanteet, jotka asettaisivat lapsen riidan ratkaisijan rooliin, vanhempien painostuksen tai manipuloinnin alaiseksi tai jotka haittaisivat lapsen ja vanhemman suhdetta. Sovittelijoille rakentuukin vaatimus puntaroida lapsen eri oikeuksien suhdetta toisiinsa ja tarvittaessa kieltäytyä lapsen kanssa keskustelemisesta, jotta lapsen oikeus suojeluun toteutuu myös silloin, kun keskustelemiselle saattaisi muutoin olla perusteita. Retorisesti asiassa vedotaan lakeihin, kuten alla oleva näyte osoittaa.

Lapsella on myös muita oikeuksia kuin osallistumisoikeus. YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan mukaan lapsella on alaikäisenä aina oikeus suojeluun. Myös Suomen perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä on korostettu lapsen oikeutta erityiseen suojeluun. Lapsen suojelemisen tarve voi kaventaa hänen osallistumisoikeuttaan tai olla ristiriidassa sen kanssa. (Loppuraportti, s. 62-63)

Lapsen kanssa keskustelemiseen liittyvän ongelman näkökulmasta sovittelulla pyritään vastaamaan siihen, että lapsen mielipiteet tulevat huomioiduksi vanhempien sopiaessa tämän asioista. Se, tuleeko lapsen mielipide sovittelutilanteessa ilmi vanhempien kertomana vai keskusteleeko työparikin lapsen kanssa, ratkaistaan aina tilannekohtaisesti. Tämä asettaa sovittelijoille vaatimuksen asiantuntijatietoon pohjautuvasta, neutraalista ja yksilöllisestä harkinnasta. Vanhempien vakavassa riitatilanteessa tai lapsen altistuessa painostukselle sovittelijat asemoidaan kontrollin toteuttajiksi. Ihanteelliseksi määrittyvä toiminta tarkoittaa tässä positiossa kieltäyty-

mistä lapsen kanssa keskustelemisesta. Avoimeksi jää se, kuinka lapsen mielipide huomioi-
daan sovittelussa, jos lapsen kanssa keskustelemisesta kieltäydytään oletetun painostuksen
vuoksi. Millainen painoarvo ja merkitys lapsen kerrotulle mielipiteelle annetaan sovittelussa,
jos mielipiteen oletetaan syntyneen painostuksen alaisena ja mielipiteen välittäjänä toimii van-
hempi? Koulutusmateriaaleissa sovittelijoille asettuu ristiriitainen institutionaalinen tehtävä
yhtäältä ottaa huomioon lapsen mielipide mutta toisaalta kieltäytyä keskustelemasta tilantees-
sa, jossa lapsen kerrottua mielipidettä ei sellaisenaan voida ottaa huomioon.

5.3. Vanhempien tiedon puute

Kolmanneksi sovittelussa ratkottavaksi ongelmaksi määrittyy *vanhempien tiedon puute*. Tek-
steissä vanhemmat näyttäytyvät tietämättöminä esimerkiksi sen suhteen, mitä seurauksia hei-
dän konfliktillaan on lapsen hyvinvoinnille, kuinka tärkeää lapselle on saada säilyttää suhde
kumpaankin vanhempaansa tai miten elatusapu määräytyy. Koulutusmateriaaleissa vanhem-
pien ero normalisoidaan elämäntapahtumaksi, joka ei sinänsä haittaa lapsen hyvinvointia, vaan
valtaosan lapsista todetaan selviytyvän erosta hyvin. Vanhempien tiedon puutetta tarkastellaan
ymmärtävästi. Heitä ei syytetä tai syyllistetä kiistasta, vaan heidät positioidaan tietämättömiksi
lapsen parhaasta erotilanteissa: *vanhemmat eivät läheskään aina ymmärrä riitelynsä vahingollisuutta
lapselle* (Opas, s. 23).

Koulutusmateriaalit luovat näkemystä, jonka mukaan vanhempi ei tahallaan toimi lapsel-
leen haitallisesti, vaan hän ei puutteellisen tietonsa vuoksi osaa toimia toisin. Tiedon puutteen
ei kuitenkaan tulkita oikeuttavan eripuraista käyttäytymistä, vaan tietämättömyyksiin asemoidulle
vanhemmalle asetetaan toistuvasti vaatimus pyrkiä sovinnollisuuteen, ottaa huomioon lap-
sen tarpeet ja rakentaa sopimus. Haitalliseksi ero nähdään lapsen kannalta niissä tilanteissa,
joissa vanhemmat eivät pääse sovintoon ja konflikti jatkuu pitkään. Vanhempien eripuraisuus
konstruoituu lapsen hyvinvointia ja kehitystä vakavasti vaarantavaksi riskitekijäksi: *Koska van-
hempien välisten ristiriitojen tiedetään olevan riskitekijä lapsen kehitykselle ja hyvinvoinnille, perheiden
konflikteja pyritään ratkaisemaan ensi sijassa sovinnollisesti* (Loppuraportti, s. 19).

Vanhempien tietämättömyyden ongelmaan esitetään ratkaisuksi tiedon jakamista vanhem-
mille lapsen kehitysvaiheista ja heidän valistamisesta lapsen edusta ja ikätasoisista tarpeista.
Lisäksi vanhempia tulisi koulutusmateriaalien mukaan houkutella pohtimaan, millaisia mer-
kityksiä heidän asenteillaan, kasvatustavoillaan tai valitsemillaan ratkaisuvaihtoehtojilla voi olla
lapselle. Tärkeänä valistettavana seikkana esiin nousee lapsen mahdollisuus säilyttää suhde
kumpaankin vanhempaansa: *Asiantuntija-avustajien tulisi tuoda vahvemmin esiin, että lapsi tarvitsee
kumpaakin vanhempaansa* (Loppuraportti, s. 97). Tietämättömyydestä vanhemmasta rakentuu kuva
henkilönä, joka faktatiedon puuttumisen vuoksi suhtautuu asioihin tunnepitoisesti. Kiistan
sokaisemana hän ei aina pysty ajattelemaan lapsensa parasta tai toimimaan sen mukaisesti. Li-
ian tunnepitoinen suhtautuminen asioihin tulkitaan haitaksi lapsen hyvinvoinnille, millä oi-
keutetaan sovittelijan puuttuminen asiaan.

Sovittelijat asemoidaan tiedon jakajan ja valistajan positioon. Heille asettuu vaatimus kas-
vatuksen ja lapsen kehityksen asiantuntijuudesta sekä neutraaliksi ymmärretyyn informaation

antamisesta. Sovittelijoiden asemointia tiedon jakajiksi ja valistajiksi perustellaan sillä, että tiedon lisääntyminen saa vanhemmat ymmärtämään tilanteen kokonaisvaltaisemmin ja oivaltaamaan uusia näkökulmia. [...] *asiantuntija-avustajan tehtävä on saada vanhemmat miettimään soviteltavia kysymyksiä lapsen edun näkökulmasta. Jotta ratkaisu syntyisi vanhempien oman ymmärryksen perusteella, asiantuntija-avustajien ei pidä antaa heille valmiita vastauksia* (Loppuraportti, s. 97-98). Näin sovittelijan tehtäväksi määrittyy vanhempien näkökulmien kyseenalaistaminen, tiedon jakaminen ja itsereflektioon kannustaminen. Tällaisia toimintamalleja käytettäessä sovittelu näyttäytyy suostuttelevana tekniikkana, joka oikeutetaan lapsen edulla ja hyvinvoinnilla, ja jolla voidaan puuttua vanhempien haitalliseksi katsottuihin toimintatapoihin. Tietoa jakamalla sovittelijoiden oletetaan tukevan vanhempia kohti rationaalisempaa toimintaa, joka edesauttaa lapsen hyvinvointia myös tulevaisuudessa. Koulutusmateriaaleissa käytetään kehityspsykologista diskurssia perusteltaessa, miksi vanhempien konfliktiin voidaan puuttua sovittelun keinoin. Tiedonjakajan ja valistajan positio on sovittelijalle vastuun näkökulmasta kevyempi kuin lapsen edun valvojan positio. Tässä positiossa sovittelu esiintyy lähinnä vanhempia auttavana ja tukevana työnä, kun vastuu sopimuksen sisältökysymyksistä asetetaan vanhemmille.

5.4. Konfliktin jatkuminen

Neljänneksi sovittelulla vastattavaksi ongelmaksi määrittyy *vanhempien välisen konfliktin jatkuminen*. Koulutusmateriaaleissa rakentuu toistuvasti huoli siitä, että pitkään jatkuva konflikti haittaa lapsen hyvinvointia: [...] *lapsen kannalta itse eroa vabingollisempaa on vanhempien riitely ja varsinkin sen jatkuminen eron jälkeen* (Loppuraportti, s. 18). Erityisen haitallisina näyttäytyvät tilanteet, joissa riitelevä vanhempi pitää tiukasti kiinni omasta näkökulmastaan ja keskittyy kiistelyssään enemmän entiseen puolisoonsa kuin lapsensa asioihin. Huolestuttavaksi määrittyy tällöin tilanne, jossa vanhemman tavoitteena on vain voittaa kiista entistä puolisoa vastaan, eikä hän siksi kykene huomioimaan, onko hänen näkökulmansa lapsen edun ja toiveiden mukainen.

Konfliktin ratkaisukeinona koulutusmateriaaleissa näyttäytyy sovittelu, jolla tavoitellaan vanhempien välistä sovinnollisuutta, pysyvän sopimuksen saavuttamista sekä eron jälkeistä yhteistyövanhemmuutta. Sovittelun ensisijaisuutta perustellaan erityisesti vertaamalla sitä oikeudenkäyntiin: *sovittelussa voidaan ottaa huomioon huoltoriidan kaikki ulottuvuudet – juridiset, eettiset, emotionaaliset ja käytännölliset* (Opas, s. 4), kuten esimerkiksi sopimukset yhteydenpidosta ja kasvatusperiaatteista. Merkittävänä ilmenee myös se, että sovittelussa voidaan käsitellä tunteita ja selvittää konfliktin taustasyitä toisin kuin oikeudenkäynnissä. Lisäksi sovittelun eduksi katsotaan se, että vanhempien keskustelua voidaan suunnata lapsen näkökulmaan ja tulevaisuuteen ja vanhemmille voidaan antaa psykoedukaatiota lapsen kehityksestä ja tarpeista. Sovittelun ei kuitenkaan ajatella soveltuvan kaikkiin riitoihin, vaan sovittelijoille asetetaan velvoite tunnistaa sovittelun esteet, esimerkiksi konfliktin taso: *Pitkäaikaiset, kroonistuneet riidat (patologisoituneet riidat) eivät yleensä kuulu sovitteluun* (Opas, s. 9).

Sovittelulle määrittyy koulutusmateriaaleissa sekä lyhyen että pitkän aikavälin tavoitteita. Konkreettinen lyhyen aikavälin tavoite on laatia istuntopäivän aikana kirjallinen sopimus lap-

sen asioista. Sopimus ajatellaan merkiksi siitä, että vanhemmat ottavat aidosti vastuun lapsensa asioista, mutta sen nähdään myös mahdollistavan lapsen arjen sujumisen. Vanhempien keskenään neuvotteleman sopimuksen ajatellaan sopivan hyvin perheen arkeen, kun neuvottelussa on voitu huomioida arjen kannalta olennaiset asiat, kuten vanhempien työajat ja lapsen harrastukset. Lisäksi yhdessä laaditun sopimuksen tulkitaan mahdollistavan tasavertaisen yhteistyövanhemmuuden jatkumisen paremmin kuin käräjäoikeuden tuomion: *Sovintoratkaisussa kummankaan osapuolen ei tarvitse kokea hävinneensä* (Opas, s. 4).

Sovittelun pidemmän aikavälin tavoitteeksi asetetaan se, että *sovittelussa pyritään rakentamaan yhteistyövanhemmuutta ja vanhempien välistä luottamusta* (Opas, s. 4). Tavoitteiden taustalla esiintyvä oletus siitä, että sovittelulla pystytään tukemaan vanhempien kykyä neuvotella lapsensa asioista myös tulevaisuudessa. Tavoite näyttäytyy jopa sopimuksen saavuttamista merkittävämpänä: *sovittelun katsotaan voivan parantaa vanhempien puheyhteyttä, vaikka sopimusta ei saavutettaisikaan* (Loppuraportti, s. 91). Näin sovittelun tavoitteiksi määrittyvätkin konkreettisen sopimuksen ohella epämääräisemmät, tulevaisuudessa mahdollisesti ilmenevät hyödyt. Potentiaalisen tulevaisuuden hyötynä näyttäytyy myös yhteiskunnan resurssien säästyminen. Jos vanhemmat oppivat sovittelukokemuksen myötä sopimaan lapsensa asioista keskenään, he eivät jatkossa tarvitse viranomaisten apua, kun sopimusta pitää muuttaa elämäntilanteen muuttuessa.

Sovittelijat positioidaan sekä konfliktin ratkaisijoiksi että yhteistyövanhemmuuden tukijoiksi. Tukemisen muotoina esiintyvät psykoedukaatio lapsen kasvusta ja kehityksestä sekä erilaiset sovittelun keinot, kuten erillisneuvottelut tai kokeilusopimukset vanhempien välisen luottamuksen kasvattamiseksi. Oletuksena on, että sovittelussa annettava psykoedukaatio lisää vanhempien ymmärrystä lapsen tarpeista ja riitojen haitallisuudesta lapselle ja siten samalla vanhempien kykyä reflektoida omaa ajatteluaan ja toimintaansa sekä halukkuutta hoitaa lapsen asioita yhteistyössä toisen vanhemman kanssa. Lisäksi sovittelijoille asetetaan vaatimus lisätä vanhempien ymmärrystä siitä, että heidän vanhemmuussuhteensa jatkuu, vaikka parisuhde on päättynyt. Sovittelijoiden positioiminen edellä mainitulla tavalla oikeuttaa ja velvoittaa heidät puuttumaan vanhempien kiistaan, jotta lapsen hyvinvointia haittaavat ristiriidat päättyisivät ja vanhemmat oppisivat sopimaan lapsensa asioista aina, kun tilanne sitä vaatii. Vanhempien sopimisvapaus ja vaatimus lapsen edun huomioimisesta asettaa sovittelijat tässäkin tilanteessa kuitenkin sekä tukijan että kontrolloijan positioon. Vaikka vahvasti sovintoon, sopimuksen laatimiseen ja yhteistyövanhemmuuteen kannustava työskentely näyttäytyy suostuttelevana tekniikkana, sovittelijoille asetuu edelleen vaatimus kontrolloida, että sopimus on lapsen edun mukainen. Koulutusmateriaaleissa jaetun vanhemmuuden ideaali (Vuori 2002, s. 126) ilmenee vahvana, mutta näkymättömiksi jäävät puolestaan tilanteet, joissa konfliktin loppuminen ja yhteistyövanhemmuuden tavoite ei ole vanhemmille realistinen, vaan he laativat sopimuksen, jossa vanhemmuus jatkuu rinnakkaisena².

2 Yhteistyövanhemmuus tarkoittaa sitä, että vanhemmat hoitavat eronsa jälkeen lapsensa asioita yhteistyössä ja neuvottelevat asioista tarvittaessa yhdessä (ks. esim. Hietanen – Keinonen – Kettunen – Alho 2019). Rinnakkaisvanhemmuudessa kumpikin vanhempi taas ottaa vastuun omasta vanhemmuudestaan ja suhteestaan lapseen ilman, että tavoitteellaan vanhempien välisestä yhteistyöstä (Stokkebekk ym. 2021, s. 65).

6. Pohdinta

Tutkimuksessa tarkasteltiin, millaisia ongelmia erovanhemmuutta koskeviin perusperiaat-
teisiin – lapsen edun ensisijaisuuteen, lapsen oikeuteen molempiin vanhempiinsa ja sovinnol-
lisuuteen – liittyen rakentuu huoltoriitojen tuomioistuinsovitte-
lun koulutuksen koulutusma-
teriaaleissa. Olimme kiinnostuneita ongelmista, joihin sovittelulla halutaan puuttua ja joilla
huoltoriitojen tuomioistuinsovitte-
lu oikeutetaan. Tähän liittyen tarkastelimme, miten sovit-
telijoita positoidaan ja millaisia oikeuksia, vastuita ja velvollisuuksia heille asetetaan. Lopuksi
analysoimme, millaisena hallinnan keinona tuomioistuinsovitte-
lu näyttää sovitte-
lun kou-
lutusmateriaaleissa rakentuvien puhetapojen valossa ja millaiseen vallankäyttöön sovittelijoita
materiaaleissa valmennetaan. Tutkimuksen tuloksia voidaan hyödyntää sovittelukoulutusten
materiaalien kehittämisessä sekä sovittelijoiden koulutuksissa, kun sovittelijoita kannustetaan
käymään eettisiä pohdintoja roolistaan ja asemastaan perheiden asioihin vaikuttajana sovitte-
lutilanteissa.

Koulutusmateriaaleissa avioero normalisoidaan avioliittolain hengen mukaisesti tavallisek-
si elämäntapahtumaksi (ks. myös Castrén – Forsberg – Ritala-Koskinen 2019, s. 353). Kuiten-
kin vanhempien eron jälkeisiin ristiriitaisuuksiin lapsen asioiden järjestämisessä liitetään mate-
riaaleissa ongelmia, joihin sovittelua tarjotaan perusteltuna ratkaisuna. Tulosten mukaan huol-
toriitojen tuomioistuinsovitte-
lulla pyritään vastaamaan ennen kaikkea neljään ongelmaan: lap-
sen edun määrittelyyn, lapsen toiveiden ja näkemysten huomioon ottamiseen, vanhempien
tietämättömyyteen ja vanhempien välisen konfliktin jatkumiseen. Kaikki nämä seikat määrit-
tyvät ongelmiksi siksi, että niiden tulkitaan uhkaavan lapsen edun toteutumista. Rakentunei-
den ongelmien valossa huoltoriitojen tuomioistuinsovitte-
lu näyttää tutkimusaineistossa
lapsen näkökulman esiin nostavana, lapsen parasta edistävänä ja siten hyvää tarkoittavana
menettelynä, joka tarjoaa mahdollisuuden vanhempien tukemiseen ja heidän välisensä kon-
fliktin lopettamiseen.

Sovittelu näyttää koulutusmateriaaleissa vaativana työtehtävänä, ja teksteissä sovittelijat
asetetaan useisiin erilaisiin, keskenään ristiriitaisiin positioihin. Heidät positoidaan yhtäältä
vanhemmuuden tukijoiksi ja toisaalta lapsen edun valvojiksi. Vanhemmuuden tukijan positi-
ossa sovittelijoiden tulee tukea vanhempia lapsen edun huomioimisessa, konfliktin lopetta-
misessa sekä yhteistyövanhemmuudessa. Toisaalta sovittelijoiden tulee valvoa, että vanhem-
pien laatima sopimus on lapsen edun mukainen. Sovittelijoiden positioinnit mukailevat ai-
empien tutkimusten tuloksia, joiden mukaan sovittelijat joutuvat tasapainoilemaan toisiinsa
kietoutuneiden fasilitatiivisen ja evaluatiivisen sovittelumallin sekä vanhempien sopimusva-
pau-
den ja sovittelijoille asetetun kontrollitehtävän välillä (ks. esim. Linnanmäki 2019, Berg-
man-Pyykkönen – Haavisto – Karvinen-Niinikoski 2020).

Hallinnan tekniikoiden näkökulmasta sovittelu näyttää ennen kaikkea suostuttelevana,
mutta joissakin tilanteissa myös kontrolloivana tekniikkana (ks. Hiitola 2015, s. 44). Suostut-
televina tekniikkoina (Suoninen – Jokinen 2005, s. 483–484) esiintyvät vanhempien näkemys-
ten kyseenalaistaminen, realiteettien testaaminen ja rohkaiseminen. Lisäksi vanhempia kannus-
tetaan itsereflektion avulla löytämään oman toimintansa pulmakohdat ja siten muuttamaan

tarvittaessa ajatteluaan ja toimintaansa ja ottamaan vastuu omista päätöksistään. Silloin, kun sovittelu ilmenee vanhempien toimintaa kontrolloivana ja rajaavana, hallinnan tekniikkoina käytetään normalisointia ja kurivaltaa. Normalisoivana tekniikkana on tiedon jakaminen, jolla tavoitellaan vanhempien päättämistä sovintoon ja konfliktiin päättämistä. Kurivallan muotona näyttäytyy puolestaan sopimuksen vahvistamisesta kieltäytyminen; vanhemmat halutaan saada laatimaan keskinäinen sopimus lapsensa asioista, mutta sopimuksen vahvistamisesta voidaan kieltäytyä, jos se ei ole sovittelijoiden mielestä lapsen edun mukainen. Tekniikkojen käyttäminen oikeutetaan lapsen edulla ja hyvinvoinnilla, vaikka niitä käyttämällä puututaankin perheen sisäisiin asioihin.

Kaiken kaikkiaan sovittelusta muodostuu siis kuva hallinnan tekniikkana, joka yltyä juridisia seikkoja huomattavasti moninaisempiin perhe-elämän ulottuvuuksiin, kuten lapsen kasvattamiseen ja arjen sujumiseen. Sovittelun yleisenä tavoitteena näyttäytyy vanhempien tukeminen ja ohjaaminen ottamaan vastuuta lapsensa asioista siten, että jatkossa ideaali, asiantuntijatietoon pohjautuva erovanhemmuus toteutuisi rationaalisesti ja itsenäisesti. Avun tarjoaminen vanhemmille oikeutetaan tilanteissa, joissa tunnustetaan, että vanhempien vanhemmuudessa on jotakin sellaista, joka haittaa nykykäsityksen mukaista lapsen hyvää kasvua ja kehitystä. Avun tarjoaminen vanhemmille perustellaan sillä, että sovittelijoilla on lapsen edusta, kasvusta ja kehityksestä jotakin sellaista tietoa, jonka kertominen saa vanhemmat halukkaaksi muuttamaan omaa käyttäytymistään vahvemmin lapsen edun mukaiseksi. Näin sovittelijoiden puuttuminen perheen sisäisiin asioihin perustellaan sovittelijoilla olevalla asiantuntijatiedolla, joka määrittänyt viime kädessä arvokkaammaksi kuin vanhempien maallikkotieto.

Tulostemme mukaan koulutusmateriaalit välittävät vanhemmuusideaaleja, jotka ovat vahvasti eron jälkeisen vanhemmuuden kolmen periaatteen läpäisemiä, mikä onkin lain ja ajan hengen mukaista. Koulutusmateriaalien vahvaan ideaalien välittämiseen kuitenkin liittyy kuitenkin riski, että se saattaa jättää paitsioon perheet, jotka eivät ideaaleihin yllä (Linnanmäki – Ervasti 2022, s. 82). Analyysimme mukaan koulutusmateriaaleissa jäivät näkymättömiksi perheet, joille yhteistyövanhemmuus ei ole mahdollista. Tämä ilmentää kulttuurissamme vahvana esiintyvää jaetun vanhemmuuden ideaalia (Vuori 2002, s. 126), vaikka tosielämässä rinnakkainen erovanhemmuus ei ole erityisen harvinaista. Kun puhe tästä vaihtoehdosta puuttuu koulutusmateriaaleista, on vaarana, että tällaisten tilanteiden sovittelutekniikat jäävät koulu- tuksissa käsittelemättä. Koulutusmateriaaleja voisikin jatkossa laajentaa koskemaan myös sellaisia sovitteluita, joissa vanhemmuus jatkuu sopimuksen laatimisen jälkeen rinnakkaisena. Koulutusmateriaaleissa jää avoimeksi myös se, millainen rooli lapsen kuulemisella on ja kuinka lapsen näkökulma huomioidaan tilanteissa, joissa lapsen epäillään joutuneen vanhemman painostuksen alaiseksi. Lapsen kanssa keskustelu osana tuomioistuinsovittelua onkin asia, johon liittyvää ohjeistusta olisi tärkeää vielä selkeyttää ja kehittää.

Sovittelun periaatteita tarkasteltaessa koulutusmateriaalien asettamat, sovittelijoihin kohdistuvat odotukset ja velvollisuudet perheiden elämään puuttumisesta näyttäytyvät jännitteisinä. Sovittelijoita opastetaan siihen, että sovittelu on vapaaehtoista, luottamuksellista, neutraalia ja puolueetonta. Toisaalta heitä valmennetaan käyttämään vanhempiin suostuttelu-, kontrolli- ja kurivaltaa, joilla tavoitellaan sitä, että vanhemmat haluavat pyrkiä sovittelijoiden

hyväksymään lapsen edun mukaiseen lopputulokseen eli sovintoon ja pysyvään sopimukseen. Vaikka huoltoriitojen tuomioistuinsovitte-
 ltu pyrki olemaan oikeudenkäynnille vaihtoehtoinen,
 vanhempien omaa toimijuutta ja vapaaehtoisuutta korostava menettely, analyysimme mukaan
 siihen sisältyy kuitenkin merkittävää asiantuntijatietoon pohjautuvaa hallintaa. Näin sovittelu
 ei lopulta näyttäisikään poikkeavan niin paljon lainkäytöstä kuin sen lähtökohtaisesti ajatellaan
 poikkeavan. Millerin ja Rosen (2010, s. 212) mukaan tällainen valta, joka toimii siten, että yksilö
 itse ymmärtää tarpeensa muuttua, on jopa yksi voimakkaimmista vallan muodoista.

Tämä virittääkin kysymään, miten huoltoriitojen tuomioistuinsovitte-
 ltu sitten suhtautuu
 sovittelun teoreettisiin peruseräatteisiin. Onko mahdollista, että huoltoriitojen tuomiois-
 tuinsovitte-
 ltu saattaa joissakin tilanteissa lähestyä jopa voimakkaasti evaluatiivista sovittelu-
 tta? *Ervastin* ja *Nylundin* (2014, s. 157–158) mukaan voimakkaassa evaluoinnissa sovittelijan pyrki-
 mys on saada osapuolet hyväksymään tietty näkökanta ja ratkaisu ongelmaan, ja sovittelija ohjaa
 osapuolia tätä ratkaisua kohti. Äärimmilleen viety, voimakkaan ohjaava evaluointi ei *Ervastin*
 ja *Nylundin* mukaan enää edes täytä varsinaisen sovittelun määritelmää. On siis ehdottoman
 tärkeää, että huoltoriitojen tuomioistuinsovittelijat ovat tietoisia heillä olevasta institutionaa-
 lisesta vallasta ja käyvät keskuudessaan eettistä pohdintaa siitä, millä tavalla perheitä ohjataan
 sovittelutilanteissa. Tärkeää on myös pohtia sitä, kuinka sovittelijoita koulutetaan ja kuinka
 huoltoriitojen tuomioistuinsovitte-
 ltu säilytetään aidosti sovitteluna, vaikka sen vahvasti mää-
 riteltynä tavoitteena on lapsen edun mukainen sopimus, jota kohti sovittelijoiden tulee van-
 hempia ohjata ja jota sovittelijoilla on velvollisuus valvoa.

Tutkimuksessamme olemme tarkastelleet huoltoriitojen tuomioistuinsovitte-
 ltu hallinnan
 tekniikkana kriittisen diskurssianalyysin keinoin. Olemme pyrkineet analyysissamme johdon-
 mukaisesti ymmärtämään koulutusmateriaaleista tekstien takana olevia piilo- ja syvämerkityk-
 siä tavoittaaksemme sen, millainen hallinnan tekniikka sovittelu on. Analyysimme tavoittaa ne
 tulokset, joita sovittelusta on tehty aineistojen laatimisajankohtana. Vaikka materiaalit ovat jo
 muutamia vuosia vanhoja, ne ovat edelleen käytössä sovittelijoiden koulutuksissa. On kuiten-
 kin mahdollista, että käsitys joistakin asioista, kuten lapsen tarpeista tai lapsen kanssa keskus-
 telemisesta, ovat sittemmin jonkin verran muuttuneet, ja asiat saatettaisiin ilmaista tuoreissa
 materiaaleissa toisin.

Tämä tutkimus tekee näkyväksi huoltoriitojen sovittelukoulutuksesta vastaavan Tuomi-
 oistuinviraston ja sitä kautta suomalaisten tuomioistuinten ”virallisen” näkemyksen siitä, kuinka
 huoltoriitojen tuomioistuinsovitte-
 ltu olisi Suomessa hyvä toteuttaa. Tutkimuksen tuloksia
 voidaan hyödyntää sovittelukoulutusten materiaalien kehittämisessä sekä sovittelijoiden kou-
 lutuksissa, kun sovittelijoita kannustetaan käymään eettisiä pohdintoja roolistaan ja asemas-
 taan perheiden asioihin vaikuttajana sovittelutilanteissa. Tutkimukseen valittuja koulutusma-
 teriaaleja on tutkittu tekstitasolla, joten jatkossa olisi tärkeää tarkastella sitä, kuinka hallinnan
 tekniikat aktualisoituvat sovittelutilanteissa ja miten ne suhteutuvat sovittelun viitekehykseen.

Abstract in English

COURT MEDIATION OF CUSTODY DISPUTES AS A TECHNOLOGY OF GOVERNANCE

This discourse-analytical study examines court mediation in custody disputes as a technology of governance. It analyzes mediator training materials to identify which problems are constructed, what mediation seeks to address, and how it is legitimized. Our results show that mediation addresses four child-related problems: defining the child's best interest, considering the child's opinion, addressing parents' lack of knowledge, and resolving ongoing parental conflict. These issues are underpinned by a central concern for the child. Mediation is legitimized as a governance technique serving the child's best interest. Mediators are positioned diverse and partly contradictory: as supporters of co-parenting and contract drafting, while simultaneously acting as controllers of the child's best interest.

Keywords: custody disputes, court mediation, problem representations, technology of governance, positioning

Lähteet

- Aaltonen, Anna-Kaisa, Huoltoriitojen sovittelu tuomioistuimessa. Kauppakamari 2015.
- Alasuutari, Maarit, Suunniteltu lapsuus. Keskustelut lapsen varhaiskasvatuksesta päivähoitossa. Vastapaino 2010.
- Autonen-Vaaraniemi, Leena, Family Professionals' Attitudes and Stance-Taking on Post-Divorce Fatherhood: A Qualitative Attitude Approach. *International Journal of Child, Youth and Family Studies* 13(1) 2022, s. 56–81.
- Bacchi, Carol, Introducing the “What’s the Problem Represented to be?” approach, s. 21–24, teoksessa A. Bletsas – C. Beasley (toim.), *Engaging with Carol Bacchi. Strategic Interventions and Exchanges*. University of Adelaide Press 2012.
- Bergman-Pyykkönen, Marina – Haavisto, Vaula – Karvinen-Niinikoski, Synnöve, Perheasioiden sovittelun historia ja nykytila sosiaalihuollon osana, s. 141–169, teoksessa J. Moilanen – J. Annola – M. Satka (toim.), *Sosiaalityön käänneet*. Jyväskylän yliopisto 2020.
- Castrén, Anna-Maija – Forsberg, Hannele – Ritala-Koskinen, Aino, Harvinaisesta ja kielletystä tavanomaiseksi ja hyväksytyksi: muuttuva kulttuurinen ymmärrys av(ö)oerosta suomalaisessa yhteiskunnassa. *Janus* 27(4) 2019, s. 344–361.
- Davies, Bronwyn – Harré, Rom, Positioning: The Discursive Production of Selves, teoksessa M. Wetherell – S. Taylor – S.J. Yates (toim.), *Discourse Theory and Practice*. SAGE Publications Ltd 2008.
- Dean, Mitchell, *Governmentality. Power and rule in modern society*. Sage 2010.
- Ervasti, Kaijus, *Uusi tuomioistuinsovittelulaki*. Talentum 2013.
- Ervasti, Kaijus, Sovittelu konfliktinratkaisumenettelyinä, s. 8–23, teoksessa K. Ervasti – M. Attias (toim.), *Sovittelu ja sen sovellukset*. Edita Publishing Oy 2022.
- Ervasti, Kaijus – Nylund, Anna, *Konfliktinratkaisu ja sovittelu*. Edita 2014.
- Forsberg, Hannele, Kriittistä näkökulmaa jäljittämässä, s. 8–38, teoksessa H. Forsberg – R. Nätkin, (toim.), *Perhe murroksessa. Kriittisen perhetutkimuksen jäljillä*. Gaudeamus 2003.
- Forsberg, Hannele - Ritala-Koskinen, Aino, Sosiaalityö oikeuden yhteistyökumppanina huoltoriidoissa. *Tuomareiden näkökulma olosuhdeselvitystyöhön. Yhteiskuntapolitiikka* 86(1) 2021, s. 28–38.
- Foucault, Michel, Governmentality, s. 87–104, teoksessa G. Burchell – C. Gordon – P. Miller (toim.), *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*. Harvester Wheatsheaf 1991.
- Foucault, Michel, *Tiedon Arkeologia*. Suom. Tapani Kilpeläinen. Vastapaino 2005.
- Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain, riita-asioiden sovittelusta ja sovinnon vahvistamisesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain 5 ja 10 §:n sekä sosiaalihuoltolain 17 §:n muuttamisesta 186/2013 vp.
- Hautanen, Teija, Väkivalta ja huoltoriidat. Tampereen yliopiston avoin julkaisuarkisto 2010.

- Hietanen, Päivi – Kettunen, Maarita – Keinonen, Vesa – Ahvo, Ulla, Yhteistyövanhemmuus: yhteistyö: yhteistyövanhemmuuden käsikirja. Ensi- ja turvakotien liitto 2019.
- Hiitola, Johanna, Hallittu vanhemmuus. Sukupuoli, luokka ja etnisyyshuostaanottoasiakirjoissa. Tampereen yliopiston avoin julkaisuarkisto 2015.
- Jauho, Mikko, Normaalien genealogiaa. *Tiede & Edistys*, 28(1) 2003, s. 44–61.
- Jokinen, Arja – Juhila, Kirsi – Suoninen, Eero, Johdanto, s. 17–22, teoksessa A. Jokinen – K. Juhila – E. Suoninen (toim.), *Diskurssianalyysi: teorit, peruskäsitteet ja käyttö*. Vastapaino 2016.
- Jokinen, Arja – Juhila, Kirsi – Suoninen, Eero, Diskursiivinen maailma, teoreettiset lähtökohdat ja analyttiset käsitteet, s. 23–50, teoksessa A. Jokinen – K. Juhila – E. Suoninen (toim.), *Diskurssianalyysi: teorit, peruskäsitteet ja käyttö*. Vastapaino 2016.
- Koulu, Sanna, Lapsenhuolto- ja tapaamissopimukset – oikeuden rakenteet ja sopivat perheet. *Oikeus* 43(4) 2014, s. 425–428.
- Koulu, Sanna, Lapsenhuoltolain uudistus ja ymmärrys perheestä. *Janus* 27(4) 2019, s. 413–421.
- Lindh, Jari – Lappi, Carita, Hallinnan rationaliteetit sosiaalisessa kuntoutuksessa. *Kuntoutus* 41(4), 2018, s. 20–33.
- Linnanmäki, Kirsikka, Lapsen etu huoltoriidan tuomioistuinsovittelussa: lapsioikeutta, sovitteluteoriaa ja empiriaa yhdistävä tutkimus. Alma Talent 2019.
- Linnanmäki, Kirsikka – Ervasti Kaijus, Huolto- ja tapaamisriitojen tuomioistuinsovittelu, s. 78–93, teoksessa K. Ervasti – M. Attias, (toim.), *Sovittelu ja sen sovellukset*. Edita Publishing Oy 2022.
- Miller, Peter – Rose, Nicolas, Miten meitä hallitaan. Suom. Risto Suikkanen. Vastapaino 2010.
- Nätkin, Ritva – Vuori, Jaana, Perhetyön tieto ja kritiikki. Johdanto perhetyön muuttuvaan kenttään, s. 7–38, teoksessa J. Vuori – R. Nätkin – K. Eräranta (toim.) *Perhetyön tieto*. Vastapaino 2007.
- Siippainen, Anna, Sukupolvisuhteet, hallinta ja subjektifikaatio. Etnografinen tutkimus lasten ja aikuisten suhteista vuorohoito-päiväkodissa. Jyväskylän yliopisto 2018.
- Stokkebekk, Jan – Iversen, Anette – Hollekim, Ragnhild – Ness, Ottar, “The troublesome other and I”: Parallel stories of separated parents in prolonged conflicts. *Journal of Marital and Family Therapy*, 47(1) 2021, s. 52–68.
- Suoninen, Eero – Jokinen, Arja, Persuasion in Social Work Interviewing. *Qualitative Social Work?: QSW: Research and Practice*, 4(4) 2005, s. 469–487.
- Tieteen termipankki 9.3.2025. Ihmistieteet: diskurssi.
- Tuomioistuinvirasto, Uusien sovittelijatuomareiden ja asiantuntija-avustajien rekrytointi ja koulutusohjelmaan ilmoittautuminen vuonna 2021. Tuomioistuinvirasto 2021.
- Vahva ja välittävä Suomi. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023. Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58.
- Vaitomaa, Johanna – Särkelä, Ritva, Selvitys vaativista erolanteista ja palvelujärjestelmästä. Kansallisen lapsistrategian toimenpide 12. Sosiaali- ja terveysministeriö 2025.
- Vuori, Jaana, Äidit, isät ja ammattilaiset. Tampereen yliopistopaino Oy 2002.
- Westerling, Allan, Parenthood and We-ness in Everyday Life: Parenting Together Apart, s. 127–136, teoksessa A. Sparrman – A. Westerling – J. Lind – K. I. Dannesboe (toim.), *Doing Good Parenthood*. Springer International Publishing 2016.
- Wiggins, Sally, *Discursive psychology: theory, method and applications*. SAGE Publications Ltd 2017.

TUTKIMUSAINEISTO

- Aaltonen, Anna-Kaisa, Opas huoltoriitoja sovittelleille. Oikeusministeriö ja Tuomioistuinvirasto 2020.
- Ei niin suurta riitaa, ettei sopu sitä sovita. Asiantuntija-avusteisen huoltoriitojen tuomioistuinsovittelun seurantarayhmän loppuraportti. Selvityksiä ja ohjeita 12. Oikeusministeriö 2016.

WHO ihmisoikeuksien asialla

Liisa Nieminen

1. Johdanto

1.1. Taustoitusta

Viime aikoina Maailman terveysjärjestö WHO (World Health Organization) on ollut paljon esillä sekä poliittisessa keskustelussa¹ että ihmisoikeusjuridiikassa. WHO mielletään nykyään tärkeäksi ihmisoikeustoimijaksi. Käsitteen tässä lyhyessä katsauksessa erityisesti sitä, miten WHO on nykyisen asemansa ihmisoikeustoimijana saanut. Sen asema vahvistui entisestään WHO:n yleiskokouksen hyväksyttyä toukokuussa 2025 pandemiavalmiutta ja varautumista ja pandemian torjuntaa koskevan kansainvälisen sopimuksen (pandemiasopimus). Toisaalta WHO:n taloudellinen asema on huonontunut sen jälkeen, kun Yhdysvaltain presidentti *Donald Trump* ilmoitti heti virkaanastumisensa jälkeen Yhdysvaltain eroavan WHO:n jäsenyydestä.

WHO on nyt ehkä vähitellen saamassa sen roolin, mikä sille alun perin tarkoitettiin toisen maailmansodan jälkeen YK:ta ja erityisjärjestöjä perustettaessa (1948–1952). YK:n peruskirja hyväksyttiin vuonna 1945 ja WHO:n perussääntö seuraavana vuonna. WHO:n pe-

russääntö tuli kansainvälisesti voimaan vuonna 1948, jolloin se tuli myös Suomessa voimaan Suomen ratifioitua sen (SopS 26/1948). Seuraavina vuosikymmeninä (1953–1973) WHO oli sivussa YK:n valmistellessa laaja-alaisia ihmisoikeussopimuksia, jotka hyväksyttiin lopulta vuonna 1966 ja tulivat kansainvälisesti voimaan vuonna 1976.²

Koronapandemian aikana alkuvuodesta 2020 alkaen huomattiin, että kansallisvaltion toimet eivät yksistään riitä. Tarvitaan entistä syvempää kansainvälistä yhteistyötä myös WHO:n puitteissa. Vaikka sitä oli tehty aiemminkin muun muassa tupakkapuitesopimuksen yhteydessä, koronapandemia saattoi yhteistyön uudelle tasolle. WHO piti välttämättömänä uuden kansainvälisen sopimuksen aikaan saamista WHO:n jäsenvaltioiden kesken Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan ehdottama tuollaisen sopimuksen laatimista. Suomi on osallistunut pandemiasopimusneuvotteluihin osana Euroopan unionia.

Aluksi tavoitteena oli, että WHO:n yleiskokous hyväksyisi valmiin sopimuksen yleiskokouksessaan toukokuussa 2024, mutta siihen ei vielä päästy. Sen sijaan päätettiin yhden vuoden lisäajasta. Sopimus hyväksyttiin touko-

1 ”WHO:n pääjohtaja pyytää Israelia osoittamaan armeliaisuutta Gazassa.” Helsingin Sanomat 23.5.2025.

2 WHO:n roolin muutoksista ks. Benjamin Mason Meier, Global Health Governance and the Contentious Politics of Human Rights: Mainstreaming the Right to Health for Public Health Advancement. *Stanford Journal of International Law* 46 (2010:1), s. 1–50 ja Benjamin Mason Meier – William Onzivu, The Evolution of Human Rights in World Health Organization Policy and the Future of Human Rights through Global Health Governance. *Public Health* 128 (2014:1), s. 179–187. Tämä katsaus perustuu monelta osin näihin lähteisiin.

kuun 2025 yleiskokouksessa, minkä jälkeen tarvitaan vielä sopijavaltioiden suorittama ratifiointi niiden perustuslakien määräämässä järjestyksessä. Yleiskokous asetti ratifiointien aloittamiselle tiettyjä edellytyksiä, mikä tarkoittaa sitä, että kansallinen ratifiointi ei ole vielä mahdollista. Neuvotteluja jatketaan vielä sopimuksen yhdestä liitteestä, eikä sopimusta avata edes allekirjoituksille ennen noiden neuvottelujen loppuun saattamista.

Samoihin aikoihin myös EU:ssa alettiin tiivistää jäsenvaltioiden yhteistyötä terveyttä koskeissa asioissa. Komissio julkaisi marraskuussa 2020 EU:n terveyskriisivarautumisen uudistamiseen tähtäävän laajan säädöspaketin, jota se kutsui ”Euroopan terveysunioniksi”.³

1.2. Tutkimuksen tarve

Pandemiasta käyty julkinen keskustelu lähes loppui maaliskuussa 2022. Venäjän hyökkääminen Ukrainaan sai aikaan uusia ongelmia Suomessakin. Valtajulkisuudessa ei tuntunut enää olevan tilaa muille asioille. Toki koronapandemiasta ilmestyy koko ajan uutta tutkimusta, mutta se on paljolti suppean asiantuntijapiirin sisäistä keskustelua. Monen eri syyn takia juuri nyt on Suomessa sopiva ajankohta selvittää WHO:n roolia ja merkitystä ihmisoikeuksien turvaamisessa. Siitä ei ole juurikaan puhuttu, mutta tuore pandemiasopimus toi sen puolen esiin. WHO on tähän mennessä ollut esillä perus- ja ihmisoikeuskeskustelussa lähinnä vain vuonna 1946 hyväksytyn perussääntönsä osalta. Sitä on pidetty edelläkävijänä, sillä perussäännön johdannossa terveys määritellään ”täydellisen ruumiillisen, henkisen

ja sosiaalisen hyvinvoinnin tilaksi”. Kyse ei ole vain siitä, että ”tauti tai raihnaisuus puuttuisi”. Perussäännön 1 artiklan mukaan WHO:n ”päämääränä on mahdollisimman hyvän terveydentilan luominen kaikille kansoille”.

Esittelen tässä katsauksessa enemmän taustoja kuin itse sopimuksia: matkaa WHO:n synnystä pandemiasopimuksen hyväksymiseen, mikä on lähes 80 vuoden mittainen. Mitkä tekijät vaikuttivat siihen, että WHO:sta tuli lopulta niin merkittävä toimija terveyden alalla? Kun kyse on valtioiden perustamasta organisaatiosta, maailmanpolitiikka määrittelee, millaiseksi sen merkitys muodostuu. Toisenlaisessa poliittisessa tilanteessa WHO:n merkitys olisi voinut jäädä paljon vaatimattomammaksi. Pandemiasopimusta tarkastelen tietyn kehityksen päätepisteenä. On toinen asia tutkia sopimuksen sisältöä ja merkitystä. Siihen en tässä ryhdy.

2. WHO (Maailman terveysjärjestö)

2.1. Rooli ja tehtävät WHO:ta perustettaessa

WHO:n itsenäinen merkitys on kasvanut viime vuosina, ja saattaa jopa unohtua sen olevan yksi YK:n erityisjärjestöistä.⁴ YK:n peruskirjaa valmisteltiin samaan aikaan kuin myös WHO:n perussääntöä valmisteltiin. YK:n peruskirjassa mainitaan ihmisoikeudet, mutta terveyttä ei siinä nimenomaisesti mainita. Siten WHO:n perussääntö on ensimmäinen kansainvälisoikeudellinen asiakirja, jossa terveys mainitaan nimenomaisesti. WHO:n perus-

3 Laajemmin ks. Elizabeth Kuiper – Danielle Brady, Is the European Health Union ready for the challenges of the 21st century? European Policy Centre, Discussion Paper, 12.9.2023. Suomen osalta ks. esim. eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan lausunto 2/2024 vp – E 22/2024 vp.

4 Ks. Katharina O Cathaoir, Chapter 4. UN Institutions and Health and Human Rights, s. 91117 teoksessa Brigit Toebes et al. (toim.), Health and Human Rights, Global and European Perspectives. Intersentia 2022, s. 107-111.

säännön 1 artiklan mukaan tavoitteena on, että kaikki ihmiset pääsisivät nauttimaan korkeimmasta mahdollisesta terveydentilasta. Myös vuonna 1948 hyväksytyssä YK:n ihmisoikeuksien julistuksessa terveys mainitaan. Sen 25 artiklan mukaan ”jokaisella on oikeus elintsoon, joka on riittävä turvaamaan hänen ja hänen perheensä terveyden ja hyvinvoinnin ravinnon, vaatetuksen, asunnon, lääkintähuollon ja välttämättömän yhteiskunnallisen huollon osalta. Jokaisella on myös oikeus turvaan työttömyyden, sairauden, tapaturman, leskeyden tai vanhuuden sekä muun hänen tahdostaan riippumatta tapahtuneen toimeentulon menetyksen varalta.” Ehkä WHO:n perussääntö toimi tässä mallina.⁵ Julistuksen pohjalta oli tarkoitus laatia oikeudellisesti sitova kansainvälinen sopimus.

WHO voi perussääntönsä 19 artiklan mukaan hyväksyä sopimuksia kaikista sen kompetenssiin kuuluvista asioista, ja 23 artiklan mukaan se voi antaa myös suosituksia. WHO:n puitteissa on hyväksytty kaksi kansainvälistä sopimusta: 1) kansainvälinen terveysäännöstö (International Health Regulations, IHR, vuodelta 2005), joka määrittelee WHO:n roolin ja jäsenvaltioiden tehtävät kansainvälisissä terveyshätätilanteissa, sekä 2) tupakoinnin torjuntaa koskeva puitesopimus (Framework Convention on Tobacco Control, WHO FCTC, vuodelta 2003⁶). Suomi on ratifioinut molemmat. WHO:lla ei ole minkäänlaista sanktiovaltaa jäsenvaltioihin nähden, joten se ei ole rinnastettavissa YK:n varsinaisiin ihmisoikeuseliimiin.

2.2. TSS-oikeuksien täydentäjä

Toisin kuin oli alkuperäinen tarkoitus, WHO jäi aika erilleen YK:n muusta organisaatiosta. Sen sijaan YK:n ihmisoikeuksien julistuksen pohjalta alettiin rakentaa sitovaa ihmisoikeussopimusta. Alustavia versioita syntyi, mutta ne kaatuivat lännen ja idän välisiin erimielisyyksiin. Ensimmäisiin versioihin sisältyi vain kansalais- ja poliittisia oikeuksia (ns. KP-oikeudet) turvaavia säännöksiä, ja taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet (ns. TSS-oikeudet) puuttuivat niistä, jolloin WHO korosti valmistelijoille TSS-oikeuksien suojaamisen tarvetta yhtä lailla.⁷

Yhden yhtenäisen sopimuksen aikaan saaminen oli mahdotonta noissa oloissa.⁸ Länsivallat vastustivat jo ajatusta, että TSS-oikeuksia turvattaisiin ihmisoikeuksina valtioita sitovissa sopimuksissa. Silloinen Neuvostoliitto liittolaisineen taas ei hyväksynyt länsimaista yksilökeskeistä lähtökohtaa ihmisoikeussopimuksen perustaksi. Lopulta hyväksyttiin kaksi erillistä sopimusta (vapausoikeuspainotteinen kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva KP- ja toisaalta sosiaaliset oikeudet turvaava TSS-sopimus). Kummallekin sopimukselle tuli oma valvontajärjestelmänsä. TSS-sopimuksen oikeudelliseen velvoittavuuteen suhtauduttiin usein vähättelevästi. Sen 2 artiklan mukaan kukin sopimusvaltio sitoutuu täysimääräisesti käytettävissä olevien voimavarojensa mukaisesti ryhtymään toimenpiteisiin kaikin soveltuvin keinoin ja varsinkin lainsäädäntötoimenpitein sopimuksessa tunnustettujen oikeuksiensa toteuttamiseksi asteittain kokonaisuudessaan. TSS-sopimuksen 12 artiklan 1 kohta vastaa sisällöllisesti em. WHO:n perus-

⁵ Meier 2010, s. 5.

⁶ SopS 26–27/2005. Ks. myös Liisa Nieminen, Terveyden edistäminen perusoikeuden rajoitusperusteena. Ilmestyy Lakimies 123 (2025).

⁷ Meier 2010, s. 11–13.

⁸ Liisa Nieminen, Ihmisoikeuksien historia, käsite ja jaottelu, s. 19–42 teoksessa Marjut Helminen – K.J. Lång (toim.), Kansainväliset ihmisoikeudet. Lakimiesliiton Kustannus 1987, s. 31–34.

sääntöön sisältyvää määräystä. TSS-sopimuksen yleiskommentilla nro 14 vuonna 2000 on selvennetty, mitä tuolla tarkoitetaan.⁹

Ihmisoikeussopimukset hyväksyttiin YK:ssa vuonna 1966, mutta ne tulivat Suomessa valtionsisäisesti voimaan vasta vuonna 1976 (SopS 7–8/1976 ja 6/1976), TSS-sopimus vain asetuksen tasoisena. Ihmisoikeudet liitettiin TSS-sopimuksen myötä terveyteen, mikä ei ole aivan yksinkertaista. Kenellekään ei voida lailla taata oikeutta olla terve.¹⁰ Niinpä Suomessakin YK:n TSS-sopimusta pidettiin vielä 1980-luvulla ainoastaan poliittisena asiakirjana.¹¹

WHO löysi ihmisoikeudet myöhemmin 1980-luvulla AIDS:ia vastaan käydyin taistelun aikana. HIV:in/AIDS:in pelättiin leviävän maailmanlaajuisesti pandemiaksi, ja tämän vuoksi monissa maissa oli otettu käyttöön matkustusrajoituksia, pakollisia testejä ym. Tässä vaiheessa WHO:ssa kiinnitettiin huomiota rajoitusten kohteeksi joutuneiden ihmisoikeuksiin. Hyväkään tarkoitus ei sellaiseen oikeuteen ihmisoikeusloukkauksia. 1980-luvun loppuun mennessä WHO:sta oli tullut keskeinen elin HIV/AIDS-potilaiden ihmisoikeuksien puolustajana. Yhteistyö YK:n ihmisoikeusorganisaation kanssa oli vahvistunut uudestaan kylmän sodan ajan päätyttyä. Yhteistyötä oli aluksi etenkin naisten ja lasten oikeuksien turvaamiseksi terveyteen liittyvissä asioissa.¹² Kyse oli samanlaisesta kehityksestä, joka käytiin läpi myös Suomessa 1980-luvulla. Pakkotestauksien ja karanteenien sijaan

alettiin korostaa yksilön itsemääräämisoikeutta. Kamppailussa AIDS:ia vastaan 1980-luvulla huomiota alettiin siirtää riskiryhmistä riskikäyttäytymiseen.¹³

2.3. Koronapandemia käänteentekevinä ajanjaksona

Parantuneet elinolot ja hygieniat saivat aikaan sen, että tartuntatautiin kansanterveydellinen merkitys väheni maailmanlaajuisesti 1900-luvulla. Ihmisten, eläinten ja tavaroiden huomattavasti lisääntynyt liikkuminen ja ilmastoin elinympäristön monet muutokset ovat kuitenkin johtaneet tartuntatautiin kasvavaan merkitykseen taas 2000-luvulla. Vuoden 2020 alussa koronavirus eli SARS-CoV-2 alkoi leviätä nopeasti ympäri maailmaa, ja lokakuun alussa 2020 tartuntoja oli ympäri maailmaa jo yli 34 miljoonaa ja kuolleitakin miljoonia.¹⁴ Vuosina 2020–2021 koronavirustautiin (covid-19) oli kuollut koko maailmassa jo 15 miljoonaa ihmistä. Rokotteen aikaan saaminen suhteellisen pian pelasti miljoonia ihmishenkiä.¹⁵

Koronapandemian historiaa myöhemmin kirjoitettaessa on syytä mainita, että pandemia oli myös syvää ihmisoikeuksien loukkausten aikaa monessa ihmisoikeuksia yleensä kunnioittavassa maassa, kuten esimerkiksi Suomessa, vaikka pahempiakin tapauksia löytyy. Kuitenkin aika pian huomattiin, että tuossa tilanteessa oli löydettävä tasapaino yksilöiden oikeuksien ja väestön terveyden suojaamisen välillä.¹⁶ Viruksen vakavuus ja laaja levinneisyys

9 Ks. General Comment No. 14 (2000). The right to the highest attainable standard of health. Tarkemmin ks. John Tobin, *The Right to Health in International Law*. Oxford University Press 2012, s. 121–132.

10 Laajemmin ks. Liisa Nieminen, *Terveys ihmisoikeuskysymyksenä*. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2013.

11 Ks. Heikki Karapuu – Matti Pellonpää, Ihmisoikeuksien kansainvälinen suojelu teoksessa Kari Joutsamo – Allan Rosas – Holger Rotkirch (toim.), *Kansat ja oikeus*. Tammi 1980, s. 284–285.

12 Meir – Onzivu 2014, s. 179–187, s. 181–182.

13 Ks. Jenni Karimäki, *Terveyspoliittinen käänne Suomen aids-linjan selittäjänä 1980-luvulla*. Ennen ja nyt: Historian tietosanomien 3/2022, s. 43–57.

14 Matti Vuento, *Virus, joka pysäytti maailman. Koronapandemian syyt, seuraukset ja opetukset*. Gaudeamus 2022, s. 11–13.

15 Koronaviruksen aiheuttamasta taudista ks. Heikki Peltola, *Infektiolääkärin koronasaaga*. Duodecim 2022, s. 65–68.

16 Tarkemmin ks. Njal Hostmaeligen – Heidi Beate Bentzen, *How to operationalise human rights for COVID-19 measures*. British Medical Journal Global Health 2020;5, s. 14.

edellyttivät myös WHO:n ryhtyvän osaltaan toimenpiteisiin ihmisoikeusrikkomusten hyvittämiseksi. Viruksen leviämisen estäminen oli hyvä avoite, mutta se ei sellaisenaan oikeutanut ihmisoikeuksien rajoituksia, vaan muidenkin rajoitusten käytön edellytysten tuli täytyä. Tämä koski sekä TSS-oikeuksia että KP-oikeuksia.¹⁷

Jo ennen korona-aikaa WHO:ssa oli suunnitteilla vahvistaa terveyttä koskevien ihmisoikeuksien asemaa yhdessä YK:n kanssa. Kokoonaan uuden sopimuksen laatimisen vaihtoehdona oli lisätä voimassa oleviin YK:n ihmisoikeussopimuksiin pandemian varalta uusia säännöksiä. Siihen ei kuitenkaan päädytty, sillä se osoittautui käytännössä hyvin vaikeaksi. Lähtökohdaksi tuli, että uuden pandemiasopimuksen tarkoituksena on vahvistaa globaalia ihmisoikeussuojaa ja siihen liittyen globaalia terveydysturvallisuutta. Heti sopimusneuvottelujen aluksi sovittiin, että pandemiasopimuksesta tulee oikeudellisesti sitova, mutta siinä voi olla myös ei-sitovia elementtejä. Samoin selvää oli, että sopimuksella ei ollut tarkoitus muuttaa WHO:n perussäännön mukaista toimivaltaa suhteessa kansallisvaltioihin, vaan pikemmin tehostaa yhteistyötä.

3. WHO:n terveystalitiikka ja Suomi

3.1. Poliittinen ja oikeudellinen ohjaus

WHO:n terveystalitiikka on ollut alusta alkaen oikeusperustaista, vaikka terveyttä on vaikeaa säännellä lailla. Kuitenkin perussäännön 1 artiklan maininta WHO:n päämäärästä (”mahdollisimman täydellinen ruumiillisen,

henkisen ja sosiaalisen hyvinvoinnin tila”) oli aikoinaan hyvin radikaali. Keskeistä on terveyden edistäminen, jota tuetaan lainsäädännöllä ja lakeihin liitettyillä konkreettisilla toimilla. Käytännön merkityksen kannalta oleellista on, miten ylevät ihmisoikeusperiaatteet ja käytännön toimet saadaan yhteyteen keskenään.

WHO:n perussäännön 2 artiklassa luetaan terveyden edistämisen keinoja. WHO:n tulee muun muassa:

- 1) toimia johtavana ja yhdistävänä viranomaisena kansainvälisessä terveydenhoitotyössä;
- 2) aikaansaada ja ylläpitää tehokasta yhteistyötä Yhdistyneiden Kansakuntien, erikoiselinten, kansallisten terveydenhoitohallintojen, ammatillisten ryhmien ja muiden sopiviksi katsottujen järjestöjen kanssa;
- 3) pyynnöstä auttaa hallituksia niiden terveydenhoitotoiminnan vahvistamisessa;
- 4) järjestää tiedotustoimintaa, neuvontaa ja avustustoimintaa terveydenhoidon alalla;
- 5) auttaa valistuneen yleisen mielipiteen kehittymistä terveydenhoitoasioissa kaikkien kansojen keskuudessa;
- 6) laatia ja tarpeen mukaan tarkistaa kansainvälistä tautien, kuolemansyiden ja kansanterveys-toimenpiteiden nimityksiä; ja
- 7) standardisoida tarpeen mukaan diagnostisia menetelmiä.

Suomi ilmoittaa omat painopistealueensa STM:n sivulla. Niitä ei ilmeisesti muuteta, vaikka hallituspolitiikka muuttuisikin. Sen verran yleisellä tasolla ne liikkuvat.

¹⁷ Lawrence O Gostin, ym., Human Rights and the COVID-19 Pandemic: a retrospective and prospective analysis. *Lancet* 401 (2023), s. 154–168 ja Sharifah Sekalala – Lisa Forman – Roojin Habibi – Benjamin Mason Meier, Health and human rights are inextricably linked in the COVID-19 response. *British Medical Journal Global Health* 2020;5, s. 17.

Suomen painopisteitä WHO-yhteistyössä ovat:

- terveysjärjestelmät
- terveysturvallisuus
- tarttumattomien tautien ehkäiseminen
- terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen ja terveyserojen kaventaminen
- seksuaali- ja lisääntymisterveys ja -oikeudet
- seuranta- ja mittausmenetelmät
- digitaalinen terveys ja innovaatiot.¹⁸

WHO:sta on aikaa myöten muodostunut yhteiskunnallinen toimija, joka pyrkii huolehtimaan, että vahvistetut tavoitteet myös toteutuvat käytännössä. Tämän alku voidaan sijoittaa jo 1970-luvulle, jolloin Kanadan terveys- ja sosiaaliministeri *Marc Lalonde* laatima työpaperi ”A New Perspective on the Health of Canadians” vuodelta 1974 levisi laajalle saaden paljon huomiota ympäri maailmaa. Se sisälsi uudenlaisen käsityksen siitä, mitä terveys on ja mitä poliitikot voivat tehdä terveyden edistämiseksi. Paperissa laajennettiin terveyden edistämisen käsitettä laajaksi yhteiskunnalliseksi toiminnaksi. Ennalta ehkäisevät toimet nähtiin yhtä tärkeiksi kuin sairauksien hoito. Ensimmäinen kansainvälinen terveyden edistämistä käsittelevä konferenssi järjestettiin WHO:n johdolla Kanadassa Ottawassa vuonna 1986. Siellä hyväksyttiin laajasti tunnettu ”Terveyden edistämisen peruskirja” (ns. Ottawa Charter). Sitä voidaan pitää uuden kansanterveyden maamerkinä. Sillä on ollut merkittävä rooli terveyden edistämistyön muuttumisessa vahvasti yksilökeskeisestä terveyskasva-

tuksesta kohti terveyteen vaikuttavien yhteisölisten ja yhteiskunnallisten tekijöiden parempaa huomioimista. Ottawankokousta on seurannut sarja aihetta koskevia WHO-konferensseja; kahdeksas globaali terveyden edistämisen konferenssi pidettiin Helsingissä vuonna 2013 pääteemanaan ”Terveys kaikissa politiikoissa”. Tämä Suomen jo EU-puheenjohtajuuskaudellaan 2006 lanseeraama ja nyttemmin globaalisti vakiintunut käsite tarkoittaa käytännössä sitä, että korostetaan sektorienvälistä yhteistyötä, terveyserojen vähentämisen tärkeyttä ja terveyttä ihmisoikeutena. Tärkeää on silloin korostaa ennalta ehkäiseviä toimia.¹⁹

Samoja periaatteita on Suomessa noudatettu 1980-luvulta alkaen aktiivisuuden vaihdellessa myös hallituspuolelta. ”Terveyden edistäminen” -termi tuli Suomeen WHO:sta 1980-luvulla.²⁰ Suomessa oli tuossa vaiheessa THL:ää edeltäneen Kansanterveyslaitoksen (KTL) perustamisen jälkeen ihan eri tavalla mahdollista kerätä väestötasoisia tietoja terveydestä ja elintavoista. Terveyspoliittisessa keskustelussa esillä ovat olleet erilaiset WHO:n dokumentit: ns. Lalonden raportti vuodelta 1974, Ottawan terveyden edistämisen peruskirja vuodelta 1986 sekä Alma-Atan julistus (1978), jotka kaikki ovat luonteeltaan ns. soft law:ta, joka ei ole oikeudellisesti sitovaa samalla tavoin kuin perustuslaki ja ihmisoikeussopimukset.²¹ Juristi- ja lääkäriprofessoiden erilaiset lähtökohdat johtavat toisinaan siihen, että ammattikuntien välinen yhteistyö ei suju toivotulla tavalla.²²

18 <https://stm.fi/ministerio/kansainvaliset-asiat/who> (vierailtu 13.6.2025). Ks. myös <https://stm.fi/pandemiasopimus> (vierailtu 3.8.2025).

19 Kimmo Leppo, Terveyspolitiikan lähtökohtia ja perusteita Suomessa ja kansainvälisesti, s. 85–102 teoksessa Marita Sihto – Hannele Palosuo – Päivi Topo – Lauri Virrankoski – Kimmo Leppo (toim.), Terveyspolitiikan perusta ja käytännöt. THL 2013.

20 Leppo 2013, s. 90.

21 Ongelmista ks. Sirpa Soini, Geenitestaus ja lakien henki. Tutkimus geenitestien sääntelystä. Helsingin yliopisto, Oikeustieteellinen tiedekunta 2020.

22 Ääriesimerkkinä ks. Selvitys sääntelytarpeista ja työryhmän näkemyksiä lainsäädännön muuttamisesta. Elämän loppuvaiheen hoitoa, itsemääräämisoikeutta, saattohoitoa ja eutanasia koskevan lainsäädäntötarpeen asiantuntijaryhmän loppuraportti. STM:n raportteja ja muistioita 2021:33.

3.2. WHO:n sääntelyn vaikutus Suomen perustuslakiin

Myös Suomen perustuslain 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle asetetaan ”väestön terveyden edistämistä” koskeva velvoite. Yleiskielellä tämä tarkoittaa samaa kuin kansanterveyden edistäminen. Tällä viitataan sosiaali- ja terveydenhuollon ennalta ehkäisevään toimintaan ja yhteiskunnan olosuhteiden kehittämistä väestön terveyttä edistävään suuntaan. Missään ei tuotu avoimesti esiin säännöksen taustaa, mutta on luontevaa tulkita, että noin haluttiin vahvistaa vallalla oleva terveyspolitiikka perustuslain tasolle.

Vuoden 1995 perusoikeusuudistusta ei vietty läpi niin helposti, että perustuslakiin olisi vain lisätty uusia perusoikeuksia. Hyvinvointivaltio toteutettiin Suomessa pikemmin toisin päin. Ensinnä uudistettiin sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevia tavallisia lakeja. Suomalaisista hyvinvointivaltioita oli rakennettu jo pitkälle sodan jälkeisinä vuosina. Terveydenhuolto oli kuitenkin jäänyt muista osa-alueista jälkeen 1950-luvun lopussa, sillä mahdollisuuksissa saada hoitoa oli suuria eroja ihmisten välillä muun muassa asuinpaikasta ja sosiaalisesta asemasta riippuen.²³

Perusoikeusuudistusta valmisteltiin lopulta 1970-luvun alusta aina 1990-luvun puoliväliin asti. Silloin oli voimassa kansanterveyslaki (66/1972), jonka tekstissä tuotiin esiin paljon samat asiat, jotka parikymmentä vuotta myö-

hemmin vahvistettiin periaatteellisesti perustuslain tasolla. Tämä vahvisti myös kansanterveyslain sisältöä, sillä jos jostain tavallisella lailla turvatusta oikeudesta on maininta myös perustuslaissa, sitä ei voida ainakaan kokonaan poistaa tavallisella lailla ilman, että tilalle tulee vähintään samantasoista suojaa antava järjestelmä.²⁴ Kansanterveyslaki kumottiin vasta sote-uudistuksen myötä 2020-luvun alussa. Tässä jouduttiin selvittämään, että uusi laki täytti muun muassa PeL 19.3 §:n vaatimukset (mm. PeVL 26/2017 vp ja PeVL 17/2021 vp).

Suomen sitoutuminen Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimukseen teki uudistuksesta välttämättömän. Uudistusta valmistelemaan nimetty perusoikeuskomitea teki laajan uudistusehdotuksen vuonna 1992. Komitean saaman toimeksiannon mukaan ehdotuksen tuli sisältää säännökset myös tärkeimmistä TSS-oikeuksista. ”Säännöksiä muotoillessa tuli ottaa huomioon tosiasialliset mahdollisuudet oikeuksien toteuttamiseen”, komitea totesi. Tämä merkitsi sitä, että ”vain ne TSS-oikeudet on muotoiltu yksilön subjektiivisiksi oikeuksiksi, jotka jo nykyään on käytännössä toteutettu ainakin lähes kattavasti”. Toisaalta ehdotettuihin TSS-oikeuksiin liittyi myös tavoitteellinen ulottuvuus. Julkinen valta veloitettiin esimerkiksi edistämään väestön terveyttä.²⁵

Terveyttä ei määritellä perustuslaissa, mutta perusoikeusuudistuksen yhteydessä sosiaali- ja terveysvaliokunta määritteli terveyden

23 Ks. Yrjö Mattila, Suuria käännekohtia vai tasaista kehitystä? Tutkimus Suomen terveydenhuollon suuntaviivoista. Kansaneläkelaitos 2011, s. 135–151; Heikki Niemelä, Suomen sosiaaliturvajärjestelmien synty 1945–1990, s. 88–110 teoksessa Pertti Haapala (toim.), Hyvinvointivaltio ja historian oikut. Työväen historian ja perinteen tutkimuksen seura 1993; Pekka Kosonen, Pohjoismaiset mallit murroksessa. Gaudeamus 1998, s. 111–135.

24 Vrt. Antti Kivivuori, Perusoikeustyöryhmän muistio (1981), lausuma, s. 50: ”Kun ihmisten tärkeitä arvoja halutaan kehittää lainsäädännöllä, se on tuntuvasti vaikeampaa tehdä vaikeutetussa lainsäätämisyjärjestyksessä eli perustuslain säätämisyjärjestyksessä kuin yksinkertaisella eduskuntaenemmistöllä tavallisella lailla. Tärkeiden arvojen kehittämiseen on siten tavallinen laki otollisin keino. Sillä voidaan täysimääräisesti säännellä niin viranomaisten kuin kansalaisten toimintaa. Tämän etenemistien saattaa kuitenkin katkaista sellainen perustuslain säännös, jonka vuoksi kehittämistointa ei voida toteuttaa tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.” Tällainen toimintatapa oli vallalla Ruotsissa, jossa oli luotu hyvinvointivaltio paljon ennen Suomea ja ilman ensimmäistään TSS-oikeutta perustuslaissa.

25 Perusoikeuskomitean mietintö. KOM 1992:3, s. 90–91.

WHO:n perussääntöön viitaten ”täydelliseksi ruumiillisen, henkisen ja sosiaalisen hyvinvoinnin tilaksi” (StVL 5/1994 vp).

4. Pandemiasopimus Suomen kannalta

Covid-19 aiheutti kaikkialla perus- ja ihmisoikeuksien loukkauksia. Jouduttiin ratkaisuun, kuinka paljon voidaan rajoittaa yksilöiden oikeuksia väestön terveyden suojelemiseksi.²⁶ Suomen perusoikeusjärjestelmä sinällään toimi varsin hyvin koronapandemian aikana. Ongelma oli lähinnä siinä, että esimerkiksi vanhusten ja eri laitoksissa olevien ihmisten oikeuksia rajoitettiin toisinaan ilman, että se perustui eduskunnan säätämään lakiin.²⁷ Parantamisen varaa tietenkin aina on, eikä perusteluksi riitä se, että oikeuksien loukkauksia tapahtui kaikkialla. Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvattujen oikeuksien epäiltyjä loukkauksia koskevia juttuja on korona-ajalta yhä runsaasti ihmisoikeustuomioistuimessa odotamassa ratkaisua.²⁸

Suomi piti ihmisoikeuksia esillä pandemiasopimuksen valmisteluprosessissa.²⁹ Samalla korostettiin, että se, miten jäsenvaltiot järjestävät terveydenhuoltonsa ja varautumisensa jää kuitenkin edelleen kansalliseen toimivaltaan. Hyväksytyn pandemiasopimuksen johdannossa mainitaan ihmisoikeudet sopimuksen tavoitteena, ja lisäksi mainitaan ainakin YK:n lapsen oikeuksien sopimus, naisten oikeuksi-

en sopimus ja vammaissopimus. Ne on otettava huomioon sopimuksen tulkinnassa. Ne ovat kaiken perusta. Suomi pyrkii muutoinkin parantamaan valmistautumista vastaaviin tilanteisiin. Muun muassa valmiuslakia (1227/2016) ja tartuntatautilakia (1552/2011) ollaan uudistamassa, ja on jo säädetty laki yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta (310/2025).³⁰

Eduskuntaa pidettiin säännöllisesti ajan tasalla sopimusneuvottelujen edistymisestä. Eduskunnalle annetussa U-kirjelmässä tuotiin esimerkiksi esille Suomen kanta siitä, että pandemiasopimuksessa tulisi käsitellä ensisijaisesti sellaisia kysymyksiä, joita ei ole katettu olemassa olevilla mekanismeilla. Jäsenmaiden rooli terveyspolitiikan määrittelyssä ja terveyspalveluiden järjestämisessä tuli huomioida. Lisäksi kiinnitettiin huomiota siihen, että sopimuksessa tulee huomioida ihmisoikeusperustaisuus riittävällä tavalla.³¹ Toki ymmärrettiin, että kompromisseja joudutaan tekemään. Vaikka kaikki suhtautuvat periaatteessa myönteisesti ihmisoikeuksiin, ei uuden sopimuksen aikaan saaminen ole koskaan helppoa. Valtiot valvoivat omaa toimivaltaansa. Sanktioista päättäminen on myös usein vaikeaa.³² Siten pandemiasopimuksen aikaan saaminen on kunnioitettava saavutus, kunhan se saadaan vielä voimaan.

26 Yleisesti ks. esim. Morten Kjaerum – Martha F. Davis – Amanda Lyons (toim.), COVID-19 and Human Rights. Routledge 2021.

27 Ks. Liisa Nieminen, Equality and Social Rights within the Finnish Welfare State. *Scandinavian Studies in Law*, Volume 68 (2022), s. 231–248, 242–244 ja Iina Järvinen, Kulttuuriset oikeudet kriisissä. *Lakimies* 123 (2025:3–4), s. 424–447, 430–432.

28 [https://www.echr.coe.int/factsheets/covid-19 health crisis](https://www.echr.coe.int/factsheets/covid-19%20health%20crisis)) ja esimerkkejä keskeisistä tapauksista. (vierailtu 15.6.2025)

29 Sopimuksen valmistelun vaiheista ks. <https://inb.who.int> (vierailtu 15.6.2025).

30 Tarkemmin ks. hallituksen esitys 205/2024 vp laiksi yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta ja eräksi muiksi laeiksi.

31 Pandemiavalmiutta ja -varautumista ja pandemian torjuntaa koskeva kansainvälinen sopimus, U-jatkokirje eduskunnalle (U 122/2022 vp), 2.4.2025 (Sosiaali- ja terveysministeriössä laadittu, Outi Kuivasniemi).

32 Eri valtioiden kannoista ks. esim. Ann-Beatrix Balcazar Moreno – Gian Luca Burci – Adam Strobejko, Taxonomy of substantive proposals for a new instrument on pandemic prevention, preparedness and response. Global Health Centre 1/2022.

Struggles over Drowning Heritages

Sanna S. Lehtinen

Drowning Lawscapes: State Responsibility for Future Generations' Rights to Coastal Heritage¹

“The ultimate, hidden truth of the world, is that it is something that we make, and could just as easily make differently.”

– David Graeber

In my doctoral thesis, I argue that spaces that are recognized as official cultural and natural heritage under law and international conventions tend to end up becoming occupied, used, and exploited in ways that degrade the very cultures and ecosystems they are supposed to protect. Since submitting my thesis at the beginning of this summer, I have seen many of its themes become even more relevant.

In June, while residents of Venice in Italy were sweltering under a heatwave, private jets from across the globe landed in the city to deliver guests to a billionaire's extravagant wedding.² The wedding may have dazzled the world, but in Venice, it sparked anger. In the weeks before the event, locals protested, saying their city was being used as a stage for the rich and famous, while problems like people moving away and excessive tourism were ignored by the city council.

Around the same time this summer, in the United States, a new immigration detention center was opened in the protected Everglades wetlands in Florida. The center's environmental impact was not assessed before the construction, even though the Everglades' unique ecosystem supports a wide variety of plants and animals, including many threatened and endangered species protected by law.

Instead, the center was named Alligator Alcatraz, where species like crocodiles, alligators, and pythons – as President *Trump* put it – should guard the detainees from escaping. However, law has now being put to the test, as just last week a district court ordered a two-week halt to construction while a federal judge considers whether the center violates environmental laws.³

Both Venice and the Everglades represent fragile heritage sites that are threatened by climate impacts, especially rising sea levels. These actions not only harm the humans and other species connected to these areas but also change the kind of heritage we leave for future generations. On top of that, the Venice city council and Trump's administration represent the public authorities responsible for protecting the heritage, and in these cases, they are the ones enabling the damage to heritage.

1 This text is the author's *lectio praecursoria* delivered on 15 August 2025 at the public doctoral defense held at the Faculty of Law, University of Helsinki, where the author defended the dissertation “Drowning Lawscapes: State Responsibility for Future Generations' Rights to Coastal Heritage”. The opponent was Associate Professor Merima Bruncevic from the University of Gothenburg, and the custos was Professor Ida Koivisto from the University of Helsinki.

2 This refers to the wedding of Jeff Bezos, one of the world's richest individuals, and his partner Lauren Sánchez.

3 A federal court later ordered the detention center to be closed because of environmental and human rights violations. In September 2025, however, a federal appeals court granted requests from the State of Florida and the US Department of Homeland Security to halt the enforcement of that order.

Heritage exists in many kinds of spaces around us. In my thesis, ‘heritage’ is understood as an umbrella term and a phenomenon that covers various forms of heritage including cultural, natural, tangible, intangible, underwater and Indigenous heritage, with a special focus on coastal heritage, meaning heritage located on land and in the sea in coastal areas. However, what an individual considers heritage, or what, for instance, cultural studies might define as heritage, does not always align with what the law or jurisprudence recognize and officially protect as heritage. While we might tend to think of law as neutral, it is created and shaped by humans. The decisions about what is recognized as ‘official’ heritage – and what is not – are human decisions as well.

The reason I started by highlighting these two examples, Venice and Everglades, is that they are both official heritage sites included on the UNESCO World Heritage List. This means they are protected under World Heritage Convention and international heritage law. The core idea of heritage protection is to safeguard heritage so that it can be passed on to future generations. Yet, at the same time, we are using and consuming that very heritage at future generations’ expense. In my thesis, I argue that these sites are vulnerable for reasons that current legislation does not adequately recognize, and Venice and Everglades serve as two key examples of what I call drowning lawscapes.

The concept of lawscape can be theorized and interpreted in various ways. In my research, it refers primarily to how space and law intersect; how law meets space; how law and space are coextensive, meaning, that we are always in a lawscape – even right now, here, in this lecture room. My study examines how current generations use heritage as a space, which is

simultaneously also the space of future generations. I approach future generations broadly, including both human and non-human beings that inhabit the very same space. In this context, we can speak of a spatial struggle or a spatiotemporal conflict, a contest over how space is used and who it belongs to. As the examples I mentioned show, the struggle over heritage space is far from equal. It is based on hierarchies and is deeply intertwined with political and economic power, where heritage is harnessed to meet the demands of capital, for example, by becoming a backdrop for luxury weddings or playing a role in systems of control.

My thesis is a journey divided into five parts. After the first, introductory part, I move on to the second part, titled ‘Grammar’. International heritage law has an inbuilt grammar that draws distinctions between cultural and natural heritage, tangible and intangible heritage, and underwater and land-based heritage. For example, Venice is officially designated as cultural heritage, whereas the Everglades is classified as natural heritage. So, the law makes clear distinctions, but in real life, where law and space meet, those lines do not always fit the space. Venice, a city surrounded by a lagoon and whose very existence depends on its unique connection to water, shows that culture does not simply end at one point and nature begin at another. Similarly, human activity has shaped and touched the Everglades so deeply that separating it from culture is impossible.

Moreover, these categories also fit poorly with the kinds of transformations brought about by the climate crisis. Sea-level rise, for instance, may eventually turn heritage that exists on land into underwater heritage. I argue that the law fails to adequately recognize drowning heritage because the climate crisis

challenges the categories and classifications the law has defined for heritage. Therefore, in my thesis, I look for ways to move beyond these binary distinctions embedded in heritage law and its limited ability to respond to the climate crisis. As a response, I propose widening the law's grammar with the concept of liminal heritage. The term liminality, borrowed from cultural anthropology, refers to a space in-between: something not yet, or no longer, clearly defined. For example, heritage that is drowning or melting is no longer completely on the ground, but not yet fully underwater either. In other words, liminal heritage is heritage that resists clear categorization. It exists in spaces of transition: between land and sea, under and above water, culture and nature, the tangible and the intangible.

The third part titled 'Methodology' is an experimental section in which the actual drowning of the lawscapes of Venice and the Everglades takes place. Before the drowning, however, my thesis explores the background, history, and current state of protection at these two sites. Based on my analysis, I argue that the legal and political tools currently relied upon in heritage management do not align with the actual protection needs of these sites.

Think of Venice again. It might bring to mind crowds of tourists, cultural landmarks, or a dream wedding setting – and all of that is undoubtedly true. But it is also a living city and ecosystem where daily life unfolds, a home and heritage for people and other-than-humans. Given its global fame and popularity as a travel destination, one might assume that Venice is also well protected. At first glance, it seems that plenty has been done in recent years: cruise ships are banned from the canal near the historic center, the flood gates rise against high water, and day visitors are charged an access fee.

However, I argue that these protective measures are largely aimed at preserving a certain image of Venice and the benefits that come with it. Cruise ships and their tourists have not vanished; they still come, only anchoring farther out. Flood gates keep tourists' feet dry, but at a cost to the lagoon's ecological health. And the access fee appears more symbolic than effective as there is so far no evidence that it reduces tourist numbers. And in my thesis, that very Venice drowns.

The Everglades, in turn, has been a national park since 1947. But the national park covers only a small part of the original Everglades ecosystem and Indigenous lands. Much of the area has been cleared for agriculture and tourism; airports, landfills, luxury resorts, and Disney World have been built there. And now, Alligator Alcatraz. In my thesis, I also drown this Everglades.

Using the method of drowning, my thesis reveals how existing legal structures marginalize liminal heritage and sustain oppressive power relations. Drowning heritage takes imagination; saving it takes legal imagination. In my thesis, I explore two futures for a drowned Venice. As a spoiler, one is more hopeful, the other less so. Then I repeat the same exercise with the Everglades. I propose that by employing legal imagination, we can develop legal approaches and interpretations that safeguard coastal heritage more effectively than what is done today. The fact is that we can no longer turn back the rising sea – but we still have choices in how we respond to it.

However, in my thesis, my intention is not only to drown things, but to also build them up. Therefore, in the fourth part titled 'Perspective', I formulate new principles for critical heritage law and introduce approach on the protection of the heritage of future generations

as a living horizontal responsibility stretching across time, demanding care beyond anthropocentric interests. In a nutshell, this critical approach to heritage law means questioning the existing vertical system and proposing new principles for its development. Thus, I argue that we need the shift of perspective: heritage is not just cultural or natural, it is more-than-human. Its legal protection should not only flow from the top down but should be shared within and learned from communities. By embracing care and kinship between and within generations, the law can help ensure that living, thriving spaces are cherished for the future.

The last part of my research compiles the conclusions. To summarize them briefly: the current ability of international heritage law to safeguard drowning heritage is inadequate and anthropocentric, leaving coastal futures vulnerable to loss and damage. A key part of changing that is reimagining legal responsibility for heritage differently as well as the steps that are needed to ensure that it could actualize. Therefore, the law needs to adapt by recognizing heritage as a living and changing part of our environment. It should assign flexible but clear responsibilities to protect these sites, connect different types of heritage protection, and include all voices affected by the climate emergency to ensure fair and effective safeguarding.

The climate crisis is also a social catastrophe, with some consequences that cannot be undone. Social disasters destroy the everyday things we often take for granted, such as culture, nature, and heritage, leaving some of them to drown in silence. While I have been emphasizing legal imagination here, 'legal' on its own is not enough. We need all kinds of imagination – imagination that crosses disciplines and brings science and art together. That is why I have also engaged with climate fiction

in my thesis. Culture, art, nature, and heritage are exactly the things that feed our imagination and are at the very core of our existence.

As I mentioned, in my thesis I color two kinds of futures for coastal heritage protection. They are shaped by my research and my imagination, and someone else might color them differently. Imagining other kinds of futures does not change the status quo right away, but it can create space for new ideas and new solutions. During the years I worked on this thesis, a trend of climate litigation has started to emerge. People are taking action for the rights and spaces of present and future generations. And there are many ways to take action, and one important way as well, is to produce researched knowledge. Therefore, I want to close my lecture with hope, inspired by the words of the late anthropologist David Graeber. While the future may seem difficult or uncertain, it can just as well be hopeful. When we dare to imagine the future differently, we take the first step toward making it real.

Opponent's Written Statement on Sanna S. Lehtinen's Doctoral Dissertation *"Drowning Lawscapes: State Responsibility for Future Generations' Rights to Coastal Heritage"*

Merima Bruncevic

1. Introduction

I have been appointed by the Faculty of Law at the University of Helsinki to act as the Opponent for the public defence of *Sanna S. Lehtinen's* doctoral dissertation entitled "Drowning Lawscapes: State Responsibility for Future Generations' Rights to Coastal Heritage". The public examination took place on August 15, 2025, and I hereby submit my written statement based on the dissertation and Sanna S. Lehtinen's performance during the defence.

The dissertation is a conceptually rich and timely contribution to critical legal and environmental thought. It proposes a reconfiguration of state responsibility and heritage law in the context of climate-induced transformation, particularly sea level rise. It is grounded in theoretical pluralism and interdisciplinary depth, drawing from feminist legal theory, critical environmental law, legal geography, and posthumanist jurisprudence.

The public defence was conducted in a collegial and scholarly manner. Lehtinen responded to questions with clarity, composure, and impressive intellectual reflexivity.

Based on the quality of the dissertation and Lehtinen's performance at the defence, I propose that the dissertation be accepted.

2. Scientific Contribution

The dissertation clearly fulfils the criterion of containing new scientific knowledge. It introduces and develops the concept of "liminal heritage" to describe heritage sites in a precarious state – neither submerged under water nor on land – under threat from rising sea levels. This concept is analytically and legally impressive and productive, offering a new lens through which to reconsider the foundations of heritage law and the limitations of territorial state responsibility in the Anthropocene.

By analysing two richly developed case studies, the Venice Lagoon and the Everglades, the dissertation reveals how law is not only applied to these spaces but is also produced and shaped through them. These case studies are not anecdotal but are theoretically mobilised to demonstrate the shifting spatial, material, and temporal assumptions of legal form.

In doing so, the dissertation intervenes in ongoing debates in critical heritage studies, environmental humanities, and legal theory, offering a genuinely original contribution.

3. Critical Thinking and Theoretical Sophistication

The dissertation demonstrates a high level of critical thinking. It challenges conventional understandings of legal responsibility and proposes a relational, atmospheric, and multi-scalar understanding of legal engagement. Lehtinen applies critical theory not merely as a framework but as a method, allowing concepts like attentiveness, relational subjectivity, and temporal pluralism to guide the analysis.

Particularly praiseworthy is the dissertation's refusal to settle into a single disciplinary comfort zone. Instead, it insists on operating between and across traditions, juridical, ecological, philosophical.

This approach embodies a form of scholarship that is committed, generous, and intellectually bold.

4. Familiarity with the Field

Lehtinen demonstrates profound familiarity with the relevant fields, including international environmental law, heritage law, feminist legal theory, and legal geography. The literature is not only cited but engaged with critically, and the interdisciplinary range is handled with maturity and care.

The dissertation shows clear awareness of both doctrinal standards and theoretical debates, balancing them to construct an argument that is legally grounded while also philosophically expansive.

This balance between theory and doctrine is not easy to achieve in this field, yet Lehtinen does so with scholarly authority.

5. Methodological Mastery

The dissertation applies an innovative methodological approach grounded in attentiveness, situated knowledge, and embodied legal thinking. Of particular note is the use of *walking*, both as an experiential method and as a metaphor, which is applied to navigate and interpret lawscapes.

This methodological sensitivity enables the dissertation to attend to atmospheres, environments, and legal affects that often escape conventional legal analysis. The research methods are consistently aligned with the theoretical commitments of the work.

Lehtinen demonstrates confidence in working with complex, non-linear materials and in maintaining coherence across conceptual, spatial, and temporal dimensions.

6. Scientific Convincingness and Conceptual Clarity

The dissertation is scientifically convincing and logically structured. Its core concepts are clearly articulated and consistently developed. The structure is divided into five poetic parts:

1. END/BEGINNING,
2. GRAMMAR,
3. METHODOLOGY,
4. PERSPECTIVE, and
5. BEGINNING/END.

This is unconventional, but it serves the argument well and mirrors the conceptual dissonance the dissertation seeks to explore.

Some sections, particularly those engaging poetic or metaphorical language, might challenge more traditional legal readers. However, this is also a strength rather than a shortcoming.

The thesis reflects a deliberate and well-executed stylistic choice, grounded in the dissertation's theoretical commitments.

7. Justified Results and Ethical Integrity

The dissertation answers the research questions it sets out to explore. The results are presented in the form of five normative principles for rethinking state responsibility in the context of coastal heritage loss. They are justified, clear, and well-supported. These include:

1. Legal recognition of liminality,
2. State responsibility beyond territorialism,
3. Relational legal subjectivity,
4. Temporal pluralism, and
5. Attentiveness as method.

The dissertation also adheres to the ethical norms of research.

Lehtinen demonstrates reflexivity in her research design and methodological orientation, especially in relation to positionality and the treatment of vulnerable environments and communities.

8. Conclusion and Recommendation

To conclude, Sanna S. Lehtinen has produced a sophisticated, poetic, and politically significant doctoral dissertation. It contributes new knowledge, demonstrates critical and independent thinking, and reflects deep engagement with both law and its planetary condition.

Lehtinen's performance at the public defence confirmed her command of the material and her ability to engage in serious academic dialogue.

It is therefore my recommendation that the Faculty of Law approve this dissertation and award Sanna S. Lehtinen the degree of Doctor of Laws.

Vihamielinen siirtolaisuus ja oikeus hakea turvapaikkaa – utopian ja valtapolitiikan jännitteessä¹

Liberaalissa demokraattisessa valtiossa valitsee jännite yksilön oikeuksien ja yhteisen hyvän välillä. Ihmisoikeudet ovat modernin oikeusvaltion ytimessä, mutta oikeuksien pysyvää etusijaa ei voida ottaa yhteiskunnallisen toiminnan lähtökohdaksi. Mikään yksilön oikeus ei voi olla rajoittamaton, koska voimme haluta toimia tavalla, joka on haitallista tai vaarallista itsellemme tai muulle yhteiskunnalle. Yhteisönkään etua ei voida aina asettaa politiikan lähtökohdaksi, koska tässä tilanteessa kadottaisimme ajatuksen jokaiselle kuuluvista ihmisoikeuksista. Edellä kuvattu jännite on yksi modernin oikeusvaltion paradoksi.

Keskustelu valtion ja yksilön (esimerkiksi turvapaikanhakijan) oikeuksien välillä nousee esiin esimerkiksi suomalaisessa ja eurooppalaisessa siirtolais- ja pakolaispolitiikassa. Onko esimerkiksi oikeus hakea turvapaikkaa kaikissa tilanteissa ehdoton oikeus, vai onko valtiolla yhteiseen hyvään vedoten oikeus rajoittaa tätä oikeutta esimerkiksi silloin, jos turvapaikan hakeminen liittyy vihamieliseen välineellistettyyn siirtolaisuuteen, jonka tavoitteena on kiusata tai horjuttaa sitä valtiota, jonka pitäisi ottaa hakemus vastaan? Kuinka Suomen viranomaisten tulisi toimia esimerkiksi sellaisessa tilanteessa, jossa vihamielinen valtio kuljettaa satoja tai tuhansia kolmannen maailman kansalaisia tai vaikka vankilasta vapautuneita rikollisia Suomen rajalle hakemaan turvapaikkaa?

Osa asiantuntioista ja kansainvälisistä järjestöistä ovat sitä mieltä, että myös tällaisessa tilanteessa, jossa turvapaikan hakemisen tarkoitus on tuottaa yhteisölle harmia, jokaisella on oikeus jättää kansainvälisen suojelun hakemus. Tämän yksilön oikeuksia korostavan lähestymistavan mukaan oikeus hakea turvapaikkaa on ehdoton ja universaali ihmisoikeus, jota ei voi missään tilanteessa rajoittaa. Oikeutta hakea turvapaikkaa tulee kunnioittaa, vaikka oikeutta käytettäisiin vihamieliseen tarkoitukseen.

Ilman hakemuksen vastaanottamista, ajattelevat tämän kannan puolustajat, ei voida varmistaa, että henkilöä ei palauteta palauttamiskiellon vastaisesti kotimaahansa. Tämä on tällä hetkellä sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen että Luxembourgin toimivan EU-tuomioistuimen kanta, vaikka tässä kirjoituksessa kuvattuun tilanteeseen Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ei ole vielä ottanut kantaa.

Vastakkaisen näkemyksen mukaan turvapaikan hakeminen ei voi olla kaikissa tilanteissa absoluuttinen oikeus, vaan myös turvapaikanhaun olosuhteet, tarkoitus ja esimerkiksi kansallinen itsemääräämisoikeus ja turvallisuus tulee voida ottaa harkinnassa huomioon. Tärkeämpää kuin abstraktin säännön noudattaminen on se tavoite, jonka vuoksi sääntö on luotu. Valtiolla on näin ollen oikeus suojata itseään, turvallisuuttaan ja omaa suvereenisuuttaan ja tilapäisesti estää oikeus hakea turva-

¹ Ks. myös Jari Pirjola, Hostile Instrumentalized Migration and the Right to Seek Asylum. Reflecting the European Legal Framework, *European Journal of Migration and Law*, Vol 27, issue 1 (2025).

paikkaa. Vihamielisessä välineellisessä turvapaikanhaussa ei ole tästä näkökulmasta katsottuna kysymys kansainvälisen suojelun tarpeesta vaan turvapaikkainsituaution väärinkäytämisestä. Tällaisessa tilanteessa yhteisön etu voi mennä yksilön oikeuksien edelle. Voiko valtio, kansainvälisen oikeuden luojana, olla sitoutunut itselleen vaarallisiin tai valtion suvereenisuutta haitallisesti rajoittaviin yksilön oikeuksiin?

Yksilön ja yhteisön jännitettä pohdittaessa on otettava huomioon myös se, että kansainvälisen oikeuden mukaan jokaisella valtiolla on oikeus päättää siitä, keitä ulkomaalaisia se päästää alueelleen. Jos vihamielinen valtio tuo siirtolaisia rajalle ja estää heitä palaamasta, maahantuloon liittyvä päätösvalta käytännössä siirtyisi vihamieliselle valtiolle.

Yksilön ja yhteisön jännitteessä Euroopan unioni näyttäisi ottaneen yhden askeleen yhteisön edun suuntaan. Euroopan komission 11.12.2024 antaman tiedonannon mukaan jäsenvaltioilla on oikeus säätää toimista, joilla vahvistetaan turvallisuutta ulkorajoilla ja torjutaan niitä hybridiuhkia, joka liittyvät muutoliikkeen käyttämiseen aseena.

Kuinka tässä kirjoituksessa kuvattu jännite tulisi ratkaista? Itse ajattelen niin, että järkevintä on löytää pragmaattinen ratkaisu, jossa jännitteen kummallekaan osapuolelle ei anneta pysyvää ehdotonta etusijaa. Ajatus ihmisille kuuluvista oikeuksista on tärkeä, mutta oikeuksien toteutumisen tulee aina olla sidoksissa myös poliittiseen päätöksentekoon ja demokraattisiin instituutioihin. Näin voimme varmistaa, että erilaisille tulkinnoille avoimet ihmisoikeusnormit vievät meitä haluttuun ja toivottuun suuntaan.

Ihmisoikeuksilla on modernissa oikeusvaltiossa keskeinen asema, mutta oikeuksia tulee voida oikeusvaltiollisessa menettelyssä myös

rajoittaa. Vaikka oikeus hakea turvapaikkaa on tärkeä oikeus ja vainotuille tulee tarjota suojelua, tätä oikeutta pitää voida myös tilapäisesti ja tarkoin rajatusti rajoittaa, jos se johtaa haitallisiin, absurdeihin tai jopa vaarallisiin tilanteisiin.

Universaaleiksi ajateltujen oikeuksien käytännön soveltaminen niin kansainvälisesti kuin kansallisellakin tasolla tapahtuu usein ihmisoikeusihanteiden ja konkreettisesta maailmasta nousevien poliittisten argumenttien välisessä jännitteessä. Jos molemmat näkökulmat eivät ole harkinnassa mukana, on vaarana, että ihmisoikeudet muuttuvat joko politiikasta irtautuneeksi utopiaksi tai ihmisoikeussopimusten määräyksistä piittaamattomaksi valtapolitiikaksi.

Jari Pirjola

Oikeudellinen elämä

OIKEUSMINISTERIÖ julkaisi syyskuussa lainvalmistelun kuulemisoppaan, joka korvaa säädösvalmistelun kuulemisoppaan vuodelta 2016. Uudistettu opas on edeltäjäänsä huomattavasti kattavampi sisältäen konkreettisia ohjeita ja esimerkkejä kuulemisten suunnitteluun, järjestämiseen, dokumentointiin ja käsittelyyn. Opas sisältää kahdentasoisia ohjeistuksia: periaatteita, joita tulisi lähtökohtaisesti soveltaa sellaisenaan, ja vapaaehtoisesti noudatettavia suosituksia. Kuulemisopas ei ole oikeudellisesti sitova, mutta uudessa oppaassa korostetaan, että periaatteista voi poiketa vain perustellusta syystä. Varhaisten, esi- ja perusvalmisteluvaiheen kuulemisten merkitys korostuu myös enemmän verrattuna aiempaan oppaaseen, ja oppaassa on omat lukunsa kuulemisista lakien seurannassa ja jälkiarvioinnissa sekä EU-enakkovaikuttamisessa, EU-säädösten ja valtiosopimusten valmistelussa. Uudistetun kuulemisoppaan tavoitteiksi mainitaan lainvalmistelun laadun ja avoimuuden parantaminen sekä ministeriöiden kuulemiskäytäntöjen yhdenmukaistaminen hyvien käytäntöjen mukaisesti.

* * *

Rauna Kuokkanen alkuperäiskansojen oikeuksien toteutumisen ja jaetun vastuun näkökulmasta. Päivien paneeleissa jatkettiin vastuullisuuden teemoista niin verotuksen, yritystojen eläinten, luonnon, kansallisen ja kansainvälisen rikosoikeuden, poliisitoiminnan ja turvallistamisen, esitutinnan ja rikosoikeudellisten oikeudenkäyntien näkökulmasta. Paneeleissa nostettiin esiin myös tekoälyn ja vastuullisuuden liittyviä kysymyksiä niin tekoälyn riskien ja mahdollisuuksien kuin vastuunkin näkökulmasta sekä esitettiin ajatuksia ennakoivan oikeuden ja oikeusmuotoilun mahdollisuuksista vastuullisuuden edistämiseksi. Oikeustieteen päivien iltavastaanotto järjestettiin Åbo Akademin historiallisessa Juridicum-rakennuksessa. Iltavastaanotolla sai tutustua Åbo Akademin ja Turun yliopiston LAW-POL-hankkeeseen (<https://lawpol.fi/tietoa-hankkeesta/>), jossa kehitetään oikeuden ja politiikan rajapinnan tutkimusinfrastruktuuria, sekä nauttia työelämäprofessori *Julia Korkmanin* upeista laulusovituksista.

* * *

OIKEUSTIETEEN PÄIVÄT järjesti tänä vuonna Åbo Akademi. Tapahtuma järjestettiin vielä tuolloin kesäisessä Turussa 20.–21.8.2025. Päivien teemana oli vastuullisuus tänään ja huomenna. Tapahtuman keynote-puheenvuoroissa vastuullisuutta (accountability) ja vastuuta (responsibility) käsitteivät julkisoikeuden professori *Ida Koivisto* julkishallinnon läpinäkyvyyden näkökulmasta sekä arktisen alkuperäiskansatutkimuksen professori

POHJOISMAINEN RIKOSOIKEUS-WORKSHOP (Nordisk workshop i straffrätt) järjestettiin Helsingin yliopistossa 11.–12.9.2025. Seminaariin osallistui rikosoikeustieteilijöitä ja virkakunnan edustajia kaikista Pohjoismaista. Tapahtuman ohjelmassa kuultiin ajankohtaisia katsauksia eri Pohjoismaiden kriminaalipolitiikasta, väitöskirjatutkijoiden alustuksia ja Helsingin yliopiston rikosoikeuden emeritusprofessori *Tapio Lappi-Seppälän*

keynote-puheenvuoro. Seminaarissa kuultujen asiantuntijoiden jaettu huolenaihe oli merkittävästi lisääntynyt rikosoikeuden käyttö Pohjoismaissa. Seuraavan kerran samoista teemoista päästään keskustelemaan hieman kauempana, koska näillä näkymin seuraava rikosoikeusworkshop järjestetään Grönlannin Nuukissa 10.–12.6.2026.

* * *

UUDEKSI OIKEUSKANSLERIKSI nimettiin Turun yliopiston oikeustieteen professori *Janne Salminen*, kun *Tuomas Pöysti* irtisanoutui oikeuskanslerin virasta keväällä 2025 siirtyäkseen töihin belgialaiseen Geradin Partners -asianajotoimistoon. Salminen aloitti tehtävässä syyskuussa. Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta järjesti Salmiselle läksiäiset 28.08.2025. Läksiäispuheessaan Salminen painotti olevansa innoissaan uusista työtehtävistä sekä niihin liittyvistä vaatimuksista ja haasteista. Salminen onkin aloittanut tehtävässään vauhdikkaasti, ja useat lehdet ovat julkaisseet uudesta oikeuskanslerista haastatteluja syyskuun aikana.

* * *

HELSINGIN JA TURUN oikeustieteellisiin tiedekuntiin on valittu uudet dekaanit. Uuden dekaanin valinta liittyi Helsingissä *Johanna Niemén* tulevaan eläköitymiseen ja Turussa *Janne Salmisen* oikeuskanslerivalintaan. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan dekaaniksi valittiin veltoiteoikeuden professori *Mika Viljanen*, ja hänen kautensa alkoi syyskuun alussa. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan dekaaniksi valittiin osuuskuntaoikeuden professori *Jukka Mähönen*. Mähösen kausi alkaa tammikuussa 2026.

* * *

OIKEUS- JA YHTEISKUNTATIETEELLISEN YHDISTYKSEN kuulumisia: OYY järjestää syksyllä keskustelutilaisuuden, jonka teemana on ympäristöoikeus ja erityisesti merien suojeleminen. Seuraa yhdistyksen nettisivuja tai somea tapahtuman tarkemmista tiedoista.

Yhdistys myöntää viiden vuoden välein julkaisupalkinnon, ja seuraava palkinto jaetaan vuoden 2025 loppuun mennessä julkaistujen, oikeus- ja yhteiskuntatieteitä yhdistävien artikkelien joukosta. Julkaisupalkinnosta tiedotetaan tarkemmin myöhemmin.

Vuodelle 2026 on suunnitteilla oikeussosiologiseen tutkimukseen keskittyvä tapahtuma, joka laajentaa entisestään yhdistyksen tarjoamia foorumeita tiedeyhteisön kohtaamisille.

* * *

OIKEUSPOLIITTINEN YHDISTYS
DEMLA RY:N kuulumisia: Demla on julkaissut vaalivaikuttamistavoitteensa, joissa yhdistys ehdottaa keinoja Suomen oikeusvaltion korjaamiseksi: <https://www.demla.fi/vaalitavoitteet>. Ehdotukset kattavat tuomioistuinten perustuslakikontrollin ja itsenäisyyden vahvistamista, ulkomaalaisten oikeuksien parantamista sekä elinkelpoisen ympäristön turvaamista.

Demlan pikkujouluja vietetään Helsingissä 29.11.2025. Katso tarkemmat tiedot yhdistyksen nettisivuilta tai somesta.

Demla osallistuu Tieteiden yön 22.1.2026 oikeustieteen ja vallan suhdetta käsittelevällä tilaisuudella.

Demlan jäsenmaksukirjeet ovat lähteneet, muistathan maksaa sen ja tukea niin laadukasta tieteellistä julkaisuutoimintaa kuin perus- ja ihmisoikeuksien edistämistä!

Ohjeita kirjoittajille

1. LEHDEN OSASTOT

Artikkeliosastossa julkaistaan tieteellisiä tutkimusartikkeleita, jotka on arvioitu anonymisoidussa vertaisarvointimenettelyssä. Päätoimittajat valitsevat vertaisarvioijat.

Katsauksina julkaistaan kirjoituksia ja esitteilyjä, joissa viritetään tuoreita näkökulmia, kysymyksiä ja ideoita. Palstalla julkaistaan myös laajahkoja keskusteleivia kirjallisuusseitejä.

Keskustelna-palstalla julkaistaan kritiikkejä, kommentteja, polemiikkeja, vastineita, avauksia ja muita palstalle sopivia kirjoituksia

Kirjallisuutta-palstalla julkaistaan lyhyehköjä esitteleviä kirja-arvioita. Laajemmat kirjallisuussesteet sijoitetaan katsausosastoon.

Oikeudellinen elämä-palstalle otetaan vastaan tuoreita ja nasevia otoksia ajan ilmiöistä.

Päätoimittajat päättävät kaikkien tekstien julkaisemisesta.

2. KIRJOITUSOHJEET

Pituus ja tehostuskeinot

Tekstien enimmäispituudet ovat: artikkelit 6500 sanaa; katsaukset 4500 sanaa; kirjallisuussesteet 3000 sanaa; keskustelupuheenvuorot 2000 sanaa; kirja-arvostelut 1500 sanaa. Rajat voidaan ylittää erityisin perustein päätoimittajien päätöksellä. Kirjoituksen alaviitteet, lähdeluettelot, taulukot ja mahdollisten kaavioiden kuvailutekstit lasketaan mukaan kirjoituksen enimmäissanamäärään. Siten esimerkiksi artikkelin enimmäissanamäärä alaviitteineen ja lähdeluetteloineen on 6500 sanaa.

Tehokeinona käytetään kursivointia. Lihavointia ja alleviivausta voi käyttää kursivoinnin ohella tehokeinona taulukoissa, kuvioissa ja kaavioissa, jos niiden luettavuus edellyttää tätä. Lihavointia ja alleviivausta ei käytetä koskaan leipätekstissä tai alaviitteissä.

Otsikointi

Kirjoitukset on otsikoitava napakasti. Kirjoituksissa käytetään koko kirjoituksen otsikon lisäksi korkeintaan kahta otsikkotasoa. Artikkeliosastolla julkaistavissa teksteissä muut otsikot kuin kirjoituksen pääotsikko numeroidaan.

Lähdeviitteet

Oikeus-lehdessä noudatetaan suomalaisten oikeustieteellisten julkaisujen yhteistä vuonna 2017 laadittua viittausohjetta ”Viittaaminen kotimaisissa oikeustieteellisissä julkaisuissa”, joka on julkaistu lehden kotisivuilla.

Artikkeliosastossa julkaistavissa kirjoituksissa lähdeviitteet voivat olla joko tekstin sisällä tai alaviitteinä. Muissa osastoissa lähdeviitteet ovat aina alaviitteinä.

Artikkeleissa tekstin loppuun sijoitetaan lähdeluettelo ja lähdeviitteet alaviitteisiin merkitäessä käytetään lyhyttä alaviitettä. Katsauksissa ja muissa lyhyemmissä kirjoituksissa ei käytetä erillistä lähdeluetteloa, vaan lähdeviite merkitään pitkässä eli tiedot yksilöivässä muodossa alaviitteessä.

Pitkässä muodossa viite kirjoitetaan seuraavasti: Anne Alvesalo – Kaijus Ervasti, Oikeus

yhteiskunnassa. Näkökulmia oikeussosiologiaan. Edita 2006, s. 13. Lyhyessä muodossa sama viite kirjoitetaan Alvesalo – Ervasti 2006, s. 13.

Teos, johon viitataan, kirjataan kirjoituksen lopussa olevaan lähdeluetteloon periaatteessa samalla tavalla kuin viite merkitään pitkässä muodossa, mutta aakkostetussa luettelossa kirjoittajan sukunimi mainitaan aina ensin. Saman kirjoittajan teokset järjestetään julkaisu-
vuoden mukaan. Edellä mainittu viite merkitään lähdeluetteloon silloin seuraavasti: Alvesalo, Anne – Ervasti, Kaijus, Oikeus yhteiskunnassa. Näkökulmia oikeussosiologiaan. Edita 2006.

Henkilön nimiä ei kursivoida alaviitteissä, tekstin sisällä olevassa lähdeviittauksessa eikä lähdeluettelossa. Varsinaisessa tekstissä henkilön nimi kursivoidaan sen esiintyessä ensimmäisen kerran. Teosten nimiä ei kursivoida koskaan.

Tiivistelmät ja asiasanat

Artikkeleista laaditaan sekä suomen- (100–150 sanaa) että englanninkielinen (50–100 sanaa) abstrakti. Lisäksi toimitetaan viisi (5) asiasanaa molemmilla kielillä. Tiivistelmät ja asiasanat pyydetään lähettämään toimitukselle jo alkuperäisen artikkelikäsitkirjoituksen yhteydessä.

Toimitustapa

Kirjoitukset toimitetaan journal.fi-alustan kautta: <https://oikeus.journal.fi>.

Artikkeliosastolle tarkoitetut kirjoitukset on toimitettava vertaisarviointia varten anonymisoituina siten, että kirjoittajaa ei voi tunnistaa tekstistä. Tiedot tutkimusta varten saadusta rahoituksesta tai esimerkiksi kiitokset lisätään

artikkeleihin vasta julkaisupäätöksen jälkeisessä viimeistelyssä.

Kirjoittajatiedot

Kirjoittajaa pyydetään ilmoittamaan lehdes-
sä julkaistavina kirjoittajatietoina akateeminen oppiarvonsa, virkansa tai toimensa ja sitä vastaavan organisaation nimi sekä sähköposti-osoitteensa. Esimerkiksi näin: Matti Meikäläinen, OTT, vero-oikeuden professori, Turun yliopisto, matmei@utu.fi.

Sähköinen julkaisu

Antaessaan kirjoituksensa julkaistavaksi Oikeus-lehteen kirjoittaja suostuu ilman eri ilmoitusta siihen, että hänen kirjoituksensa voidaan julkaista sekä Journal.fi-palvelussa (oikeus.journal.fi) että Edilex-lakitietopalvelussa (www.edilex.fi).

3. VERTAISARVIOINTI-MENETTELY

Oikeus-lehti on tieteellinen julkaisu, joka sijoittuu julkaisufoorumien tieteellisten julkaisujen luokittelussa tasolle 2. Vuonna 2001 käytöön otettu artikkelien vertaisarviointimenettely on olennainen osa lehden tieteellisen laadun varmistamista. Vertaisarviointimenettelyn tarkoitus on taata puolueettomasti julkaistavaksi tarjottujen artikkelikäsitkirjoitusten tieteellinen laatu. Samalla menettely tarjoaa palautetta kirjoittajille ja auttaa heitä kehittämään tekstiään. Menettelyssä noudatetaan seuraavia menettelytapoja ja -periaatteita.

Kattavuus

Kaikki lehdessä artikkeleina julkaistavaksi tarkoitetut käsitkirjoitukset lähetetään ennen

julkaisupäätöstä kahdelle ulkopuoliselle vertaisarvioijalle. Artikkeliosastolla ei julkaista kirjoituksia, joita ei ole vertaisarvioitu.

Päätöksenteko artikkelikäsitteilytoimenpiteiden lähettämistä vertaisarviointi- menettelyyn

Lehden päätoimittajat päättävät käsikirjoituksen lähettämistä vertaisarviointiin, jos he katsovat sen soveltuvan Oikeus-lehdessä julkaistavaksi ja jos käsikirjoitus vaikuttaa olevan tieteelliseltä tasoltaan sellainen, että se voisi tulla artikkelina julkaistuksi.

Vertaisarviointijärjestelmän valinta

Päätoimittajat valitsevat vertaisarviointijärjestelmän tehdään arvioitavaa kirjoitusta koskevan tieteellisen asiantuntemuksen perusteella. Arvioijien tulee olla vähintään tohtorin tutkinnon suorittaneita. Poikkeuksellisesti toisena arvioijana voidaan kuitenkin käyttää myös muun kuin tohtorin tutkinnon suorittanutta henkilöä.

Nimettömyys

Vertaisarvioinnissa noudatetaan niin sanottua kaksoissokkojärjestelmää. Ulkopuolinen vertaisarvioija ei saa tietää artikkelikäsitteilytoimenpiteiden kirjoittajaa eikä kirjoittaja saa tietää arvioijan henkilöllisyyttä. Lehden päätoimittajat muokkaavat tarvittaessa arviointimenettelyyn lähetettävät kirjoitukset niin, että kirjoittajien anonymiteetti ei vaarannu. Vertaisarviointijärjestelmän esteettömyys pyritään varmistamaan etukäteen, ja heitä pyydetään ilmoittamaan mahdollisista esteellisyyksistä.

Vertaisarviointilausekkeiden sisältö

Ulkopuolinen arvioija antaa arvioimansa artikkelikäsitteilytoimenpiteiden julkaisukelpoisuudesta lausunnon. Lausunnossaan arvioija voi 1) suositella artikkelin julkaisemista sellaisenaan, 2) suositella sen julkaisemista pienin korjauksin, jotka täsmennetään arvion liitteenä, 3) edellyttää käsikirjoituksen perusteellista uudelleenmuokkausta, jotta se voitaisiin julkaista, tai 4) todeta, ettei käsikirjoitus kelpaa tai sovellu Oikeus-lehden artikkeliosastolla julkaistavaksi. Julkaistavuutta koskevan lausunnon ohella arvioijia pyydetään jättämään kirjoittajalle myös yksityiskohtaisempia huomautuksia ja kommentteja.

Arviointilausekkeiden vaikutukset

Lehden päätoimittajat päättävät artikkelin julkaisemisesta saatuaan molemmat vertaisarviointilausekkeet. Jos lausunnoissa on edellytetty täsmällisiä muutoksia, kirjoittajan tulee uutta käsikirjoitusta toimittaessaan osoittaa tehneensä kyseiset korjaukset, tai, mikäli hän ei pidä niitä perusteltuina, perustelut tälle. Jos lausuntojen perusteella on ilmeistä, että käsikirjoitus voidaan julkaista artikkelina vain perusteellisen uudelleenmuokkauksen jälkeen tai ettei arvioitu artikkeli sovellu julkaistavaksi, korjattu artikkelikäsitteilytoimenpiteiden voidaan julkaista vain uuden vertaisarviointimenettelyn jälkeen. Päätoimittajat voivat päättää kolmannen arviointilausekkeen hankkimisesta erityisesti tilanteissa, jossa käsikirjoituksen julkaisuvuudesta saadut lausunnot ovat hyvin erisuuntaisia. Lopullisen päätöksen artikkelin julkaisukelpoisuudesta tekevät päätoimittajat.

OIKEUS-LEHDEN AINEISTOPÄIVÄT

3–4/2025: 31.10.2025 (artikkelit), 15.11.2025 (muut tekstit)
1/2026: 31.1.2026 (artikkelit), 28.2.2026 (muut tekstit)

OIKEUS

PÄÄTOIMITTAJA: Anna Hurmerinta-Haanpää.

TOIMITUSSIIHTEERI: Pasi Mustonen.

TOIMITUSKUNTA: Tuukka Brunila, Jani Hannonen, Maija Helminen, Markus Himanen, Anna Hurmerinta-Haanpää, Tarja Koskela, Aura Kostiainen, Nea Lepinkäinen, Pasi Mustonen, Riku Neuvonen, Jouko Nuottila, Jenna Päläs, Laura Sarasoja.

Toimituskunnan jäsenten yhteystiedot: *Tuukka Brunila*, tuukka.brunila@utu.fi, *Jani Hannonen*, jsshan@utu.fi, *Maija Helminen*, anna-maija.helminen@helsinki.fi, *Markus Himanen*, markus.himanen@helsinki.fi, *Anna Hurmerinta-Haanpää* (päätoimittaja), anna.hurmerinta-haanpaa@aalto.fi, *Tarja Koskela*, tarja.s.koskela@uef.fi, *Aura Kostiainen*, aura.kostiainen@helsinki.fi, *Nea Lepinkäinen*, nea.lepinkainen@utu.fi, *Pasi Mustonen* (toimitussiihteeri), oikeus@demla.fi, *Riku Neuvonen*, riku.neuvonen@tuni.fi, *Jouko Nuottila*, Jouko.Nuottila@ulapland.fi, *Jenna Päläs*, jenna.palas@uef.fi, *Laura Sarasoja*, laura.sarasoja@helsinki.fi.

Toimituksen postiosoite: OIKEUS-lehti, Lintulahdenkatu 10, 00500 Helsinki.

TOIMITUSNEUVOSTO: Pia Eskelinen (Demla), Timo Harrikari (OYY), Heini Kainulainen (Demla), Toomas Kotkas (OYY), Maija Helminen (OYY), Tapio Määttä (Demla).

OIKEUS-LEHTI EDILEXISSÄ: Oikeuden Edilex-versio sisältää lehdet numerosta 3/2000 alkaen. Vuotta vanhemmat lehdet ovat kaikkien Edilex Peruspalvelun, Edilex EHS-palvelun ja Edilex Verotuksen tilaajien käytettävissä ilman eri toimenpiteitä. Käyttöoikeuden saa erillisellä tilauksella, ks. hintatiedot. Demlan ja OYY:n jäsenenä sinulla on mahdollisuus tilata Oikeus-lehti maksuttomasti. Katso tarkemmat ohjeet täältä: <https://www.edilex.fi/oikeus/tietoa>.

OIKEUS-LEHTI JOURNAL.FI-SIVUSTOLLA: Oikeus-lehti on saatavilla avoimena Journal.fi-sivustolla numerosta 1/2024 alkaen. Journal.fi on tiedelehtien toimittamiseen ja julkaisemiseen tarkoitettu palvelu, jota ylläpitää Tieteellisten seuran valtuuskunta. Katso tarkemmat tiedot ja tutustu lehteen täältä: <https://oikeus.journal.fi/>

ILMOITUKSET: koko sivu 340 e, ½ sivu 200 e.

JULKAISIJAT: Oikeuspoliittinen yhdistys – Rättspolitiska föreningen Demla ry, puheenjohtaja *Laura Linna*, puheenjohtaja@demla.fi, sihteeri *Ilari Mäkilä*, sihteeri@demla.fi, Oikeus- ja yhteiskuntatieteellinen yhdistys ry (OYY), puheenjohtaja *Laura Sarasoja*, puheenjohtaja@oyy-ry.fi, sihteeri *Tomi Lehtimäki*, sihteeri@oyy-ry.fi.

TAITTO: *Pekka Sirkkiä*, puh. 041 519 6402, pekka.o.sirkkia@gmail.com.

LEHDEN KOTISIVU: <https://oikeus.journal.fi/>

AVOIN JULKAISU: Tieteellisten seuran valtuuskunnan avustusehtojen mukaisesti artikkelien käsikirjoitusten (ns. final draft -versio) rinnakkaistallentaminen yliopistokirjastojen tietokantoihin on mahdollista 12 kuukauden viiveellä lehden julkaisupäivämäärästä Edilex-palvelussa lukien. Rinnakkaistallentamisessa käytetään CC BY-ND-NC -lisenssiä, ellei artikkelin kirjoittaja muuta vaadi.

ISSN: 0356-4037

Numeron kirjoittajia

Merima Bruncevic, LL.M, LL.D, Associate Professor, Senior Lecturer,
Gothenburg University, merima.bruncevic@law.gu.se

Tuukka Brunila, VTT, tutkijatohtori, oikeustieteellinen tiedekunta,
Turun yliopisto, tuukka.brunila@utu.fi

Iija den Herder, PsL, väitöskirjatutkija, Itä-Suomen yliopisto,
iija.den.herder@uef.fi

Anna Hurmerinta-Haanpää, OTT, yliopistonlehtori, Aalto-yliopiston
kauppakorkeakoulu, anna.hurmerinta-haanpaa@aalto.fi

Maija Korhonen, PsT, dosentti (JyU), yliopistonlehtori, Itä-Suomen
yliopisto, maija.korhonen@uef.fi

Anna Birgitta Kylmäluoma, YTT, tutkijatohtori, Helsingin yliopisto,
anna.kylmaluoma@helsinki.fi

Aino Kääriäinen, VTT, dosentti, Helsingin yliopisto,
aino.kaariainen@helsinki.fi

Hanna Lahtinen, PsT, yliopistonlehtori, Itä-Suomen yliopisto,
hanna.lahtinen@uef.fi

Sanna S. Lehtinen, OTT, HM, FM, tutkijatohtori, Helsingin yliopisto,
sanna.lehtinen@helsinki.fi

Liisa Nieminen, OTT, VTM, valtiosääntöoikeuden dosentti (Helsingin
yliopisto), liisa.nieminen@helsinki.fi

Jari Pirjola, OTT, FM, esittelijäneuvos, Eduskunnan oikeusasiamiehen
kanslia, jari.pirjola@gmail.com

Virve-Maria Toivonen, OTT, esittelijäneuvos, Eduskunnan oikeusasia-
miehen kanslia, virve.toivonen@eduskunta.fi

Anna-Kaisa Tuovinen, OTM, erityisasiantuntija, Terveiden ja hyvinvoin-
nin laitos, anna-kaisa.tuovinen@thl.fi