



# Lapsivaikutusten arviointi eräissä valtioneuvoston asetuksissa poikkeusoloissa 2020

Maija-Helena Selestia Kurki

2021 Laurea



Laurea-ammattikorkeakoulu

**Lapsivaikutusten arviointi eräissä valtioneuvoston asetuksissa  
poikkeusoloissa 2020**

Maija-Helena Selestia Kurki  
Liiketalouden koulutus  
Opinnäytetyö  
Kesäkuu, 2021

Maija-Helena Selestia Kurki

**Lapsivaikutusten arviointi eräissä valtioneuvoston asetuksissa poikkeusoloissa 2020**

Vuosi 2021

Sivumäärä 86

---

Lapsivaikutusten arvioinnin lähtökohdat ovat lapsen oikeuksien sopimuksessa ja sen avulla voidaan selvittää lapsen etu. Lapsen oikeuksien sopimus 3 artikla 1 kohta edellyttää, että kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu.

Opinnäytetyön tavoitteena on selvittää, toteutuiko lapsivaikutusten arviointi vuoden 2020 poikkeusolojen aikana säädetyissä valtioneuvoston asetuksissa varhaiskasvatuksen sekä opetuksen ja koulutuksen järjestämisvelvollisuutta koskevista väliaikaisista rajoituksista (126/2020), muutettuna (131/2020) ja (191/2020). Asetukset rajoittivat lapsen oikeutta saada perustuslain mukaista perusopetusta poikkeusoloissa 2020.

Opinnäytetyössä pyritään selittämään käsitteitä kuten lapsen etu ja lapsen oikeusasema. Lähteinä on käytetty lapsioikeuteen liittyvää kirjallisuutta sekä lapsen oikeuksien komitean yleiskommentteja. Lapsivaikutusten arviointia käsitellään lapsen oikeuksien sopimuksen näkökulmasta, vaikutusten arvioinnista tuotetun kirjallisuuden ja tutkimustiedon avulla, kansallisten etujärjestöjen tuottaman tiedon, poliittisten kärkihankkeiden ja valtionhallinnon säädösvaikutusten arviointioppaiden avulla.

Opinnäytetyössä systematisoidaan lainopillisen metodin kautta lapsen oikeuksien sopimuksen velvoittavuutta suhteessa valtiosääntöoikeudelliseen päätöksentekoon poikkeusoloissa. Koska valtioneuvoston asettamat poikkeusolorajoitukset kohdistuivat lapsen perusoikeuksiin, opinnäytetyössä pohditaan, miten lapsen oikeuksia sallitaan rajoitettavan ajantasaisen perustuslain, valmiuslain, lapsioikeuden sekä kansainvälisten sopimusten velvoitteiden kautta.

Opinnäytetyön tulokset viittaavat siihen, että lapsivaikutusten arviointia tehtiin enenevässä määrin valtioneuvoston asetuksissa (126/2020), (131/2020) sekä (191/2020). Tuloksista on pääteltävissä lapsen edun ohjaava vaikutus poikkeusoloissa 2020.

Asiasanat: lapsen oikeuksien sopimus, lapsivaikutusten arviointi, poikkeusolot, kansainvälisen sopimuksen velvoittavuus

Maija-Helena Selestia Kurki

**Child impact assessment in some government decrees in exceptional circumstances 2020**

Year	2021	Pages	86
------	------	-------	----

---

The child impact assessment is based on the Convention on the Rights of the Child (CRC) and can be used to determine the best interests of the child. CRC Article 3 (1) requires that in all actions concerning children, whether undertaken by public or private social welfare institutions, courts of law, administrative authorities or legislative bodies, the best interests of the child shall be a primary consideration.

The aim of the thesis was to find out whether the child impact assessment was implemented in the Government Decrees on the Temporary Restrictions on the Obligation to Organize Early Childhood Education and Education (126/2020), as amended by (131/2020) and (191/2020). The regulations restricted the child's right to receive basic education in accordance with the Constitution in exceptional circumstances (Covid pandemic) in 2020.

The thesis seeks to explain concepts such as the best interests of the child and the legal status of the child. Child impact assessment is addressed from the perspective of; the CRC, research data and literature produced from impact assessments, information produced by child welfare organizations, and government impact assessment guides.

Through the legal method, the thesis examines the binding nature of the CRC in relation to constitutional decision-making in exceptional circumstances. As the restrictions on exceptions imposed by the government concerned the fundamental rights of the child, the thesis considers how the rights of the child are allowed to be restricted through the obligations of the Constitution, the Emergency Preparedness Act and international agreements.

The results of the thesis suggest that child impact assessments were increasingly carried out in Government Decrees (126/2020), (131/2020) and (191/2020). The results suggest the guiding effect of the best interests of the child in exceptional circumstances in 2020.

Keywords: The Convention on the Rights of the Child, child impact assessment, binding nature of the international agreement

## Sisällys

1	Johdanto .....	6
2	Opinnäytetyön tarkoitus, tavoitteet ja metodi .....	8
3	Lapsen oikeuksien sopimus .....	11
3.1	Lapsen oikeusasema .....	11
3.2	Ihmisoikeussopimuksen velvoite.....	14
3.3	Raportointi ja komitean yleiskommentit .....	18
3.4	Yleisperiaatteet .....	19
3.5	Lapsen etu.....	21
4	Lapsivaikutusten arviointi.....	24
4.1	Lasta koskeva päätöksenteko .....	24
4.2	Lapsivaikutusten arvioinnin malli .....	28
4.3	Lapsivaikutusten arviointi lainsäädännössä .....	33
4.4	Vaikutusten arviointi lainvalmistelussa .....	35
5	Päätöksenteko poikkeusoloissa .....	38
5.1	Järjestäytynyt yhteiskuntaelämä vaarassa .....	38
5.2	Perusoikeudet .....	41
5.3	Perusoikeuksien rajoittaminen .....	44
5.4	Valmiuslaki .....	49
6	Valtioneuvoston asetukset valmiuslain nojalla.....	52
6.1	Toimivaltuuksien käyttöönotto .....	52
6.2	Soveltamisasetus (126/2020) .....	55
6.3	Asetusmuutos (131/2020) .....	60
6.4	Uusi soveltamisasetus (191/2020).....	64
6.5	Perustuslakivaliokunnan mietinnöt .....	67
6.6	Yhteenvedo asetusten vaikutusten arvioinnista .....	70
7	Johtopäätökset .....	73
8	Pohdintaa .....	75
	Lähteet .....	79
	Taulukot .....	86

## 1 Johdanto

Maailman terveysjärjestö WHO totesi 11.3.2020 Kiinan Wuhanista peräisin olevan Koronavirus COVID-19:n levinneen pandemiaksi, jolloin raportoitiin yli 118 000 tartuntatapausta 114 maassa ja virukseen oli menehtynyt 4291<sup>1</sup>. Valtioneuvosto, yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa, totesi istunnonaan 16.3.2020, että Suomessa vallitsee valmiuslain 3 §:n 3 ja 5 kohdan mukaiset poikkeusolot.<sup>2</sup> Valmiuslaki (1552/2011) 3 § 3 kohta säätelee poikkeusoloiksi väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti vaarantuvat. Pykälän 5 kohdassa säädetään poikkeusoloiksi vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti.

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti toukokuussa 2020 kansallisen lapsistrategian valmistelun yhteyteen työryhmän selvittämään, miten koronaepidemian aikaiset rajoitukset vaikuttivat lasten ja perheiden tilanteeseen sekä lapsen oikeuksien toteutumiseen. Työryhmä julkaisi raportin kesäkuussa 2020, jossa alustavien havaintojen mukaan todetaan, että koronatilanteen rajoitustoimia päätettäessä lapsiin, nuoriin ja perheisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi oli vähäistä.<sup>3</sup>

Lapsivaikutusten arviointi on yksi ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin (IVA) ennakoarviointiprosesseista. IVA on kattotermi eri arvioinnin lajeille ja antaa kokonaisnäkemyksen eri ihmisryhmiin kohdistuvista hyvinvointi- ja terveysvaikutuksista. Ennakoarviointiprosessit ovat syntyneet tarpeesta tuoda esille tietyn ihmisryhmän tai tietyn teeman näkökulmaa päätöksenteossa.<sup>4</sup>

Vaikutusten arvioinnilla tarkoitetaan päätöksestä aiheutuvan muutoksen seurauksia ihmisryhmälle. Vaikutus voi muodostua pitkän vaikutusketjun tai -verkkojen tuloksena, jolloin tarkkaa vaikutusta on vaikea kuvata. Tällöin pyritään antamaan arvio vaikutusten suunnasta. Vaikutusten taustalla olevat syy-seuraus-suhteet ovat luonteeltaan monimutkaisia ja

---

<sup>1</sup> Coronavirus disease 2019 (COVID-19) Situation report no.51, 1. Q&A on coronaviruses (COVID-19) 2020; ks. myös WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19. WHO:n raportissa no.51 todetaan pandemia viitaten WHO:n pääjohtajan puheenvuoroon tiedotustilaisuudessa 11.3.2020.

<sup>2</sup> Poikkeusolojen toteaminen 2020. Ks. myös muistio.

<sup>3</sup> Lapsistrategian koronatyöryhmä 2020, 12, 25.

<sup>4</sup> Nelimarkka & Kauppinen 2007, 7. Vrt. Taskinen 2006, 9. Taskinen esittää, että lapsivaikutusten arviointi on lähestulkoon kuin IVA, mutta laajempi. IVA on pelkästään ennakoivaa. Lapsivaikutusten arvioinnin eri muodot ovat ennakoarviointi, prosessiarviointi ja seuranta.

tulevaisuutta koskeva tieto on aina epävarmaa. Vaikutusten toteutumiseen vaikuttavat samanaikaisesti myös muut yhteiskunnalliset tekijät kuin valmisteilla oleva päätös.<sup>5</sup>

Lapsivaikutusten arvioinnin tarkoitus päätöksenteossa on tuoda lisää tietoa, selkeyttää päätöksentekoprosessia, parantaa päätöksen ja toiminnan vaikuttavuutta sekä lisätä päätöksenteon avoimuutta ja moniarvoisuutta<sup>6</sup>. Vaikutusten arviointi nähdään yleisesti lainsäädäntöä parantavana keinona ja onkin jo vakiintunut työkalu osana OECD:n, EU:n ja muiden keskeisten monikansallisten ja kansallisten toimielinten paremman sääntelyn ohjelmia. Hyvin toteutetun vaikutusten arvioinnin ansiosta säädösvalmistelu ja päätöksenteko on avoimempaa ja luotettavampaa. Vaikutusten arviointi mahdollistaa perustellun säädösvalmistelun ja päätöksen teon.<sup>7</sup>

YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan lapsuus on ainutlaatuinen ajanjakso, jolloin lapsi kehittyy ja jonka kuluessa lapsen oikeuksien loukkaukset saattavat johtaa elämänpituisiin sukupolvet ylittäviin seurauksiin. Näkemys antaa perustan sille, että lasten hyvinvoinnin tulisi olla ensisijaista. Ensisijaisuuden osalta lapsen oikeuksien toteuttaminen eroaa aikuisten oikeuksien toteuttamisesta, johon sopijavaltiot - Suomi mukaan luettuna - ovat sitoutuneet. Sitoutuminen tarkoittaa, että valtioiden tulee ohjata lainsäädäntö, päätöksenteko, resurssien kohdentaminen ja toimet sopimusvelvoitteiden mukaiseksi.<sup>8</sup>

Lapsivaikutusten arviointi ei ole Suomessa erityisen vakiintunut käytäntö<sup>9</sup>, vaikka se on ollut kirjattuna Kataisen<sup>10</sup>, Stubbin<sup>11</sup>, Sipilän<sup>12</sup> sekä Rinteen<sup>13</sup> että Marinin<sup>14</sup> hallitusohjelmaan. Vaikka lainvalmistelun laatua onkin pyritty kehittämään, tutkijoilla on näkemys siitä, että tulokset vaikutusten arviointien laadun kehittymisessä ovat olleet vaatimattomia. Syyksi on esitetty poliittisen sitoutumisen puute, resurssien vähyys, arviointiosaamisen heikkous, lainvalmistelukäytänteiden muuttumattomuus ja säädösjohtamisen heikko taso.<sup>15</sup>

YK:n raportoijat ja itsenäiset asiantuntijat pyysivät keväällä 2020 yhteisessä kyselyssä tietoa koronatilanteen ihmisoikeusvaikutuksista. Ihmisoikeuskeskus antoi vastauksen Suomen osalta keräten tietoa eduskunnan oikeusasiamieheltä, oikeuskanslerilta, lapsiasiavaltuutetulta, yhdenvertaisuusvaltuutetulta ja tasa-arvovaltuutetulta. Näiden

<sup>5</sup> Nelimarkka & Kauppinen 2007, 7 - 8.

<sup>6</sup> Iivonen & Pollari 2018, 96.

<sup>7</sup> Kemiläinen & Keinänen 2015, 1 - 2.

<sup>8</sup> Hakalehto 2018, 36.

<sup>9</sup> Ruuska ym. 2018a, 9; Ks. myös Ruuska ym. 2018b, 5.

<sup>10</sup> Kataisen hallituksen ohjelma 2011, 63.

<sup>11</sup> VNK007:00/2011, 60.

<sup>12</sup> Sipilän hallituksen ohjelma 2015, 21.

<sup>13</sup> Rinteen hallituksen ohjelma 2019, 157.

<sup>14</sup> Marinin hallituksen ohjelma 2019, 159.

<sup>15</sup> Keinänen & Pajuoja 2020, 111.

tietojen valossa koronatilanteen vaikutukset kohdistuivat erityisesti lapsiin, vanhuksiin ja muihin haavoittuvassa asemassa oleviin ihmisiin.<sup>16</sup>

Poikkeusoloissa 2020 valtioneuvosto antoi asetuksen valmiuslain nojalla, joka kohdistui välittömästi lasten ja nuorten perusoikeuteen saada perustuslain mukaista maksutonta perusopetusta. Tällaisessa välittömästi lapsen kohdistuvassa päätöksenteossa tulisi lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan harkita ensisijaisesti lapsen etua. Lapsivaikutusten arviointi on edellytys lapsen edun harkinnalle<sup>17</sup>. Opinnäytetyössä tarkastellaan, onko valtioneuvoston asetuksessa arvioitu vaikutuksia lasten varhaiskasvatusta ja perusopetusta koskevissa rajoitustoimenpiteissä poikkeusoloissa 2020 ja jos on, millä tavoin se on tehty. Lapsen oikeuksien sopimuksessa ei ole kyse ainoastaan lapsen suojelemisesta vaan lapsen oikeuksien suojelemisesta<sup>18</sup>.

## 2 Opinnäytetyön tarkoitus, tavoitteet ja metodi

Opinnäytetyössä tarkastellaan valtioneuvoston asetusta varhaiskasvatuksen sekä opetuksen ja koulutuksen järjestämisvelvollisuutta koskevista väliaikaisista rajoituksista (126/2020), muutettuna valtioneuvoston asetuksella (131/2020) sekä jatkettua uutta soveltamisasetusta (191/2020). Valtioneuvoston asetukset säädettiin valmiuslain (1552/2011) nojalla ja niitä sovellettiin poikkeusolojen aikana 16.3.-16.6.2020.

Opinnäytetyön tarkoituksena on selvittää, tehtiinkö asetusten säätämisen yhteydessä lapsivaikutusten arviointia. Opinnäytetyö on rajattu tarkastelemaan varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen osuutta.

Opinnäytetyössä viitatu tutkimukset lainsäädännön vaikutusten arvioinnin toteutumisesta ovat sijoittuneet pääosin oikeuspolitiikan ja sosiologian tutkimuksen alaan sekä lainsäädäntötutkimuksen ja empiirisen oikeustutkimuksen alaan. Tarkasteltaessa lapsivaikutusten arviointia poikkeusoloissa, näkökulmaa muuttaa valmiuslain nojalla siirretty lainsäädäntövalta valtioneuvostolle. Kysymykseen tulee siis valtiosääntöoikeudelliset seikat poikkeusolojen toimissa, joilla on hätätilaoikeuden teorian mukaan valtuuttavat ja organisatoriset oikeusvaikutukset. Kaarlo Tuorin käyttämä käsite hätätilaoikeus jakaa valtuuttavat vaikutukset perusoikeuksiin ja organisatoriset vaikutukset vallanjakoperiaatteeseen<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> Ihmisoikeuskeskus 2020; OHCHR Joint questionnaire.

<sup>17</sup> CRC/GC/2003/5 kohta 45.

<sup>18</sup> Hakalehto 2018, 39.

<sup>19</sup> Tuori 1988, 8.



Metodina opinnäytetyössä käytetään lainopillista menetelmää. Lainoppi eli oikeusdogmatiikka pyrkii selvittämään, miten asioiden pitäisi olla oikeusjärjestyksen mukaan<sup>20</sup>. Lainopin metodeille olennaisia ovat tulkinta-, punninta-, ratkaisu- ja oikeuslähdenormit. Lainoppi tutkii oikeusnormien ajatussisältöjä, joista oikeusnormilauseet antavat informaatiota.<sup>21</sup>

Lainopillisessa tutkimuksessa sekä oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa ongelman tunnistaminen on avainasemassa. Pelkistettynä kysymys on siitä, mitä oikeussuojaa ja missä laajuudessa henkilö nauttii kulloinkin olevassa tilanteessa. Tämän selvittäminen vaatii suojarelaation tunnistamista, joka on määriteltävissä asianomaisen oikeudenalan tuntemisesta. Tämä edellyttää yleisten oppien tuntemusta. Ilman sitä on mahdotonta tietää, mihin oikeuskysymykseen etsitään vastausta.<sup>22</sup>

Ihmisoikeuskeskus summaa raportissaan YK:lle, että koronatilanteen vaikutukset kohdistuivat erityisesti lapsiin, vanhuksiin ja muihin haavoittuvassa asemassa oleviin ihmisiin<sup>23</sup>.

Opinnäytetyön tutkimusongelma määreytyy juuri tästä seikasta. Miksi kriisilainsäädäntö ei kyennyt suojaamaan tiettyä osaa väestöstä? Tarkoituksena on löytää vastaus oikeuskysymykseen, eli oikeusjärjestyksen sisältöä koskevaan ongelmaan. Tutkimusongelmaa lähestytään vaikutusten arvioinnin näkökulmasta. Oikeuskysymyksen ratkaisu on perinteisesti jaettu kahteen osaan, lainkäyttöratkaisuun sekä hallinnolliseen harkintaan. Jälkimmäiseen kuuluu ns. vapaa harkinta hallinnossa.<sup>24</sup>

Oikeuskysymykseen syventyessä opinnäytetyössä pyritään hyödyntämään teoreettisen ja käytännöllisen lainopin vuorovaikutuksellisuutta. Oikeusnormeja systematisoiva lainoppi on teoreettista lainoppia, joka tuottaa oikeudellisia teorioita sekä tarkistaa ja muotoilee niitä. Teoreettisen lainopin tuloksena syntyy oikeudenalan yleiset opit. Käytännölliselle lainopille siirtyä vastuu oikeusnormien tulkinnasta ja siihen kuuluu esimerkiksi oppi- ja käsikirjat, monografiat tai tieteelliset artikkelit, joissa selvitetään arkikäytännön ongelmatilanteita. Suhteessaan teoreettiseen lainoppiin käytännöllisen lainopin tehtävä on testata systematisointeja ja teorioita. Molemmat lainopit ovat tarpeen hahmottaessa oikeusjärjestystä.<sup>25</sup>

Tarkastelun kohteena oleva valtioneuvoston asetus kohdistui poikkeusoloissa suoraan lapsen ja nuoren perustuslain 16 §:n mukaiseen subjektiiviseen oikeuteen saada maksutonta perusopetusta. Maksuttomaan perusopetukseen sisältyy asiantuntijalausuntojen mukaan myös

---

<sup>20</sup> Jyränki & Husa 2012, 73.

<sup>21</sup> Hirvonen 2011, 36.

<sup>22</sup> Aarnio 2011, 27 - 28.

<sup>23</sup> Ihmisoikeuskeskus 2020; OHCHR Joint questionnaire.

<sup>24</sup> Aarnio 2011, 46.

<sup>25</sup> Ibid. 104.

oikeus maksuttomaan ruokailuun. Varhaiskasvatuksen, perusopetuksen ja koulutuksen lähiopetuksen rajoittamiseen liittyvät asiantuntijalausunnot toivat esiin huolia eriarvoistavista alueellisista tulkintalinjauksista ja käytännön ongelmista. Tämän lisäksi asetuksella oli välillisiä vaikutuksia, joihin eräät asiantuntijalausunnot ja valiokunnat muun muassa viittaavat. Asetusehdotuksen perusteluissa opetus- ja kulttuuriministeriö tukeutuu perustuslakiin, valmiuslakiin, perusopetuslakiin sekä kansainvälisten ihmisoikeuksien velvoittavuuteen lapsen oikeuksien sopimuksen kautta.

Opinnäytetyö pyrkii tarkastelemaan vain valtiosäntöistä päätöksentekoa, vaikka rajoitustoimenpiteillä oli läpileikkaava vaikutus koko julkisen hallinnon päätöksentekoon poikkeusoloissa 2020. Myöskään poliittista ohjausta opinnäytetyössä ei arvioida. Koska kysymys siitä, onko lapsivaikutusten arviointia tehty valtioneuvoston asetuksessa poikkeusoloissa ei vastaa sellaisenaan lainopilliseen kysymyksen asetteluun voimassa olevasta oikeudesta, opinnäytetyötä ohjaavaksi osakysymykseksi onkin valikoitunut kysymys siitä, tuleeko lapsivaikutusten arviointia tehdä poikkeusoloissa. Voidaan esittää, että vastaus osakysymykseen lapsivaikutusten arvioinnin asemasta kriisilainsäädännössä on ollut lainopillisena tavoitteena.

Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentit ovat osa lapsen oikeuksien sopimuksen tulkintaa. Komitean yleiskommentit määrittelevät lapsivaikutusten arvioinnin asemaa suhteessa lapsen etuun. Lapsivaikutusten arvioinnin menetelmillä voidaan selvittää lapsen etu, joka on käsitteenä myös lapsen oikeuksien sopimuksen tulkintaa johtava yleisperiaate. Lapsivaikutusten arviointiin liittyvä oikeudellinen perusta ei perustu pelkästään kansainväliseen oikeuteen vaan se on johdettavissa myös kansallisesta lainsäädännöstä. Lait, jotka velvoittavat esimerkiksi terveydenhuoltoa, kuntia ja kuntayhtymiä kirjaamaan vaikutusten arviointia esitellään myös opinnäytetyössä.

Lapsivaikutusten arvioinnin osalta kirjallisuus ja oppaat painottuvat kuntien, kuntayhtymien, järjestöjen ja muiden toimijoiden tuottamaan tietoon tai päätöksentekoon, joka ohjaa aiheen tarkastelua myös muuhun yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Lapsivaikutusten arviointiin on olemassa ohjeet säädösvaikutusten arviointioppaassa, mutta lapsivaikutusten arviointi ei ole Suomessa vielä niin vakiintunut tai tunnettu käytäntö, joten opinnäytetyössä on nähty perustelluksi tarkastella aihetta myös muun yhteiskunnallisen päätöksenteon kulttuurimuutoksessa.

Lainopillisen metodin kautta opinnäytetyössä tulkitaan lapsivaikutusten arvioinnin sijoittuvan lapsen oikeuteen saada etunsa ensisijaisesti huomioiduksi häntä koskevassa päätöksenteossa. Lapsen oikeudellista asemaa määritellään työssä muun muassa perustuslain ja lapsioikeuden kautta. Kirjallisuuden mukaan lapsioikeus nähdään syntyneen lapsen oikeuksien sopimuksen myötä.

Valmiuslain käyttöönotto poikkeusoloissa 2020 perustuu perustuslaki (731/1999) 23 §:ään, joka sallii perusoikeuksien poikkeuksia. Perusoikeuden rajoittaminen käsitteenä tarkoittaa perusoikeussäännöksen soveltamisalan piirissä olevan oikeuden kaventamista tai perusoikeussäännöksen suojaamaan yksilön oikeusasemaan puuttumista julkisen vallan toimenpitein<sup>26</sup>.

Opinnäytetyön systematisointityön tavoitteena on sijoittaa poikkeusolojen alainen lapsivaikutusten arviointi sitä koskevaan oikeudenalaan ja hahmottaa siihen velvoittavat normistokokonaisuudet. Opinnäytetyö sijoittunee valtiosääntöoikeuden alaan, jossa tarkastelu painottuu kansainvälisten ihmisoikeussopimusten velvoittavuuteen yleisesti sekä suhteessa kriisilainsäädäntöön ja perusoikeuksien rajoittamista koskeviin yleisiin oppeihin.

### 3 Lapsen oikeuksien sopimus

#### 3.1 Lapsen oikeusasema

YK:n lapsen oikeuksien sopimus on maailman laajimmin ratifioitu ihmisoikeussopimus<sup>27</sup>. Vuonna 1979 vietettiin YK:n kansainvälistä Lapsen vuotta, jolloin varsinainen työ lapsen oikeuksien sopimuksen osalta sai alkunsa. Yleissopimus lapsen oikeuksista hyväksyttiin kymmenen vuoden jälkeen YK:n yleiskokouksessa 1989. Kansainvälinen keskustelu lapsen oikeuksista oli tosin alkanut jo vuosisadan alussa. Tuolloin lasten asemaa vahvistettiin Lapsen oikeuksien julistuksella, jonka hyväksyi sekä Kansainliitto vuonna 1924 ja YK vuonna 1959. Vuoden 1995 loppuun mennessä 185 maata olivat ratifioineet Yleissopimuksen lapsen oikeuksista.<sup>28</sup> Suomi ratifioi Lapsen oikeuksien sopimuksen vuonna 1991. Suomi on myös hyväksynyt kaikki sopimukseen kuuluvat valinnaiset pöytäkirjat.<sup>29</sup>

YK:n lapsen oikeuksien sopimus linjaa, kuinka lapsia tulee yhteiskunnassa kohdella ja miten heillä on oikeus osallistua ja toimia<sup>30</sup>. Yksilön on tiedettävä, mitkä ovat hänen oikeutensa. Perinteisesti lapsia ei ole pidetty yhteiskunnassa oikeuksien haltijana. Tästä syystä lapsen oikeuksien komitea näkee tärkeäksi, että LOS artiklan 42 velvoite tulee huomioiduksi. LOS 42

<sup>26</sup> Viljanen 2001, 14.

<sup>27</sup> European Commission 2020.

<sup>28</sup> Fact Sheet No.10: The Rights of the Child (Rev.1), 1. Lapsen oikeuksien sopimus on lähtöisin Puolan hallituksen esittämästä yleissopimusluonnoksesta vuonna 1979. Yleissopimusluonnosta työstivät sopimusvaltioiden asettama työryhmä yhteistyössä järjestöjen kuten UNHCR, ILO, UNICEF ja WHO sekä lukuisien valtiosta riippumattomien järjestöjen kanssa.

<sup>29</sup> SopS 59/1991, viitetiedot.

<sup>30</sup> Hakalehto 2018, 35.

velvoittaa sopimusvaltioita saattamaan yleissopimuksen periaatteet ja määräykset yleisesti tietoon tarkoituksenmukaisesti ja aktiivisesti.<sup>31</sup>

Lapsen juridista asemaa voidaan tarkastella myös lapsioikeuden kautta. Lapsioikeuden käsitettä on pidetty jokseenkin epätäsmällisenä. Sen eriytyminen omaksi oikeudenalakseen voidaan kuitenkin katsoa syntyneen yhdessä lapsen oikeuksien sopimuksen myötä. Suomalaisessa lapsioikeudessa on ollut tavallista suhtautua lapsen oikeuksiin hyvin perhekeskeisesti. Lapsen oikeudellista asemaa on hahmotettu suhteessa hänen vanhempiinsa sekä näiden oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Modernille lapsioikeudelle on ominaista nähdä lapsi myös yhteiskunnan jäsenenä, palvelujen ja hyödykkeiden kuluttajana.<sup>32</sup>

Perspektiiviä lapsen oikeusasemaan antaa kenties historiaan sijoittuva perusoikeustutkimuksen kehitysaskel, jolloin Mikael Hidénin vuonna 1971 julkaisema laaja artikkeli ”Perusoikeudet Hallitusmuodon II luvussa” esitti perustuslain suojan koskevan jokaista syntynyttä elävää ihmistä. Tämän myötä hylättiin aikaisemmin vallinnut käsitys, että perusoikeudet eivät ole sovellettavissa perheen sisällä. Lapsilla ei ollut mahdollisuutta vedota perusoikeuksiin omia vanhempiaan vastaan. Kirjallisuudessa ei ollut tuohon aikaan löydettävissä näkökulmia lapsille kuuluvista perusoikeuksista. Tämä viittaisi siihen, että perussuojan puuttuminen lapsilta oli itsestään selvä asia.<sup>33</sup>

Ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Näin takaa Suomen Perustuslaki (731/1999) 6 § 1 mom. Lapset mainitaan erikseen vielä 3 momentissa ja säännöksen mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä. Heidän tulee myös saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Perusoikeuksien subjektius ei pääsäännön mukaan ole riippuvainen henkilön iästä. PL 6 § 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan muun muassa iän perusteella.<sup>34</sup>

Perustuslain 6 §:n 3 momentin lapsia koskevan säännöksen taustalla vaikuttaa lapsen oikeuksien sopimus<sup>35</sup>. Perusoikeusuudistuksen (1995) esitöissä otetaan kantaa myös lapsen asemaan perusoikeuksien näkökulmasta. Hallituksen esityksessä (309/1993 vp) esitetään, että perustuslaissa turvattavat perusoikeudet kuuluvat periaatteessa kaikille Suomen oikeuskäyttöpiirissä oleville ihmisille ikään katsomatta. Ainoaksi poikkeukseksi todettiin ääni- ja äänestysoikeuden 18-vuoden ikäraja. Perusoikeudet katsottiin lähtökohtaisesti kuuluvan myös lapsille, mutta hallituksen esityksessä pureudutaankin kysymykseen, kuka käytännössä lopulta käyttää perusoikeuksia koskevissa asioissa lapsen puhevaltaa. Hallituksen esitys

---

<sup>31</sup> CRC/GC/2003/5 kohta 66.

<sup>32</sup> Hakalehto-Wainio 2011, 512.

<sup>33</sup> Nieminen 2004, 592 - 593.

<sup>34</sup> Viljanen 2011, 100.

<sup>35</sup> Nieminen 2001, 202.

toteaa, että lapsen perusoikeuksissa on kyse osittain yleisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattujen oikeuksien nimenomaisesta tunnustamisesta lapsille sekä osittain lasten erityisasemaan liittyvistä oikeuksista. PL 6 §:n 3 momentilla tahdottiin perusoikeusuudistuksessa korostaa, että lapsia tulisi kohdella sekä aikuisväestöön nähden tasa-arvoisina, periaatteessa yhtäläiset perusoikeudet omaavina ihmisinä, että keskenään yhdenvertaisesti. Säännöksen tarkoituksena oli korostaa lapsen kohtelemista yksilönä, eikä vain passiivisena toiminnan kohteena.<sup>36</sup>

Poikkeusoloissa kevään 2020 aikana arvioidessaan valtioneuvoston asetusta sivistysvaliokunta esitti, että opetuksen valtakunnallisen yhdenmukaisuuden ja oppilaiden yhdenvertaisuuden turvaamisen kannalta tärkeäksi seikaksi muotoutuisi Opetushallituksen riittävä ohjeistus opetuksen järjestäjille muutosten toteuttamisessa<sup>37</sup>. Valiokunta lausuikin, että ”opetus- ja kulttuuriministeriölle ja Opetushallitukselle lankeaa erityinen vastuu poikkeussäännösten mahdollisimman yhdenmukaisen ja lasten, oppilaiden ... oikeusturvanäkökohdat huomioon ottavan ohjeistuksen aikaansaamiseksi eri järjestäjätahoille.”<sup>38</sup>

Lapsen oikeuksien sopimuksen voi nähdä osana kahta maailmanlaajuista kehityslinjaa: ihmisoikeuksien merkityksen vahvistuminen ja lapsen oikeudellisen aseman kehittyminen. Sopimus tunnustaa ihmisoikeudet täysimääräisesti lapsille ja sitä laadittaessa on otettu huomioon alaikäisten erityinen asema aikuisväestöön nähden. Alaikäiset tarvitsevat erityistä fyysistä ja henkistä suojelua, sillä he kohtaavat ikänsä ja kehitystasonsa vuoksi yhteiskunnassa eritasoista tahatonta ja tahallista poissulkemista ja syrjintää. Heidän on myös vaikea vaatia oikeuksiaan. Lapset tarvitsevat juridisesti turvatun oikeuden kertoa näkemyksensä heitä koskevissa asioissa, jotta heitä ei sivuutettaisi päätöksenteossa.<sup>39</sup>

Suhtautuminen lapsen oikeuksien sopimukseen vaihtelee valtioiden välillä, kuten ihmisoikeudet yleensä. Osa valtioista ja toimijoista käsittävät sopimuksen poliittisena välineenä, jolla edistetään lapsisensitiivistä politiikkaa. Toiset, joihin Suomi lukeutuu mukaan, ovat sitoutuneet ihmisoikeuksien konkreettiseen toteuttamiseen ja siten myös pitävät lapsen oikeuksien sopimusta oikeudellisesti sitovana instrumenttina, jolla edistetään lasten ihmisoikeuksien kunnioitusta, suojelua ja täytäntöönpanoa.<sup>40</sup> Kansainvälisten ihmisoikeussopimuksien sisältö on vaikuttanut Suomessa muun muassa perusoikeusluettelon uudistamiseen ja perusoikeuksien tulkintaan<sup>41</sup>.

<sup>36</sup> HE 309/1993 vp, 44 - 45.

<sup>37</sup> SiVL 2/2020 vp, 5, 6.

<sup>38</sup> Ibid. 8.

<sup>39</sup> Hakalehto 2018, 35.

<sup>40</sup> Ibid. 36. Hakalehto toteaa, että lapsen oikeuksien sopimusta edeltäneen YK:n lapsen oikeuksien julistuksen painopiste oli lapsen suojelussa ja hyvinvoinnissa, eikä julistuksen lapsi-käsitys vielä käsittänyt lasta autonomisena oikeuksien haltijana.

<sup>41</sup> Jyränki & Husa 2012, 99.

### 3.2 Ihmisoikeussopimuksen velvoite

Kansainvälistä oikeutta tuotetaan kansainvälisoikeudellisin velvoittein, jotka syntyvät valtioiden ja kansainvälisten järjestöjen tai muiden oikeussubjektien toimista. Toisen maailmansodan jälkeiselle oikeusajattelulle on ollut ominaista korostaa sitoutumisen vakavuutta kansainvälisissä velvoitteissa. Kansainvälinen oikeus soluttautuu laajasti ihmisoikeussopimusten välityksellä valtiosisäisiin oikeussuhteisiin. Kansallinen valtiosääntöoikeus ei ole tekemisissä kansainvälisen veloitteen voimaantulon kanssa. Kansainvälinen velvoite tulee voimaan kansainvälisesti itse sopimukseen otettujen määräysten sekä kansainvälisen sopimusoikeuden mukaisesti. Kansallisella tasolla valitaan, onko veloitteen määräykset veloitteeseen sitoutuneissa valtioissa voimassa välittömästi sovellettavana oikeutena tai liitetäänkö määräykset kansallisiin lainsäädäntötoimin sellaisenaan valtiosisäiseen oikeusjärjestykseen tai, että määräykset muunnetaan kansallisten säädösten vähimmäisisällöksi. Kansainvälinen oikeus ei välttämättä aseta tässä asiassa vaatimuksia.<sup>42</sup>

Ihmisoikeudet ymmärretään nykyään oikeuksina, jotka on turvattu yleismaailmallisissa tai alueellisissa kansainvälisoikeudellisissa sopimuksissa, eli ihmisoikeussopimuksissa. Ihmisoikeuksien yleisyys viittaa yhdenvertaisuuden ja syrjinnän kiellon ohella sen universaaliin luonteeseen: ihmisoikeudet kuuluvat kaikille ihmisille kaikissa maanosissa. Sopimusvaltiot sitoutuvat turvaamaan ihmisoikeudet omille kansalaisilleen sekä muille alueellaan oleville ihmisille. Kansainvälisoikeudellinen perusta erottaa ihmisoikeudet perusoikeuksista, joilla tarkoitetaan kansallisissa perustuslaeissa turvattuja ihmisten oikeuksia. Ihmisoikeudet ja perusoikeudet turvaavat kuitenkin sisällöllisesti samanlaisia oikeuksia.<sup>43</sup>

Muodollis-juridisesti ihmisoikeussopimukset ovat kansainvälisoikeudellisia sopimuksia, joilla on erityisasema kansainvälisten valtiosopimusten joukossa. Perinteisesti kansainväliset sopimukset ja kansainvälinen oikeus ovat olleet valtioiden välisiä oikeuksia ja velvollisuuksia määrittävää oikeutta ja sitä on kutsuttu ”valtiosopimusoikeudeksi”. Ihmisoikeussopimukset ovat murtaneet kansainvälisen oikeuden perinteistä ominaispiirrettä valtioiden oikeuksia ja velvollisuuksia määrittävänä oikeutena, sillä ihmisoikeussopimukset tunnustavat sopijavaltioiden oikeudenkäyttöpiirissä olevien ihmisten oikeuksia ja asettaa vastavuoroisesti velvollisuuksia sopijavaltiolle. Huomattava osa ihmisoikeussopimuksista on yleissopimusten muodossa, jolloin ne ovat avoimia myös valtioille, jotka eivät ole alun perin olleet solmimassa sopimusta.<sup>44</sup>

<sup>42</sup> Jyränki & Husa 2012, 97 - 98.

<sup>43</sup> Ojanen & Scheinin 2011, 172.

<sup>44</sup> Ibid. 174 -175.

Kansallisen ja kansainvälisen oikeuden suhde käsitetään Suomessa dualistisesti<sup>45</sup>. Dualistinen käsitys jakaa oikeudellisen maailman kahtia: kansainvälisellä ja kansallisella oikeudella on eri voimassaoloperuste ja muodostavat kaksi erillistä oikeusjärjestystä. Tästä syystä ne eivät voi olla ristiriidassa keskenään, vaikka saattavatkin sisältää samasta asiasta erilaisia sääntelyjä. Kansainvälinen oikeusjärjestys ei ole kansallisen oikeusjärjestyksen yläpuolella vaan rinnalla. Jotta kansainvälisen oikeuden normit tulisivat valtiossa kaikkien välittömästi noudatettavaksi ja viranomaisten välittömästi sovellettaviksi, annetaan siitä kansallinen säädös erityisellä valtiosisäisellä voimaansaattamistoimella. Kansainvälinen oikeus ei rinnastu valtion sisäiseen oikeusjärjestykseen, sillä valtioiden yläpuolella ei ole tahoja, joka pakottaisi valtion tottelemaan kansainvälisiä oikeuden normeja. Valtiot voivat silti ulkoista suvereniteettiaan käyttämällä liittoutua ja kohdistaa sanktioita kansainvälistä oikeutta rikkoneeseen valtioon.<sup>46</sup>

Suomen valtiosäännön dualistisesta perusratkaisusta seuraa, että Suomen oikeusjärjestykseen ei kuulu ihmisoikeussopimus, jos sitä ei ole saatettu valtiosisäisesti voimaan<sup>47</sup>. Kansainväliset ihmisoikeussopimukset on liitetty Suomen oikeusjärjestykseen tavallisilla laeilla tai poikkeuslaeilla. Kansainväliset ihmisoikeussopimukset eivät velvoita sopimusvaltioita kirjoittamaan kansallisia perustuslakeja sisältönsä mukaisiksi, mutta ne sitovat toimimaan niin, että sopimusvelvoitteiden sisältö toteutuu sopimusvaltioiden oikeudenkäyttöpiirissä.<sup>48</sup> Tämä on keskeisiä eroja perusoikeussäännösten ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden välillä. Kun perusoikeudet nauttivat muiden perustuslaissa säänneltyjen asioiden tapaan perustuslain hierarkkista ylemmän asteisuutta ja korotettua lainvoimaa ihmisoikeussopimuksilla on Suomessa lain tasoinen voima.<sup>49</sup>

Perustuslaki 22 § velvoittaa julkisen vallan turvaamaan perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen. Tämän erityissäännöksen vuoksi ihmisoikeussopimukset ovat valtiosäännön näkökulmasta erityisasemassa. PL 22 § ei viittaa vain valtiosisäisesti lailla voimaan saatettuihin ihmisoikeussopimuksiin vaan käsittää ihmisoikeudet yleisessä muodossa.<sup>50</sup> PL 22 §:stä on johdettu perustuslaintasoinen oikeusperusta ihmisoikeusmyönteiselle laintulkinnalle. Sen mukaan suomalaisilla tuomioistuimilla ja muilla lainsoveltajilla on velvollisuus valita laintulkintavaihtoehdoista se, joka parhaiten edistää ihmisoikeuksien toteutumista.<sup>51</sup>

---

<sup>45</sup> Jyränki & Husa 2012, 98. On olemassa joko monistinen tai dualistinen käsitys. Monistisen käsityksen mukaan kansallinen ja kansainvälinen oikeus muodostavat yhtenäisen oikeusjärjestyksen, jossa kansainvälisellä oikeudella on hierarkkisesti korkeampi asema. Ristiriitatilanteissa monistisen käsityksen mukaan kansainvälistä oikeutta on valtiosisäisesti noudatettava ennen kansallista oikeutta.

<sup>46</sup> Jyränki & Husa 2012, 98 - 99.

<sup>47</sup> Ojanen & Scheinin 2011, 180.

<sup>48</sup> Jyränki & Husa 2012, 100.

<sup>49</sup> Ojanen 2015, 53, 72.

<sup>50</sup> Ojanen & Scheinin 2011, 189.

<sup>51</sup> Ojanen 2015, 53.

Eräissä suhteissa laajaan perusoikeusnäkemukseen on siirrytty perusoikeusuudistuksen myötä. Heikki Karapuun terminologiasta lähtöisin oleva käsite laaja perusoikeusnäkemys tarkoittaa sitä, että valtiolla ja muilla julkista valtaa käyttävillä toimielimillä on kunnioittamisvelvollisuuden lisäksi velvollisuus aktiivisiin toimiin suojata ja edistää perus- ja ihmisoikeuksia. Oikeudellisen vapauden ja tasa-arvon lisäksi nämä tulisi turvata myös tosiasiallisesti. Perusoikeudet velvoittavat myös yksityisiä tahoja julkisen vallankäytön ohella.<sup>52</sup>

Kansainväliset ihmisoikeussopimukset kattavat nykyään aineellisesti pääosin saman alan kuin perusoikeusluettelot, joka aiheuttaa perus- ja ihmisoikeuksien sisällöllisiä päällekkäisyyksiä. Suomessa voimaansaattetut ihmissoikeussopimukset voidaan lukea jo niiden oikeudellisen merkityksen puolesta aineelliseen valtiosäntöön. Tulee kuitenkin huomioida, että voimaansaattettujen ihmisoikeussopimusten oikeussystemaattinen yhdentäminen Suomen valtiosäntöoikeuden järjestelmään saattaa olla vaikeaa, sillä niiden sisältö ei ole Suomen lainsäätäjän kädessä.<sup>53</sup>

Jotkin maat ovat perustelleet YK:n lapsen oikeuksien komitealle, että maan ”kaikkien” oikeudet kattava perustuslaki riittää varmistamaan myös lapsen oikeuksien kunnioittamisen. Riittävyyttä mitatessa tulisi arvioida, voiko perustuslaillisiin oikeuksiin vedota suoraan tuomioistuimessa.<sup>54</sup>

Suomen dualismia seuraavassa oikeusjärjestyksessä kansainvälistä oikeutta voi olla vaikea asettaa joiltain osin normihierarkiaan. Perustuslaki ei säädi kansainvälistä velvoitetta rikkovan säädöksen pätemättömyyttä. Kansainvälisen oikeuden yleisesti tunnustetut säännöt (ius cogens) ovat tavanomaisen oikeuden voimalla etusijalla kansalliseen oikeuteen nähden. Asemaa kuitenkin heikentää se, että sääntöjen sisällöstä ei vallitse kovin täsmällistä käsitystä.<sup>55</sup>

Oikeudellisella valtiosäännöllä laajassa merkityksessä sekä valtiosäntöoikeudella on käsitteellistä eroa. Termi valtiosäntö viittaa oikeusjärjestykseen eli normijoukkoon. Valtiosäntöoikeus viittaa oikeusjärjestelmään, jonka osia eri oikeudenalat ovat. Valtiosäntöoikeus tarkoittaa tässä asiayhteydessä valtiosäntönormiston ympärille kehitettyä systemaattista kokonaisuutta, jossa säädännäinen oikeus, soveltamiskäytäntö ja lainoppi ovat vuorovaikutuksessa keskenään. Päätoimijoina systematisoinnissa ovat eduskunta perustuslainsäätäjänä, eduskunnan perustuslakivaliokunta auktoritatiivisena perustuslain

---

<sup>52</sup> Viljanen 2001, 11; Ks. Karapuu 2011, 75.

<sup>53</sup> Jyränki & Husa 2012, 69.

<sup>54</sup> CRC/GC/2003/5 kohta 21.

<sup>55</sup> Jyränki & Husa 2012, 102.



tulkitsijana sekä tiedeyhteisö eli valtiosääntöoikeuden tutkijat. Perustuslain tulkintaan vaikuttaa huomattavasti eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunnot ja mietinnöt.<sup>56</sup>

Mitään ihmisoikeussopimusta ei tulisi luokitella pelkästään sopimustekstin sanamuotojen perusteella, vaan merkityksen luo kokonaisuus - etenkin valvontamekanismin tehokkuus<sup>57</sup>. Ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien kotimaiset edistämisen- ja valvontamekanismit ovat pitkälti samanlaisia. Valvonta on kytketty kiinteästi toisiinsa eduskunnan perustuslakivaliokunnan<sup>58</sup>, valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtäviä koskevassa perustuslakisääntelyssä.

Vaikka julistuksia, päätöslauselmia ja muita vastaavia asiakirjoja ei ole laadittu valtiosopimuksen muotoon, on ne silti nähty valtiota vähintäänkin poliittisesti velvoittavana. Asiakirjat voivat lisäksi tuottaa oikeudellisiäkin vaikutuksia, sillä ne tarjoavat esimerkiksi tulkinnan apuneuvoja viranomaisille ja tuomioistuimille yksittäisissä ratkaisutilanteissa. Tulkinta- ja soveltamistilanteissa olennainen merkitys on ihmisoikeuksien kansainvälisten valvontaelinten käytännöllä. Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten kannanotot - esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut - ovat oikeudellisesti sitovia kannanottoja ihmisoikeussopimuksen sisällöstä. Sitoutumalla ihmisoikeussopimukseen ja tunnustamalla ihmisoikeustuomioistuimen toimivallan Suomi on hyväksynyt ihmisoikeussopimuksen sisällön määräytyvän oikeudellisesti velvoittavalla tavalla juuri ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä. Tästä seuraa, että suomalaisilla tuomioistuimilla ja viranomaisilla on velvollisuus ottaa huomioon ihmisoikeussopimusten kansainvälisten valvontaelinten käytäntö.<sup>59</sup>

Lapsen oikeuksien sopimuksen heikkoutena on nähty sen artiklojen väljä muotoilu. Sen asianmukainen täytäntöönpano edellyttää lainsäätäjän panosta laatia sopimuskohtia täsmällisempää lainsäädäntöä lasten oikeuksien turvaamiseksi. Lapsen oikeuksien sopimuksessa määritellään vain lasten ihmisoikeuksien vähimmäistaso ja vauraampien maiden, kuten Suomen, voidaan odottaa voimakkaampaa panostusta lapsen oikeuksien toteutumiseen. Sopimus ei vaikuta sopimusvaltion lainsäädäntöön tai sitä sitovaan kansainväliseen oikeuteen liittyviin määräyksiin, jos ne jo itsessään edistävät paremmin lapsen oikeuden toteutumista.<sup>60</sup>

---

<sup>56</sup> Jyränki & Husa 2012, 74.

<sup>57</sup> Nieminen 2004, 594.

<sup>58</sup> Ojanen 2015, 53.

<sup>59</sup> Ojanen & Scheinin 2011, 177 - 178.

<sup>60</sup> Hakalehto 2018, 41 - 42.

### 3.3 Raportointi ja komitean yleiskommentit

YK:n lapsen oikeuksien komitea valvoo sopimusvaltioiden lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen täytäntöönpanoa<sup>61</sup>. Sopimusvaltioiden tulee raportoida lapsen oikeuksien komitealle sopimuksen täytäntöönpanosta viiden vuoden välein<sup>62</sup>. Komiteaan kuuluu 18 ansioitunutta ihmisoikeusasiantuntijaa eri puolilta maailmaa, jotka valitaan tehtävään aina neljän vuoden välein<sup>63</sup>. Lapsen oikeuksien komitea on ylin taho antamaan suosituksia sopimuksen täytäntöönpanosta<sup>64</sup>. Jotta lapsen oikeuksien sopimusta ymmärretään ja sopimusvelvoitteita tulkittaisiin oikein, lapsen oikeuksien komitea on antanut sopimuksen eri oikeuksiin liittyviä yleiskommentteja<sup>65</sup>. Lapsen oikeuksien komitea on korostanut vaikutusten arvioinnin tärkeyttä eritoten säädöksiä, politiikkaohjelmia ja talousarviota valmisteltaessa<sup>66</sup>.

Perinteisessä oikeuslähdehierarkiassa lapsen oikeuksien komitean suositukset ja yleiskommentit tulisi lukea vähintäänkin sallittujen oikeuslähteiden kategoriaan. Asiakirjojen kääntäminen suomen kielelle edistäisi myös olennaisesti lapsen oikeuksia.<sup>67</sup>

Perustuslakivaliokunnan PeVL 2/1990 vp lausunto ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen ja siihen liittyvien lisäpöytäkirjojen määräyksistä toteaa, että ihmisoikeussopimusten käännöksillä on valtiosisäisesti tärkeää, jopa ensisijainen merkitys, sillä kansanedustajat, tuomarit ja virkamiehet sekä kansalaiset perustavat toimintansa ihmisoikeusmääräysten kannalta juuri näihin käännöksiin.<sup>68</sup>

YK:n lapsen oikeuksien komitea antoi vuonna 2003 yleiskommentti nro 5:n lapsen oikeuksien sopimuksen yleisistä täytäntöönpanotoimista. Yleiskommentti nro 5 kohdissa 45 - 47 käsitellään lapsivaikutusten arviointia. Kohta 45 ilmaisee lapsivaikutusten arvioinnin olevan edellytys LOS 3 artiklan 1 kohdan velvoitteelle, jossa lapsen etu tulee ottaa ensisijaisesti huomioon kaikissa lapsia koskevissa toimissa ja että yleissopimuksen kaikkia määräyksiä kunnioitetaan lainsäädännön ja politiikkojen suunnittelussa ja toteuttamisessa kaikilla hallintotasoilla. Kohta 45 luonnehtii lapsivaikutusten arvioinnin olevan jatkuvaa ja sellaista, jonka avulla voidaan ennustaa kaikkien ehdotettujen lakien, politiikkojen tai määrärahojen vaikutus lapsiin ja heidän oikeuksistaan nauttimiseen. Lapsivaikutusten jälkiarviointia tulisi tehdä, jotta myös täytäntöönpanon todelliset vaikutukset selviäisivät. Yleiskommentin mukaan prosessi tulisi sisällyttää hallinnon kaikille tasoille sekä politiikkojen kehittämiseen jo varhaisessa vaiheessa.

---

<sup>61</sup> OHCHR 2021a

<sup>62</sup> Iivonen & Pollari 2016, 7.

<sup>63</sup> OHCHR 2021b

<sup>64</sup> Pajulammi 2014, 169.

<sup>65</sup> Iivonen & Pollari 2018, 96; Pajulammi 2014, 170.

<sup>66</sup> Custódio 2016, 57. ks. myös CRC/GC/2003/5 kohta 45.

<sup>67</sup> Pajulammi 2014, 170.

<sup>68</sup> PeVL 2/1990 vp, 3.

Yleiskommentti nro 5 kohdassa 46 hallitusten velvollisuudeksi nimetään sisäinen valvonta ja arviointi. Komitea katsoo, että myös riippumaton valvonta täytäntöönpanon edistymisestä on oleellista. Tätä kohtaa täydentää saman yleiskommentin kohta 65 - viitaten yleiskommentti nro 2:een (2002) - määrittäen kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden riippumattomuuden piirteet ja roolin lapsen oikeuksien edistämässä ja suojelussa.

Yleiskommentti nro 5 kohdassa 47 komitea kiittää valtioita, jotka ovat hyväksyneet vaikutuksia koskevaa lainsäädäntöä, joka edellyttää virallisten selvitysten laatimista ja esittelyä parlamentille ja/tai suurelle yleisölle. Valtioiden tulee harkita, kuinka LOS 3 artiklan 1 kohdan noudattaminen varmistetaan tavalla, joka paremmin edistäisi lasten ottamista näkyvästi mukaan politiikan suunnitteluun ja heidän oikeuksiensa huomioimista.

Yleiskommentti nro 14 (2013) lapsen oikeudesta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon selventää LOS 3 artiklan 1 kohdan merkitystä. Lapsella on oikeus siihen, että hänen etunsa arvioidaan ja otetaan ensisijaisesti huomioon kaikissa häntä koskevissa toimissa tai päätöksissä sekä julkisella että yksityisellä sektorilla. LOS 3 artikla 1 on yksi neljästä yleisperiaatteesta ja ohjaa lapsen oikeuksien tulkintaa kaikissa lapsen oikeuksissa sekä täytäntöönpanossa<sup>69</sup>.

Suomen kaikki määräaikaisraportit lapsen oikeuksien komitealle on luettavissa ulkoministeriön sivuilta. Suomi on jättänyt maaraporttinsa lapsen oikeuksien komitealle neljä kertaa. Suomen yhdistetty 5. ja 6. määräaikaisraportti on tehty ja myös saatavissa ulkoministeriön sivuilta.<sup>70</sup> Suomen neljännen määräaikaisraportin käsittelyn yhteydessä vuonna 2011, komitea kehotti Suomea ryhtiliikkeeseen lapsen oikeuksien sopimuksen yleisten periaatteiden osalta. Lapsivaikutusten arviointiin vahvasti liittyvä periaate, lapsen etu, oli komitean mukaan otettava vahvemmin ja nimenomaan johdonmukaisesti huomioon kaikissa lainsäädäntö-, hallinto- ja oikeudenkäyntimenettelyissä sekä lapsia koskevissa ja lapsiin vaikuttavissa toimintapolitiikoissa, ohjelmissa ja hankkeissa. Sen lisäksi komitea teki havainnon, ettei periaatteeseen vielä muussa lainsäädännössä viitata kattavasti ja ettei lapsen etua riittävästi ymmärretä tai oteta huomioon lapsia koskevassa päätöksenteossa.<sup>71</sup>

### 3.4 Yleisperiaatteet

Periaatteilla on oikeuslähteinä erityisrooli. Puhutaan perusoikeushakuisesta tai perusoikeusmyönteisestä laintulkinnasta perustuslain sosiaalisten ja taloudellisten perusoikeuksien yhteydessä. Oikeusalojen välillä on eroja siinä, missä laajuudessa

<sup>69</sup> CRC/C/GC/14 kohta 1.

<sup>70</sup> Ulkoministeriö 2020.

<sup>71</sup> CRC/C/FIN/CO/4 kohta 26, 27.

perusoikeuksia tai ihmisoikeuksia käytetään argumenttina. Lapsioikeus luetaan siviilioikeuden puolella ”perusoikeusheräksi” oikeudenalaksi.<sup>72</sup>

Perus- ja ihmisoikeuksien suora soveltaminen ei ole yleistä ja periaatteet toimivatkin enimmäkseen laintulkinnan lisäargumentteina. Käytäntö johtuu kahdesta syystä. Perusoikeuksien käyttämiseen vaikuttaa niiden normiluonne. Yleistä muotoa olevasta normilauseesta ei voida suoraan, pelkällä loogisella päättelyllä, johtaa yksityiskohtaisia merkityssääntöjä. Tämän lisäksi jokaisessa lainsovellustilanteessa on normaalien laintulkintakeinojen avulla tunnistettava ongelma ja sen ratkaisuvaihtoehdot. Laintulkinnan tulisi edetä yleiskielen antamista mahdollisuuksista juridisesti relevantteihin vaihtoehtoihin. Kun valinta on tehtävä eri merkitysehdokkaiden välillä, tulevat perusoikeusperiaatteet valinnan perusteluihin mukaan. Normaalisissa tulkintatilanteissa perusoikeuksien suora soveltaminen sulkeutuu pois ja merkitystä saa perusoikeusmyönteinen tulkinta-asetus. Epätietoisessa tapauksessa on valittava tulkinta, joka on yhteensopiva perustuslaissa säädetyn perusoikeusjärjestelmän kanssa.<sup>73</sup>

Lapsen oikeuksien komitea on määritellyt neljä yleisperiaatetta, jotka ohjaavat lapsen oikeuksien sopimuksen täytäntöönpanoa. Yleisperiaatteet, joilla lapsen oikeuksia tulisi kehittää, ovat syrjimättömyys (LOS 2), lapsen edun ensisijaisuus (LOS 3), oikeus kehitykseen (LOS 6) ja osallisuus (LOS 12).<sup>74</sup> Näiden perusteella lapsen oikeuksien sopimuksesta on johdettu nk. kolmen kovan P:n ohjelma: protection, provision, participation. Ohjelman mukaan lasten tulee saada 1) erityistä suojelua ja sen lisäksi 2) oma osuutensa (to the maximum extent) yhteiskunnan taloudellisista varoista. Lapsille tulee myös taata mahdollisuus 3) osallistua itseään koskevien asioiden suunnitteluun ja tuoda oma näkemyksensä päätöksentekoon.<sup>75</sup>

Lapsen oikeuksien sopimuksen 2 artikla velvoittaa valtioita kunnioittamaan ja takaamaan yleissopimuksessa tunnustetut oikeudet kaikille niiden lainkäyttövallan alaisille lapsille ilman minkäänlaista erottelua. Syrjimättömyysperiaate edellyttää veloitteen, jossa valtiot pyrkivät aktiivisesti tunnistamaan yksittäiset lapset ja lapsiryhmät, joiden oikeuksien tunnustaminen ja toteuttaminen saattavat vaatia erityisiä toimenpiteitä. Komitea painottaa esimerkiksi tarvetta kerätä eriteltyjä tietoja, jotta syrjintä tai potentiaalinen syrjintä voidaan tunnistaa. Syrjintään puuttuminen voi edellyttää muutoksia lainsäädäntöön, hallintoon tai voimavarojen jakamiseen sekä toimenpiteitä, kuten koulutus, joilla muuttaa asenteita. Syrjimättömyysperiaatteen soveltaminen ei tarkoita kuitenkaan identtistä kohtelua.

---

<sup>72</sup> Aarnio 2011, 84.

<sup>73</sup> Ibid. 85.

<sup>74</sup> CRC/GC/2003/5 kohta 12.

<sup>75</sup> Taskinen 2006, 6 - 7.

Ihmisoikeuskomitea on korostanut, että on tärkeää ryhtyä erityisiin toimenpiteisiin syrjintään johtavien olosuhteiden lievittämiseksi tai poistamiseksi.<sup>76</sup>

Lapsen edun periaate, joka perustuu sopimuksen 3 artiklan 1 kohtaan velvoittaa valtioita ottamaan lapsen edun ensisijaisesti huomioon kaikissa lapsia koskevissa toimissa. Artiklassa viitataan toimiin, joihin julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien on ryhdyttävä. Periaate edellyttää aktiivisia toimenpiteitä. Jokaisen lainsäädäntö-, hallinto- ja oikeuselimen tai -instituution edellytetään soveltavan järjestelmällisesti lapsen edun periaatetta harkitessaan, kuinka niiden päätökset ja toimet vaikuttavat tai tulevat vaikuttamaan lasten oikeuksiin ja etuihin. Arvioinnin piiriin kuuluu myös päätökset, jotka eivät koske lapsia vaan vaikuttavat heihin välillisesti.<sup>77</sup>

Lapsen oikeuksien sopimuksen 6 artikla takaa lapsen synnynnäisen oikeuden elämään ja velvoittaa sopimusvaltioiden takaamaan lapselle elämän, henkiinjäämisen ja kehittymisen edellytykset mahdollisimman täysimääräisesti. Komitean suosituksen mukaan sopimuksen kohtaa tulee tulkita ”kehityksen” sen laajimmassa merkityksessä. Lapsen oikeus kehitykseen tulee ymmärtää käsitteenä, johon sisältyy lapsen ruumiillinen, henkinen, hengellinen, moraalinen, psykologinen ja sosiaalinen kehitys. Kaikkien lasten optimaalinen kehitys tulisi olla täytäntöönpanotoimenpiteissä tavoitteena.<sup>78</sup>

12 artikla takaa lapselle oikeuden vapaasti ilmaista näkemyksensä kaikissa lasta koskevissa asioissa ja lapsen näkemysten ottamisen huomioon. Periaate korostaa lapsen roolia aktiivisena toimijana oikeuksiensa edistämiseksi, suojelussa ja valvonnassa ja koskee kaikkia toimenpiteitä, joihin valtio ryhtyy yleissopimuksen täytäntöönpanemiseksi. Koska harvat valtiot ovat laskeneet äänestysikänsä alle 18 ikävuoteen, on yhä tärkeämpää varmistaa, että äänioikeudettomien lasten näkemyksiä kunnioitetaan hallituksissa ja parlamenteissa. Komitea painottaa yleiskommentissaan seikkaa, että lasten kuulemisen ei tulisi olla ”kuuntelemista” vaan näkemysten huomioon ottamista. Lapsen kuuleminen tulisi olla keino, jolla valtiot huomioivat lasten oikeuksien täytäntöönpanon entistä paremmin vuorovaikutuksessaan lasten kanssa ja lasten puolesta toetuettavissa toimissa.<sup>79</sup>

### 3.5 Lapsen etu

Kun puhutaan lapsen oikeuksista, keskeiseksi käsitteeksi on noussut lapsen etu<sup>80</sup>. Lastensuojelulaki (417/2007) 4 § selittää lapsen edun käsitettä seitsemän kriteerin avulla.

---

<sup>76</sup> CRC/GC/2003/5 kohta 12.

<sup>77</sup> Ibid.

<sup>78</sup> Ibid.

<sup>79</sup> Ibid.

<sup>80</sup> Nieminen 2004, 599.

Lapsen etua arvioidessa, toimenpidevaihtoehtojen ja ratkaisujen tulisi turvata lapselle (1) tasapainoisen kehityksen ja hyvinvoinnin sekä läheiset että jatkuvat ihmissuhteet, (2) mahdollisuuden saada ymmärtämystä ja hellyyttä sekä iän ja kehitystason mukaisen valvonnan ja huolenpidon, (3) taipumuksia ja toivomuksia vastaavan koulutuksen, (4) turvallisen kasvuympäristön ja ruumiillisen sekä henkisen koskemattomuuden, (5) itsenäistymisen ja kasvamisen vastuullisuuteen, (6) mahdollisuuden osallistumiseen ja vaikuttamiseen omilla asioissaan, sekä (7) kielellisen, kulttuurisen ja uskonnollisen taustan huomioimisen.<sup>81</sup>

Lapsen edun ensisijaisuuden periaate on yksi neljästä lapsen oikeuksien sopimuksen yleisperiaatteista, jotka luovat perustan sopimuksen kaikkien oikeuksien toteutumiseksi<sup>82</sup>. Lapsen oikeuksien komitea on todennut, että jatkuva lapsivaikutusten arviointi on edellytys lapsen edun selvittämiseksi ja että lapsivaikutusten arvioinnin prosessi on sisällytettävä hallinnon kaikille tasoille sekä politiikkojen kehittämiseen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa<sup>83</sup>.

Lapsen edun harkinnasta keskusteltaessa, tulisi ottaa huomioon kaksi asiaa. Itse käsitteenä lapsen etu saattaa jäädä julkisessa keskustelussa määrittelemättä ja tarkoittaa milloin mitäänkin. Lapsen etu voi olla puhujalle vain retorinen väline muiden intressien saavuttamiseksi. Lapsen edun käsitteen määrittelemisessä on nojattava YK:n lapsen oikeuksien komitean ohjeisiin, jossa lapsen etu on se, että kaikki sopimukseen kirjatut oikeudet toteutuvat mahdollisimman täysimääräisesti. Sopimuksesta ei siis voi poimia joitain näkemystä tukevia asioita ja sivuuttaa muita.<sup>84</sup>

Toinen huomioitava seikka on lapsen edun harkinnalle tapauskohtaisesti annettava painoarvo. Veloitetta ei ole tarkoitettu tulkittavaksi niin, että päätöksenteon ratkaiseva peruste olisi aina ja joka asiassa lapsen etu. On myös muita väestöryhmiä ja tavoitteita, jotka perustelevat päätöksenteon. Vaikutuksen arvioinnilla tulee kuitenkin osoittaa, millaisen tiedon, harkinnan ja millaisten valintojen perusteella esitykseen on päädytty. Perusteluissa tulee myös selostaa, miten eri lapsiryhmät on huomioitu ja miten mahdollisia negatiivisia vaikutuksia aiotaan seurata sekä millaisin keinoin niitä lievennettäisiin.<sup>85</sup>

Lapsen etu kuuluu periaatteena sekä käsitteenä lapsioikeuden yleisiin oppeihin, joihin luetaan myös lapsen itsemääräämisperiaate, lapsen suojelun periaate, vanhempien keskinäinen yhdenvertaisuus samoin kuin lasten yhdenvertaisuus. Lapsen etua ei mainita nimenomaisesti

---

<sup>81</sup> Ks. myös Kirkkohallitus 2015, 17.

<sup>82</sup> Lapsen oikeuksien viestinnän yhteistyöverkosto 2021.

<sup>83</sup> CRC/GC/2003/5 kohta 45.

<sup>84</sup> Custódio 2016, 56 - 57.

<sup>85</sup> Ibid. 56 - 57.

muissa ihmisoikeussopimuksissa kuin YK:n lapsen oikeuksien sopimuksessa. Tästä kuitenkin poikkeuksena Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, joka on vedonnut lapsen etuun, osana omaa ihmisoikeuksien rajoittamisedellytyksiä koskevaa tulkintadoktriiniaan sekä YK:n naisten oikeuksien sopimuksen 16 artikla.<sup>86</sup>

Lapsen etu on kolmiosainen käsite, joka sisältää lapsen aineellisen oikeuden, perustavanlaatuisen tulkintaperiaatteen sekä menettelysäännön ulottuvuudet. Lapsella on oikeus siihen, että hänen etunsa arvioidaan ja otetaan ensisijaisesti huomioon, kun tarkastellaan erilaisia etuja päätöksen tekemiseksi ja takeet siitä, että tämä oikeus pannaan täytäntöön aina, kun tehdään yhtä lasta, määriteltyä tai määrittelemätöntä lapsiryhmää tai yleisesti lapsia koskevia päätöksiä. LOS 3 artikla 1 luo valtiolle olennaisen velvollisuuden, se on suoraan sovellettavissa ja siihen voidaan vedota tuomioistuimessa.<sup>87</sup>

Jos lainsäädännös voidaan tulkita useammalla kuin yhdellä tavalla, perustavanlaatuinen tulkintaperiaate varmistaa lainsäädännöksen tulkinnan niin, että se palvelee tehokkaimmin lapsen etua. Yleissopimus ja sen valinnaiset pöytäkirjat tarjoavat lähtökohdat tulkinnalle.<sup>88</sup>

Menettelysääntö velvoittaa arvioimaan päätöksenteossa sen mahdollisia myönteisiä tai kielteisiä vaikutuksia kyseiseen lapseen tai kyseisiin lapsiin aina, kun tehdään lapseen, tiettyyn lapsiryhmään tai yleisesti lapsiin vaikuttavia päätöksiä. Tällainen lapsen edun arviointi ja määrittäminen edellyttää menettelytakeita. Päätöksen perusteluista tulee käydä ilmi, että kyseinen oikeus on otettu huomioon. Menettelysääntö velvoittaa sopimusvaltioita selostamaan mitä on pidetty lapsen etuna ja millä perusteilla sekä kuinka lapsen etua on punnittu suhteessa muihin seikkoihin riippumatta siitä, onko kyse laajoista politiikkakysymyksistä vai yksittäistapauksista.<sup>89</sup>

Tuore tutkimus lapsen edun käsitteestä kotimaisessa, eurooppalaisessa ja kansainvälisessä ihmisoikeuksia koskevassa oikeuskäytännössä toteaa, että päätöksentekoprosessiin ja lasten oikeuksien toteutumista edistäviin rakenteisiin keskittyminen turvaa tehokkaammin lapsen etua kuin lapsen edun ymmärtäminen sisällöllisenä velvoitteena. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että tuomioistuinten tulisi kiinnittää huomiota siihen, onko lapsen etua harkittu, onko arvioinnin perusteita avattu tai onko prosessuaalisia velvoitteita - esimerkiksi lapsen mielipiteen selvittämistä - noudatettu.<sup>90</sup>

---

<sup>86</sup> Nieminen 2004, 599.

<sup>87</sup> CRC/C/GC/14 kohta 6.

<sup>88</sup> Ibid.

<sup>89</sup> Ibid.

<sup>90</sup> Sormunen 2021, 5, 6, 134; Surakka 2021.

Tutkimus vahvistaa lapsivaikutusten arvioinnin asemaa päätöksentekoprosessissa. Kuten lapsen oikeuksien komitea toteaa yleiskommentissa 5 kohdassa 45, lapsivaikutusten arviointi on edellytys LOS 3 artiklan 1 kohdan velvoitteelle, jossa valtion kaikissa toimissa ja päätöksenteossa tulisi ensisijaisesti ottaa huomioon lapsen etu.

#### 4 Lapsivaikutusten arviointi

##### 4.1 Lasta koskeva päätöksenteko

”Kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu.” (LOS 3 artikla 1 kohta)

Lapsivaikutusten arviointi on väline, jolla selvitetään lapsen etu<sup>91</sup>. Lapsivaikutusten arviointia käytetään, kun tehdään lapsiryhmää tai yleisesti lapsia koskevia päätöksiä tai arvioidaan lapsia koskevaa tai heihin vaikuttavaa toimintaa<sup>92</sup>. Lapsivaikutusten arvioinnin käyttö päätöksenteossa mahdollistaa, että lasten edut otetaan huomioon heitä koskevissa toimissa lapsen oikeuksien sopimuksen edellyttämällä tavalla<sup>93</sup>.

Suomen lainsäädäntö on edellyttänyt ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointia jo vuodesta 1994, jolloin voimaan tuli laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä. YK:n suositus lapsivaikutusten arvioinnin tekemisestä on laaja ja se ohjeistaa lapsivaikutusten arviointia tehtävän, kun laaditaan tai toimeenpannaan lapsiin mahdollisesti vaikuttavia uusia toimintaohjelmia tai ohjeita, uutta lainsäädäntöä tai määräyksiä, vuosittaisia talousarvioita kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla sekä organisatorisia tai hallinnollisia muutoksia yhteiskunnan eri tasoilla.<sup>94</sup> Lapsivaikutusten arviointi koskee valtionhallintoa, kuntia, maakuntia, kolmatta sektoria (seurakunnat ja järjestöt) sekä yrityksiä<sup>95</sup>.

Lapsivaikutusten arviointia tulisi tehdä aina 0 - 18-vuotiaita lapsia ja nuoria suoraan koskevissa asioissa<sup>96</sup>. Lapsivaikutusten arviointi tulee ottaa huomioon erityisesti silloin, kun päätöksenteon kohteena ovat haavoittuvassa asemassa olevat lapsiryhmät kuten vammaiset lapset, vähemmistöryhmiin kuuluvat lapset, pienituloisissa perheissä elävät lapset tai kodin

<sup>91</sup> Iivonen & Pollari 2016, 13.

<sup>92</sup> Iivonen & Pollari 2018, 99.

<sup>93</sup> Ibid.

<sup>94</sup> Taskinen 2006, 8 - 9.

<sup>95</sup> Ruuska ym. 2018a, 8; Ks. myös Ruuska ym. 2018b, 5.

<sup>96</sup> Ruuska ym. 2018a, 8; Ks. myös Ruuska ym. 2018b, 4. Lapsen oikeuksien sopimuksen 1 artiklan mukaan lapsella tarkoitetaan jokaista alle 18-vuotiasta henkilöä, ellei lapseen soveltuvien lakien mukaan täysi-ikäisyyttä saavuteta aikaisemmin.



ulkopuolelle sijoitetut lapset<sup>97</sup>. Sen lisäksi arviointi tehdään tapausharkintaisesti epäsuoraan lapsiin vaikuttavissa asioissa, esimerkiksi aikuisten palveluita koskevissa päätöksissä sekä tilanteissa, joissa päätös koskettaa isoa joukkoa lapsia ja nuoria. Viimeisin ei syrjäytä perustetta lapsivaikutusten arvioinnille tilanteessa, jossa päätös koskettaa pientä joukkoa lapsia tai nuoria. Lapsen hyvinvoinnin kannalta päätöksenteko voi olla silti merkityksellinen.<sup>98</sup>

Jos päätöksenteon kohteena on uusi asia tai jos päätöstä on vaikea perua tai korjata, tulee tehdä lapsivaikutusten arviointi. Listaan kuuluu myös tilanteet, joissa päätösten vaikutukset ovat pitkäkestoisia, asia on kiistanalainen ja sen ennakoidaan herättävän ristiriitaisia tulkintoja, asialla on yhteisvaikutuksia muun valmisteilla olevan päätöksen tai toiminnan kanssa sekä tilanteet, joissa päätös on osa laajempaa vaikutusketjuja.<sup>99</sup>

Lapsivaikutusten arviointia voidaan tehdä päätöksenteon eri vaiheissa. Ennakoarviointi tuo tietoa päätöksenteon taustaksi ja seuranta-arvioinnissa selvitetään täytäntöönpanon toteutuneet vaikutukset. Prosessiarviointia käytetään silloin, kun vaikutuksia arvioidaan laaja-alaisissa päätöksissä ja hankkeissa, jolloin niiden korjaaminen on mahdollista vielä toimeenpanon aikana. Arviointivaiheet aikaansaavat jatkuvan seurannan prosessin, jossa korjataan epäkohtia ja vahvistetaan onnistuneita ratkaisuja.<sup>100</sup>

Tärkeä osa lapsivaikutusten arviointia on saada lapset ja nuoret osallistumaan vaikutusten arviointiin. Päätöksentekijöiden, valmistelijoiden ja lasten parissa työskentelevien tulisi löytää menetelmiä, joilla lapsiin kohdistuvissa päätöksissä voidaan ottaa lapset mukaan prosessiin. Päätöksenteon vastuuta ei siirretä lapsille, mutta prosessi perustuu vuoropuhelulle, lapsilähtöiselle toiminnalle ja tiedolle. Ei tulisi olettaa, että aikuiset tietävät ja tunnistavat lapsiin kohdistuvien päätösten ja toiminnan vaikutukset lapsiin. On hyvä myös huomioida, ettei edes esimerkiksi nuorisovaltuusto osaa arvioida tiettyyn lapsiryhmään kohdistuvia vaikutuksia, jos kohderyhmänä ovat esimerkiksi lapset lastensuojelussa tai vammaiset lapset. Osallistamiseen tarvitaan menetelmiä, joissa juuri ne lapset saavat vaikuttaa, joita päätös koskettaa.<sup>101</sup>

Lasten kuuleminen on eri asia kuin lapsivaikutusten arviointi. Vaikka lasten ja muiden osallisten kuuleminen muodostaa tärkeän osan lapsiin kohdistuvien vaikutusten arviointia, tarvitaan prosessissa myös laaja-alaista kokonaisarviota lapsen oikeuksista ja lapsen edun harkintaa. Tarkoituksena on hyödyntää monialaista asiantuntemusta sekä eri toimialojen ja

---

<sup>97</sup> Iivonen & Pollari 2018, 102.

<sup>98</sup> Ruuska ym. 2018a, 8; Ks. myös Ruuska ym. 2018b, 4.

<sup>99</sup> Ruuska ym. 2018a, 8; Ks. myös Ruuska ym. 2018b, 4. - 5.

<sup>100</sup> Iivonen & Pollari 2018, 103 - 104; Nelimarkka & Kauppinen 2007, 8.

<sup>101</sup> Ruuska ym. 2018a, 8; Ks. myös Ruuska ym. 2018b, 4.

toimijoiden yhteistyötä niin, että lapsivaikutusten arviointi ei jää yksittäisten ihmisten tehtäväksi.<sup>102</sup>

Lapsen kohdalla osallisuus tarkoittaa tämän oikeutta olla halutessaan aktiivinen osapuoli häntä itseään koskevassa päätöksenteossa. Ikänsä tai kehitystasonsa mukaisesti lapsen konkreettinen osallistuminen saattaa olla vaikeaa, mutta lapselle kuuluvat oikeudet ovat silti täysimääräisesti voimassa - niiden konkreettinen toteutus saattaa vain saada erilaisia muotoja.<sup>103</sup>

Lapsen oikeuksien sopimus on huomioitu johdonmukaisesti Suomen kaikessa lapsia koskevassa lainsäädäntötyössä vasta 2000-luvulla<sup>104</sup>. Opetus- ja kulttuuriministeriön vuoden 2011 julkaisun mukaan Suomen lainsäädännössä huomioidaan melko paljon lasten oikeus osallistua, vaikuttaa ja tulla kuulluksi. Lakeja on täydennetty näiden seikkojen osalta etenkin 2000-luvulla. Lasten oikeuksien toteutumisen mahdolliset jarruttavat tekijät liittyvät enemmänkin toimintakäytäntöjen, aikuisten koulutuksen, vuorovaikutustaitojen ja ajan puutteeseen.<sup>105</sup>

Vuosina 2016-2018 Terveyden ja hyvinvoinnin laitos toteutti Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelma -kärkihankkeen laajan toimeenpanohankkeen. Toimeenpanon keskeistä työtä oli monialaisten toimintamallien kehittäminen matalan kynnyksen palveluissa sekä erityis- ja vaativan tason palveluissakin. Tarkoituksena oli rakentaa perhekeskuksista lapsi- ja perhelähtöistä kokonaisuutta, joka yhdistää lasten ja nuorten hyvinvointia ja terveyttä sekä kasvua ja kehitystä edistäviä ja tukevia peruspalveluja. Opiskeluhuollon työtä kehitettiin hyvinvointia vahvistavaksi varhaiskasvatuksessa, koulussa ja oppilaitoksissa. Lastensuojeluun tuotiin uusi systeminen toimintamalli ja vaativimpien palveluiden kehittämisessä tuettiin alueellista osaamis- ja tukikeskusten (OT-keskukset) valmistelua.<sup>106</sup>

Osana kärkihanketta THL kehitti päätöksenteon tueksi lasten ja nuorten terveyden ja hyvinvoinnin sekä palvelujen tietopohjaa ja edisti lapsivaikutusten arviointia ja lapsibudjetointia. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen yhteisenä tehtävänä oli varmistaa, että Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelma -kärkihankkeen tavoitteet toteutuisivat hallituskauden 2016 - 2018 aikana.<sup>107</sup>

Lapsivaikutusten arvioinnin osalta kärkihankkeen projektisuunnitelmassa todettiin, että säädösvaikutusten arvioinnissa ja kuntien päätösten ennakoarviointiin on jo olemassa mallit lapsivaikutusten arvioimiseksi. Tavoitteeksi kirjattiin lapsivaikutusten arvioinnin

---

<sup>102</sup> Ruuska ym. 2018a, 8; Ks. myös Ruuska ym. 2018b, 4.

<sup>103</sup> Pajulammi 2014, 96.

<sup>104</sup> Hakalehto 2018, 15.

<sup>105</sup> OKM 2011, 54.

<sup>106</sup> Hastrup 2019, 1 - 2.

<sup>107</sup> Ibid.

säännönmukaistaminen osaksi valmistelu- ja päätöksentekoprosessia. Maakuntien toiminnan osalta tavoitteeksi kirjattiin LAVA-mallin kehittäminen ja käyttöönotto. Kärkihankkeen toteuttamissopimuksen loppuarvioinnissa on arvioitu toteutuma suhteessa tavoitteisiin. Kärkihankkeen lapsivaikutusten arvioinnin projektissa nähtiin tehtävän priorisointia siten, että toimeenpanon tuki kohdennettiin henkilöstöresurssisyyistä kuntien ja maakuntien toimintaan. Ministeriöiden tukemiseen ja säädösvaikutusten arvioimiseen ei ollut hankkeen aikana mahdollista keskittyä. Johtopäätöksenä Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelman lapsivaikutusten arvioinnin projektista esitettiin lapsenoikeusperustaisen päätöksenteon ja lapsivaikutusten arvioinnin herättäneen kiinnostusta kunnissa ja maakunnissa. Lapsen oikeuksien todettiin tulleen lähemmäksi konkretiaa.<sup>108</sup>

Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelmaan kuuluva LAPE-akatemia toteutti Suomessa kansallisen valmennuksellisen ja koulutuksellisen oppimisprosessin. Oppimisprosessi käynnistettiin keväällä 2019 ja koulutuksen tavoite oli tukea kuntien, maakuntien, järjestöjen ja seurakuntien johdon sekä päättäjien yhteistä tahtotilaa ja ymmärrystä lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin johtamisesta. Työn tavoitteena oli lapsi- ja perhelähtöiset palvelut, sekä kuntien ja maakuntien yhdyspintaan tarpeelliset suunnittelu-, päätöksenteko, sopimus-, ja toimintamallit, joilla varmistetaan yhteinen vastuu lasten hyvinvoinnista.<sup>109</sup>

LAPE-akatemian loppukyselyyn vastanneiden arvio LAPE-ryhmän kyvystä sitouttaa toimialojen henkilöstö yhteisten tavoitteiden toteuttamiseen olivat kriittiset<sup>110</sup>. Toimintakulttuurin muutoksen suurimmaksi esteeksi esitettiin resurssien riittämättömyys. Aika, raha tai tekijät puuttuivat.<sup>111</sup> Kokonaisuudessaan LAPE-muutosohjelman toteuttamat hankkeet arvioitiin kuitenkin onnistuneen siltä osin, että se toi kuntia, kuntayhtymiä, järjestöjä ja muita toimijoita yhteen, joka on sittemmin auttanut kehittämään yhteisiä päämääriä ja toimintamalleja. Yhteistyön aloittaminen on nähty jo sinällään tärkeänä saavutuksena.<sup>112</sup>

Lapsivaikutusten arvioinnin on kuitenkin nähty olevan vielä puutteellista lainsäädäntötyössä ja yhteiskunnallisessa päätöksenteossa. Asiasta ovat huomauttaneet useaan otteeseen niin lapsiasiavaltuutettu kuin lapsi- ja perhejärjestöt. Lainsäädännön arviointineuvosto on enenevässä määrin kiinnittänyt huomiota lapsivaikutusten arvioinnin puutteeseen.<sup>113</sup>

Vuonna 2014 Lakiin lapsiasiavaltuutetusta (1221/2004) säädettiin lapsiasiavaltuutetun kertomuksen antaminen eduskunnalle kerran neljässä vuodessa<sup>114</sup>. Vuonna 2018

<sup>108</sup> Honkanen 2019, 17-18.

<sup>109</sup> Mattila & Kallio 2019, 5.

<sup>110</sup> Ibid. 24.

<sup>111</sup> Ibid. 28 - 29.

<sup>112</sup> LAPE-kärkihankkeen arviointi 2019, 72. Ks. myös Owl Group Oy ym. 2019, 19.

<sup>113</sup> Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2020, 6.

<sup>114</sup> K 5/2018 vp, 3; Myös EV 223/2014 vp, 32.

lapsiasiavaltuutetun kertomuksessa keskeinen viesti oli, että lapsipolitiikkaa tehdään Suomessa ilman yhtenäistä kehystä tai strategiaa<sup>115</sup>. Vuoden 2018 lapsiasiavaltuutetun kertomus on ensimmäinen lajiaan<sup>116</sup>.

Kun lapsivaikutusten arviointi uupuu lainsäädännöstä tai muusta yhteiskunnallisesta päätöksenteosta, syyksi on valikoitunut useainkin kertaan kiire sekä osaamisen puute. Lapsiasiavaltuutettu peräänkuuluttaa vuosikirjassaan toistuvista laiminlyönneistä, vaikka saatavilla on runsaasti työkaluja ja indikaattoreita lapsivaikutusten arvioimiseksi sekä tietopohjaisen työn toteuttamiseksi.<sup>117</sup>

Eduskunnan sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta on lapsiasiavaltuutetun kertomuksesta antamassaan mietinnössä 2019 esittänyt, että valtioneuvoston tulisi laatia kansallinen lapsistrategia<sup>118</sup>. Virallisen lapsistrategian käynnistämisen taustalla on Suomessa 2018 käyty kansalaisjärjestökeskustelu YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen toimeenpanosta ja lapsipolitiikan johdonmukaisuuden puutteista sekä selvityshenkilöiden ehdotus liittyen palveluiden uuteen toimintaympäristöön maakunta- ja soteuudistuksessa ja lapsiasiavaltuutetun kertomus eduskunnalle<sup>119</sup>.

Marinin hallitus on käynnistänyt parlamentaarisen komiteavalmistelun edistääkseen kansallista lapsistrategiaa<sup>120</sup>. Vuonna 2019 julkaistiin myös Lapsen aika: Kohti kansallista lapsistrategiaa 2040-suunnitelma<sup>121</sup>. Lapsistrategian tavoite on vahvistaa lapsen oikeuksiin sekä tietoon perustuvaa toimintakulttuuria päätöksenteossa yli hallintokausien<sup>122</sup>.

#### 4.2 Lapsivaikutusten arvioinnin malli

Lapsivaikutusten arvioinnille ei ole olemassa universaalia, joka tilanteeseen sopivaa mallia. Sen toteuttamisesta päätetään aina tapauskohtaisesti<sup>123</sup>. Vaikutusten arvioinnissa kuvataan ja arvioidaan vaikutukset ihmisiin yleensä sekä tunnistettuihin ihmisryhmiin. Sen lisäksi kirjataan vaikutuksia ja arviointeja muistiin työn kuluessa. Kuuleminen ja vuorovaikutus tasapuolisesti eri intressiryhmien kanssa on oleellista ja lisäksi asiaan liittyvän sisällön asiantuntijoiden ja alan tutkijoiden tuottaman tiedon hyödyntäminen luo perustan vaikutusten arviointiin.<sup>124</sup>

---

<sup>115</sup> StVM 28/2018 vp, 5 - 6.

<sup>116</sup> Eduskunnan tiedotteet 2018.

<sup>117</sup> Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2020, 6.

<sup>118</sup> StVM 28/2018 vp, 4; Lapsen aika 2019, 64 - 65.

<sup>119</sup> Lapsen aika 2019, 64 - 65.

<sup>120</sup> Marinin hallituksen ohjelma 2019, 147.

<sup>121</sup> Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2020, 4.

<sup>122</sup> Lapsen aika 2019, 64.

<sup>123</sup> Ruuska ym. 2018a, 8; Ks. myös Ruuska ym. 2018b, 5.

<sup>124</sup> ks. Säädosvaikutusten arviointi 2016, 18.

Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus- ja kehittämiskeskus (Stakes) julkaisi Suomen ensimmäisen oppaan lapsivaikutusten arvioinnista vuonna 2006. Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos (THL) julkaisi kunnille suunnatun oppaan lapsivaikutusten arviointiin vuonna 2010. Lapsi- ja perhepalvelujen muutosohjelman yhteydessä sosiaali- ja terveysministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö sekä Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos julkaisivat vuonna 2018 oppaan: LAVA - Lapsivaikutusten arviointi vuonna 2018. Myös lapsijärjestöt, kuten Mannerheimin Lastensuojeluliitto ja Suomen UNICEF ovat julkaisseet sivuillaan ohjeistuksia lapsivaikutusten arvioinnista. Uskonnollisista yhteisöistä Evankelis-luterilainen kirkko on ollut aktiivinen kehittämään lapsivaikutusten arviointia.<sup>125</sup>

Ensimmäinen edellytys lapsivaikutusten arvioinnille on, että jokin asia tunnustetaan lapsia koskevaksi. Jos asiaa ei tunnusteta ja nimetä lapsia koskevaksi, lapsinäkökulmaa tai vielä tärkeämpää, lasten itsensä näkökulmaa ei todennäköisesti huomioida valmistelussa. Lapsivaikutusten arvioinnin tunnistaminen tulee olla laaja-alaista. Vaikutusten laaja-alainen tarkastelu tarkoittaa sitä, ettei lapsiin kohdistuvaa vaikutusten arviointia tulisi rajata vain välittömiin vaikutuksiin. Lapsiin kohdistuvat vaikutukset tulisi arvioida myös välillisesti, jolloin lapsinäkökulma tulee osaksi esimerkiksi työllisyyspolitiikkaa tai aikuisten päihde- ja mielenterveyspalveluiden tarkastelua. Myös sillä on merkitystä, otetaanko tarkasteluun lyhyen vai pidemmän aikavälin vaikutukset.<sup>126</sup>

Yleisenä työkaluna vaikutusten tunnistamiseksi voidaan käyttää vaikutusten tunnistusmatriisia ja tarkistuslistaa, jotka auttavat kirjaamaan vaikutuksen alaiset ihmisryhmät tai yksilöt ja pohtimaan seikkoja päätöksentekoehdotuksissa. Vaikutusten merkittävyyden harkinnan kannalta kuuluu kysyä mihin väestöryhmään vaikutukset kohdistuvat, mikä on vaikutuksen kesto, kuinka todennäköisesti vaikutus toteutuu, miten mahdolliset haitat ja hyödyt jakautuvat, onko vaikutus osa laajempaa vaikutusketjua, liittyykö asiaan ristiriitaisia tulkintoja ja aiheuttaako vaikutus esimerkiksi altistumisia, kuolemia tai vammautumisia.<sup>127</sup> Ennakoarvioinnin tarkkuus, monipuolisuus, ja syvyys kasvaa siihen käytettyjen resurssien myötä.<sup>128</sup>

---

<sup>125</sup> Iivonen & Pollari 2018, 104 - 105.

<sup>126</sup> Custódio 2016, 57.

<sup>127</sup> Säädosvaikutusten arviointi 2016, 14 - 16, 18.

<sup>128</sup> eOppiva 2021.

### Vaikutusten tunnistusmatriisi

Vaikutusten tunnistamisen voi aloittaa mistä tahansa kohdasta taulukkoa, mutta kaikki ruudut tulisi käydä läpi. Lopuksi tulisi arvioida, syntyykö erilaisista vähäisistä vaikutuksista yhdessä merkittävä kokonaisuus ja kasautuvatko vaikutukset risteävästi eri riveillä tunnistettujen ihmisryhmien välillä.<sup>129</sup>

Vaikutuskokonaisuus / Vaikutuksen kohde	hyvinvointiin ja sen jakaamaan	terveyteen ja sen jakaamaan	tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen	Muu, mikä
Onko vaikutuksia eri ikäryhmiin?				
Onko vaikutuksia eri sukupuoliin?				
Onko vaikutuksia eri sosioekonomisiin ryhmiin?				
Onko vaikutuksia eri alueilla asuviin?				
johonkukun muuhun, keneen?				

Taulukko 1: Vaikutusten tunnistusmatriisi

### Tarkistuslista

Tarkastelun lähtökohtana ovat lapsen oikeuksien sopimuksessa turvatut oikeudet, joita lapsen oikeuksien sopimuksen yleisperiaatteet johtavat. Lapsen oikeuksien sopimuksen toteutuminen edellyttää, että päätöksentekijöillä on ratkaisuja tehdessään tietoa niiden vaikutuksista lapsiin. Tarkistuslistan kohdalla tarkastelu tulee tehdä eri lapsiryhmien kannalta. Monelta suunnalta arvioitu tarkistuslista liittyy LOS:n 2 artiklan syrjimättömyys periaatteeseen.<sup>130</sup>

<sup>129</sup> Säädosvaikutusten arviointi 2016, 15.

<sup>130</sup> Ibid. 31 - 33. Esitetty tarkistuslista on sosiaali- ja terveysministeriön tilaamasta säädosvaikutusten arviointioppaasta 2016. Lista vaikuttaa pohjautuvan ensimmäiseen Suomessa julkaistuun lapsivaikutusten arviointioppaaseen (Taskinen 2006, 17), mutta sitä on vuoden 2016 julkaisussa täydennetty.

<b>TARKISTUSLISTA</b>
<p><b>Toimeentulo</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vaikuttaako toteutus lapsiperheiden toimeentuloon, lapsiperheköyhyyteen?</li> </ul>
<p><b>Terveys</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vähentääkö vai lisääkö toteutus onnettomuus- tai tapaturmariskejä?</li> <li>• Aiheutuuko toteutuksesta ilman tai veden epäpuhtauksia (pöly, haju, kaasut, mineraalit, säteilyaltistus)?</li> <li>• Lisääntyvätkö/vähenevätkö melusta johtuvat haitat?</li> <li>• Vaikuttaako toteutus lasten ravintoon ja syömiskäyttäytymiseen?</li> <li>• Vaikutukset mielenterveyteen</li> <li>• Rakennuksiin liittyvät ongelmat ja sisäilma?</li> </ul>
<p><b>Ihmissuhteet</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Edistääkö toteutus lasten suhteita vanhempiinsa, sisaruksiinsa, isovanhempiinsa?</li> <li>• Lisääkö toteutus lasten mahdollisuuksia muihin aikuiskontakteihin? Mitä ovat vaikutukset kontaktien pysyvyyteen esimerkiksi päiväkodissa tai koulussa?</li> <li>• Mitä vaikutuksia toteutuksella on lasten keskinäisiin suhteisiin ja ryhmädynamiikkaan / kiusaamiseen ja yksinäisyyteen?</li> <li>• Lisääntykö luonteva eri-ikäisten yhdessäolo vai eristyvätkö lapset omiin tiloihinsa?</li> </ul>
<p><b>Kasvuympäristön turvallisuus</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mitä vaikutuksia säädöksellä on lasten kasvuympäristön fyysiseen, psyykkiseen ja sosiaaliseen turvallisuuteen?</li> <li>• Minkälaisia vaikutuksia säädöksellä on lasten kasvuympäristön turvallisuuteen: vaikutukset perheessä, vertaissuhteissa, päiväkodissa, koulussa, harrastuksissa, asuin- elinympäristössä?</li> <li>• Vaikutukset erilaisten lapsiryhmien osalta?</li> </ul>
<p><b>Varhaiskasvatus ja koulu</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Onko säädöksellä vaikutuksia varhaiskasvatukseen tai koulunkäyntiin?</li> <li>• Onko säädöksellä vaikutuksia lasten mahdollisuuksiin elinikäiseen oppimiseen?</li> <li>• Vaikutukset erilaisten lapsiryhmien osalta, esimerkiksi tytöt/pojat, eri-ikäiset lapset, oppimisvaikeuksista kärsivät lapset, vammaiset lapset, maahanmuuttajataustaiset lapset.</li> </ul>
<p><b>Riittävä toimeentulo ja elintaso</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Miten säädös vaikuttaa lapsiperheiden toimeentuloon ja lapsiperheköyhyyteen?</li> <li>• Miten säädös vaikuttaa erilaisissa sosioekonomisessa asemassa oleviin lapsiperheisiin?</li> </ul>

<b>TARKISTUSLISTA</b>
<p><b>Lepo, leikki, vapaa-aika ja harrastukset</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Miten säädös vaikuttaa lasten mahdollisuuksiin lepoon, leikkiin, vapaa-aikaan ja harrastuksiin?</li> <li>• Vaikutukset erilaisten lapsiryhmien osalta, esimerkiksi tytöt/pojat, eri-ikäiset lapset, vammaiset lapset, köyhissä perheissä elävät lapset, maahanmuuttajataustaiset lapset.</li> </ul>
<p><b>Asuminen ja liikkuminen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Voivatko lapset kulkea itsenäisesti ja esteettömästi asuinalueella, matkalla kouluun ja harrastuksiin?</li> <li>• Vaikuttaako toimenpide vammaisten lasten liikkumismahdollisuuksiin?</li> <li>• Lisääntyykö vai väheneekö lasten omaehtoinen liikunta?</li> <li>• Paraneeko asuntojen/asuinalueen viihtyisyys ja terveellisyys?</li> <li>• Varataanko lapsille riittävästi leikki-, liikkumis-, ja oleskelutilaa?</li> </ul>
<p><b>Arjen sujuvuus</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vaikuttaako toteutus lasten nukkumiseen /herättämiseen/päivärytmiin?</li> <li>• Joutuvatko lapset jatkuvasti siirtymään paikasta toiseen?</li> <li>• Joutuvatko lapset toistuvasti odottamaan?</li> <li>• Onko lapsilla mahdollisuus yksityisyyteen ja omaan tilaan?</li> <li>• Lisääntyvätkö /vähentyvätkö harrastusmahdollisuudet?</li> <li>• Mitä vaikutuksia toteutuksella on lasten henkiseen ja fyysiseen turvallisuuteen?</li> <li>• Lisääkö toteutus perheen yhteistä ajankäyttöä?</li> </ul>
<p><b>Osallistuminen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Lisääntyvätkö lasten mahdollisuudet osallistua päätöksentekoon?</li> <li>• Paraneeko lasten tiedonsaanti?</li> <li>• Paraneeko osallistuminen itseä ja omaa elämää ja ympäristöä koskeviin asioihin?</li> <li>• Saavatko lapset tietoa riittävän selkeällä ja ymmärrettävällä kielellä?</li> <li>• Kohdellaanko lapsia aktiivisina toimijoina?</li> <li>• Kunnioitetaanko lasten mielipiteitä?</li> </ul>
<p><b>Tasa-arvo</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vaikuttaako asia lasten alueelliseen tasa-arvoon?</li> <li>• Vaikuttaako asia lasten sosiaaliseen tasa-arvoon?</li> <li>• Vaikuttaako asia tyttöjen ja poikien väliseen tasa-arvoon?</li> <li>• Vaikuttaako asia etniseen / kulttuuriseen tasa-arvoon?</li> <li>• Millaisia vaikutuksia toteutuksella on lasten yhdenvertaisiin koulutusmahdollisuuksiin ja harrastusmahdollisuuksiin.</li> </ul>

Taulukko 2: Tarkistuslista



Tiedonkeruun perustietolähteitä ovat asiakirjat, mahdolliset suunnitelmat ja tilastot. Lapsivaikutusten arvioinnissa lisäksi olennaisia seikkoja ovat lasten ja vanhempien haastattelut ja heille suunnatut kyselyt. Eri viranomaisten tiedot ja näkemykset tulee kartoittaa. Ennen suuria päätöksiä suositellaan pilottikokeilua, jonka tuloksista voidaan tehdä johtopäätöksiä ja mahdollisesti muuttaa alkuperäistä suunnitelmaa. Lasten mukaan ottaminen tiedonkeruuprosessiin on vaativa tehtävä, mutta yleensä myös välttämätöntä. Olennaista on käyttää lasten ymmärtämää kieltä ja käsitteitä. Aikataulussa on huomioitava se, että lasten kanssa työskentely onnistuu parhaiten kasvokkain ja riittävän hitaasti. Lasten tulee voida luottaa työskentelyn lomassa siihen, että heidän käsityksensä ja mielipiteensä otetaan huomioon arvostavasti.<sup>131</sup>

Menetelmiä valittaessa tärkeintä on sidosryhmien aito vuorovaikutus ja niiden kuuleminen, joihin vaikutukset kohdistuvat. Arvioinnin laaduntarkkailussa on hyvä varmistaa, että vaikutukset on tunnistettu, osallistuminen ja vuorovaikutus on ollut riittävää ja tasapuolista, mitattavat ja mittaamattomat asiat eivät sekoitu, arvioinnin vaiheet kytkeytyvät toisiinsa pohjautuen edellisiin vaiheisiin, todennäköiset vaikutusketjut on kuvattu, epävarmuustekijöitä on pohdittu ja että mallinuksissa käytettyjen kerrointen ja priorisointien käyttö on läpinäkyvää ja perusteltua.<sup>132</sup>

Prosessiseurannan aikana saatetaan antaa väliraportteja prosessin etenemisestä, tiedottaa yleisölle arvioinnin tekemisestä ja pitää yhteyksiä intressitahoihin tiedottamalla työskentelyn vaiheista. Jälkeenpäin arvioidaan tehtyjen päätösten todelliset vaikutukset ja verrataan niitä ennalta tehtyyn vaikutusten analyysiin. Seuranta tulisi pohtia sekä lasten kannalta että asiantuntija- tai viranomaisnäkökulmasta. Seuranta parantaa vaikutusten arvioinnin laatua ja sen avulla voidaan tarkistaa, pitivätkö ennako-oletukset paikkansa. Olennaista jälkiseurannassa on kuulla niiden lasten kokemuksia ja mielipiteitä, joita toimenpide tai päätös on koskenut.<sup>133</sup>

#### 4.3 Lapsivaikutusten arviointi lainsäädännössä

Toimialakohtaiset lait ohjaavat sitä, miltä lapsivaikutusten arviointi käytännössä näyttää<sup>134</sup>. Lapsen oikeuksien sopimuksen lisäksi kansalliset lait, joihin lapsivaikutusten arviointi perustuu, ovat perustuslaki, kuntalaki, hallintolaki, terveydenhuoltolaki ja sote-uudistus, maankäyttö- ja rakennuslaki, varhaiskasvatuslaki, perusopetuslaki, lukiolaki sekä ammatillisesta koulutuksesta annettu laki<sup>135</sup>.

<sup>131</sup> Taskinen 2006, 15.

<sup>132</sup> Säädosvaikutusten arviointi 2016, 18 - 20.

<sup>133</sup> Taskinen 2006, 21 - 23.

<sup>134</sup> Ks. MLL 2019, 19 - 20.

<sup>135</sup> LAVA 2018, 7.

PL 2 § säättää kansanvaltaan kuuluvasta yksilön oikeudesta osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristön kehittämiseen. PL 6 §:n 3 mom. turvaa lapsille tasa-arvoisen kohtelun yksilönä, ja mahdollisuuden vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. PL 14 §:n 4 mom. säättää julkisen vallan tehtävästä edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. PL 20 §:n 2 mom. säättää julkisen vallan turvaamisveloitteesta, jossa jokaisella on oikeus terveelliseen ympäristöön, sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.<sup>136</sup>

Kuntalaki (410/2015) velvoittaa kuntia huolehtimaan siitä, että kuntalaisilla on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Hallintolaki (434/2003) 31 § ohjaa viranomaisia huolehtimaan asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisuun tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Hallintolaki 41 § säättää, jos asian ratkaisu vaikuttaa huomattavasti muiden kuin asianosaisten elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin, viranomaisen vastuulla on varata näille henkilöille mahdollisuus saada tietoja asian käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista sekä lausua mielipiteensä asiasta.<sup>137</sup>

Terveystieteiden laaki (1326/2010) 11 § säättää, että kunnan ja sairaanhoitopiirin päätöksenteon ja ratkaisujen valmistelussa on arvioitava ja otettava huomioon tehtävien päätösten ja ratkaisujen vaikutukset väestön terveyteen ja sosiaaliseen hyvinvointiin. Terveystieteiden laaki 12 § säättää, että kunnan on seurattava asukkaistensa terveyttä ja hyvinvointia sekä niihin vaikuttavia tekijöitä väestöryhmittäin. Sen lisäksi kunnan kuuluu seurata kunnan palveluissa toteutettuja toimenpiteitä, joilla vastataan kuntalaisten hyvinvointitarpeisiin. Pykälä säättää seuranta-arvioinnista, eli valtuustolle luovutettavista vuosittaisista raporteista ja kerran valtuustokaudessa valmisteltavasta laajemmasta hyvinvointikertomuksesta.<sup>138</sup>

Hallituksen esityksessä sote-uudistuksessa otetaan kantaa lapsivaikutusten arviointiin ja todetaan, että lapsivaikutusten arvioinnilla selvitetään lapsen edun toteutumista hallituksen esityksen ehdotuksiin nähden siten, että lapset huomioidaan sekä väestöosana, lapsiryhminä että yksilöinä. Lapsivaikutusten arviointia käsitellään Sote-uudistuksen yhteydessä vaikutuksissa lasten ja nuorten mielenterveyspalvelujen järjestämiseen ja vaikutuksissa lastensuojelun järjestämiseen. Sote-uudistuksen vaikutusten arviointi on tehty ohjeiden mukaisesti hallituksen esityksen ennakoarviointina, mutta esittää suunnitelmaan lapsivaikutusten arviointia sen käsittäessä myös sote-uudistuksen prosessiarvioinnin ja

---

<sup>136</sup> Ks. myös LAVA 2018, 7.

<sup>137</sup> Ks. myös LAVA 2018, 7; ks. myös MLL 2019, 13.

<sup>138</sup> Ks. myös LAVA 2018, 7.



Lakien laadinta jakaantuu lainvalmisteluun ja lainsäädäntömenettelyyn. Lainvalmistelu on työskentelyä, jonka tuloksena on säädösehdotus. Säädösehdotus sisältää säännöstekstit ja niitä koskevat perustelut. Säädösehdotus on tarkoitettu päätöksenteon perustaksi lainsäädäntömenettelyssä. Lainvalmistelu on osa julkisten organisaatioiden tehtäviä ja Suomessa se kuuluu ensisijaisesti valtioneuvoston tehtäväpiiriin. Euroopan unionissa lainvalmistelun keskeinen toimielin on komissio.<sup>146</sup>

Lainvalmistelulla ja lainsäädäntömenettelyllä on eroa. Lainsäädäntömenettely on säännelty tarkoin. Noudattaen säädettyä menettelyä toimivaltaiset julkiset toimielimet ratkaisevat, päätetäänkö sääntely antaa ja milloin se tulee voimaan. Keskeisimmät säännökset lainsäädäntömenettelyyn toimijoista, niiden asemasta ja valtaoikeuksista sekä noudatettavista menettelyistä sisältyvät yleensä perustuslakeihin tai niihin verrattaviin säädöksiin.<sup>147</sup>

Useimmissa maissa sekä Euroopan unionissa lainvalmistelun työtavat sekä sisältö ovat oikeudellisesti sääntelemättä. Lainvalmistelun keskeiset toimijat voivat olla virkamiehet, hallinnon nimeämät asiantuntijat sekä erilaiset järjestöt. Lainsäädäntömenettelyn päätöksentekijät ovat vaaleissa valittuja tai poliittisessa vastuussa olevia toimijoita.<sup>148</sup>

Lainvalmistelun työvaiheet ovat aloite lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä, esivalmistelu, perusvalmistelu, lausunto- ja kuulemisvaihe sekä jatkovalmistelu<sup>149</sup>, viimeistely (lain tarkastus) ja päätöksenteko<sup>150</sup>.

Hallituksen esitykseen kirjoitetaan katsaus ehdotetun lainsäädännön pääasiallisista vaikutuksista. Katsauksessa kerrotaan arvioinnin keskeiset tulokset sekä se, miten vaikutukset on arvioitu, mitä tietolähteitä on käytetty ja millaisia epävarmuustekijöitä arviointiin liittyy.<sup>151</sup> Hallituksen esityksen laatimisohejeissa on kiinnitetty erityistä huomiota vaikutusten

---

<sup>146</sup> Tala 2005, 87 - 88.

<sup>147</sup> Ibid. 88.

<sup>148</sup> Ibid.

<sup>149</sup> Tala 2005, 95; Ks. myös oikeusministeriö 2021. Lainvalmisteluprosessin hallinta oikeusministeriön julkaisemassa Lainvalmistelun osaamiskartassa 7 - 10. Lainvalmisteluprosessin aloittaa hankeosaaminen, josta siirrytään esivalmisteluihin. Kuulemisen ja lausunntömenettelyn jälkeen prosessiin sisällytetään vielä päätöksentekomenettely.

<sup>150</sup> Säädösehdotusten vaikutusten arviointi ohjeet 2007, 10.

<sup>151</sup> HELO 2018, 24; Ks. myös Säädösvaikutusten arviointi, 11. Lakiehdotusten vaikutusten kirjoittamisesta esitysten perusteluihin löytyy ohjeet Hallituksen esitysten laatimisohejeissa (HELO); Ks. eOppiva 2021. Valtion digitaalisen oppimisympäristön eOppivan sivustolla säädösvaikutusten arviointi ja vaikutusten ennakoarviointi erotetaan toisistaan. Lakivalmisteluun liittyvissä vaikutusten arvioinnissa sivusto ohjaa tutustumaan sosiaali- ja terveysministeriön oppaaseen ”Säädösvaikutusten arviointi ihmisiin kohdistuvien vaikutusten näkökulmasta” sekä ministeriön työntekijöille suunnatulle Onnistu lainvalmistelussa- kurssille.

arviointiin ja siinä edellytetään, että hallituksen esityksissä selostetaan ehdotettujen säännösten soveltamisesta aiheutuvat seuraukset. Se on hyvän lainvalmistelun mukaista<sup>152</sup>.

Yhteiskunnallisilla vaikutuksilla on usein yhteys perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Asian valmisteluun ryhdyttäessä työhön kuuluu vaihtoehtovertailu, jossa perustellaan erilaisia ratkaisuvaihtoehtoja vaikutusten pohjalta. Huomiota on kiinnitettävä siihen, että lausunnoissa ja muissa kuulemisissa esitetyt keinoja kuvataan kaikkien vaihtoehtojen kannalta. Vaihtoehtovertailussa esityksen keinoja esitellään tavoitteiden saavuttamisen kannalta myös tilanteissa, joissa tavoitteita ei katsota saavutettavan. Myös vaihtoehto, ettei mitään tehtäisi, tulee tarpeen mukaan huomioida vertailussa. Hallituksen esityksestä tulee käydä ilmi myös liikkumavaran käytön vaikutuksista perus- ja ihmisoikeuksiin.<sup>153</sup>

Vaikutukset esitetään neljässä hallituksen esityksen yleisperusteluiden pääjaksossa (perusjaottelu): taloudelliset vaikutukset, vaikutukset viranomaistoimintaan, ympäristövaikutukset ja muut yhteiskunnalliset vaikutukset. Vaikutusarviointiohjeessa viimeisin tarkoittaa vaikutuksia kansalaisten asemaan ja kansalaisyhteiskunnan toimintaan, sosiaali- ja terveysvaikutuksia, vaikutuksia yhdenvertaisuuteen, lapsiin ja sukupuolten tasa-arvoon, vaikutuksia työllisyyteen ja työelämään, vaikutuksia rikosentorjuntaan ja turvallisuuteen, vaikutuksia aluekehitykseen sekä vaikutuksia tietoyhteiskuntaan. Yhteiskunnalliset vaikutukset ovat luonteeltaan moninaisia ja ovat vuorovaikutuksessa keskenään sekä muun tyyppisten vaikutusten kanssa.<sup>154</sup>

Vaikutukset arvioidaan säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista annettujen ohjeiden (2007) mukaan, mutta vaikutusarviointien keskeiset tulokset kirjoitetaan hallituksen esityksiin, kuten oikeusministeriön julkaisu Hallituksen esitysten laatimisohteet (HELO) neuvovat.<sup>155</sup> HELO uudistettiin vuonna 2019 ja samalla sen ohjeita vaikutusten arvioinnista uudistettiin. Vaikutusarvio-ohjeet ovat vuodelta 2007, mutta niiden uudistaminen on suunnitteilla.<sup>156</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö on julkaissut Säädosvaikutusten arviointioppaan (2016), joka on kohdennettu käytettäväksi ministeriöiden lainvalmistelijoille vaikutusarvioinnin tueksi. Oppaassa esitellään ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin ajatusmalli ja kuinka eri näkökulmien avulla voidaan tarkastella vaikutuksia erityisesti ihmisten kannalta. Oppaan on laatinut sosiaali- ja terveysministeriön toimeksiannosta kehittämisspäällikkö Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksesta.<sup>157</sup>

<sup>152</sup> Säädosvaikutusten arviointi 2016, 13.

<sup>153</sup> HELO 2018, 24 - 25, 38.

<sup>154</sup> Säädosvaikutusten arviointi 2016, 11 - 12.

<sup>155</sup> HELO 2018, 11.

<sup>156</sup> Ervasti 2019.

<sup>157</sup> Säädosvaikutusten arviointi 2016, 6.

Lapsiasiavaltuutetun vuosikirjassa 2015 hallituskauden 2011 - 2015 vaikutukset lapsiin todettiin, että hallituskauden aikana ei ole juurikaan havaittavissa valtioneuvoston työskentelyssä lapsivaikutusten arvioinnin myönteistä kehitystä<sup>158</sup>. Lapsiasiavaltuutetun vuosikirjassa 2020 todetaan, että lapsivaikutusten arviointia ei toteuteta Suomessa johdonmukaisesti ja lainvalmistelussa se jätetään valtaosin jopa kokonaan tekemättä. Kun lapsivaikutuksia ei arvioida olevan, se perustellaan ylimalkaisesti ja jos lapsivaikutuksia havaitaan, arviointia ei tehdä tietoperustaisesti ja monipuolisesti.<sup>159</sup>

Suomalaisessa tutkimuksessa vaikutusten arviointeja verrataan lainvalmisteluohjeiden tuottamiin laatukriteereihin ja tuloksena on, että arviointikäytännöt eivät vastaa lainvalmisteluohjeiden vaatimuksia. Kuitenkin arviointien määrät ovat kasvaneet 2000-luvulla ainakin liikenne- ja viestintä- sekä sosiaali- ja terveystieteiden lainvalmistelun vaikutusten arvioinnissa. Myös kielteisten arviointien määrät ovat lisääntyneet, jota voidaan pitää arvioinnin uskottavuuden kannalta hyvänä asiana.<sup>160</sup>

Lapsiin liittyvät lainsäädäntö-, lainkäyttö- ja viranomaistoimet tulisivat perustua lapsen oikeuksien sopimuksen neljään yleisperiaatteeseen<sup>161</sup>. Lainsäädännön tasolla lapsilla on lähes samat oikeudet kuin aikuisillakin, mutta heidän mahdollisuutensa tuntee oikeutensa ja käyttää niitä ovat riippuvaisia aikuisten halusta ja kyvystä toteuttaa oikeudet<sup>162</sup>. Vaikutusten arvioinneista ja niiden pohjalta tehdyistä päätöksistä voi nähdä, mitä arvovalintoja on tehty<sup>163</sup>.

## 5 Päätöksenteko poikkeusoloissa

### 5.1 Järjestäytynyt yhteiskuntaelämä vaarassa

Lapsiasiavaltuutettu kirjoitti koronakriisistä tiedotteessaan 19.3.2020, että päätösten vaikutukset jäävät herkästi arvioimatta, kun valtioneuvostossa ja kunnissa tehdään vaikeita päätöksiä nopeasti muuttuvassa tilanteessa. Poikkeustilanteet tekevät arvioinnin entistä tärkeämmäksi ja arvioinnissa tulisi selvittää myös lasten näkemykset. Lasten näkemysten huomioiminen päätöksenteossa auttaa lapsia ymmärtämään sekä hyväksymään rajoitukset. Lapsiasiavaltuutettu esittää myös näkökulman, että lapset kantavat suuren vastuun suojellakseen haavoittuvia ihmisryhmiä terveysvaaralta.<sup>164</sup>

<sup>158</sup> K5/2018 vp, 100.

<sup>159</sup> Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2020, 6; ks. myös K 5/2018 vp, 43.

<sup>160</sup> Keinänen & Heikkinen 2017, 21.

<sup>161</sup> Hakalehto 2018, 42.

<sup>162</sup> Hakalehto-Wainio 2011, 510.

<sup>163</sup> Custódio 2016, 60.

<sup>164</sup> Lapsiasiavaltuutetun tiedote 2020.

Poikkeusolot luovat haasteen valtiolle, jonka yhteiskuntajärjestys perustuu demokratian, perusoikeuksien ja oikeusvaltion varaan. Valtaa käytetään eri valtioelinten kesken perustuen demokraattisesti valitun lainsäädäntöelimen säätämään lakiin. Julkisen vallan käyttöä rajoittavat myös perusoikeudet. Valtion toiminnan kannalta voidaan sanoa, ettei normaaliolojen toimivaltuudet ja toimintatavat ole poikkeusoloissa riittävät. Tehokas ja nopea reagointi yhteiskuntaa uhkaaviin kriiseihin on usein tarpeellista, jotta voitaisiin palata takaisin normaalioloihin. Poikkeusoloissa punnitaan yhteiskuntajärjestyksen peruseriaatteita.<sup>165</sup>

Poikkeusolojen tulee ihmisoikeuskomitean yleisiin kommentteihin perustuen uhata valtion olemassaoloa ja elämää. Poikkeusolot ovat poikkeuksellinen ja väliaikainen tila. Valtion ylin tavoite on aina oltava normaalitilan palauttaminen.<sup>166</sup> Poikkeamisen käsitettä käytetään ihmisoikeussopimuksissa, kun viitataan laaja-alaisempaan, vain vakavissa kriisioloissa mahdolliseen sopimusvelvoitteen syrjäyttämiseen.<sup>167</sup> Kansainvälisoikeudellisessa kirjallisuudessa talousvaikeuksien ei ole katsottu täyttävän sellaista yleistä hätätilaa, joka oikeuttaisi poikkeamaan ihmisoikeuksista<sup>168</sup>. Suomessa perustuslakivaliokunta on myös katsonut, ettei taluskriisi mahdu poikkeusolojen määritelmään<sup>169</sup>.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen soveltamiskäytäntö on asettanut neljä perusedellytystä kansakunnan olemassaoloa uhkaavalle yleiselle hätätilalle: hätätilan on oltava jo käsillä tai uhkaamassa välittömästi, sen vaikutusten täytyy koskettaa koko kansakuntaa, sen täytyy vaarantaa järjestäytynyt yhteiskuntaelämä ja sen täytyy olla niin poikkeuksellinen, että sopimuksen eri artikloiden mahdollistamat rajoitukset perusoikeuksiin yleisen turvallisuuden ja järjestyksen sekä terveydenhuollon ylläpitämiseksi ovat selvästi riittämättömät.<sup>170</sup>

Kriisilainsäädännön tarkoitus on varmistaa yhteiskunnan toimivuus ja lainmukaisuus poikkeuksellisissa olosuhteissa. Ensimmäinen peruste kriisilainsäädännölle on tarve järjestää julkishallinnon vastuulla olevat yhteiskunnan toiminnot laillisesti sekä tarkoituksenmukaisesti kaikissa olosuhteissa. Viranomaisilla tulee olla käytettävissään sellaiset normaalissa lainsäädäntöjärjestyksessä säädetyt toimivaltuudet, jotta he suoriutuisivat tehtävistään myös normaalia vaativammassa olosuhteissa.<sup>171</sup>

Koska kriisitilanteet ovat akuutteja ja luonteeltaan moninaisia, niiden hoitamiseen tarvitaan selkeää sääntelyä ja tulkintaa sekä siihen perustuvan toiminnan ennakoitavuutta. Kun

---

<sup>165</sup> Heikkonen ym. 2018, 13.

<sup>166</sup> Tuori 2011, 821; Heikkonen ym. 2018, 33.

<sup>167</sup> Viljanen 2011, 143.

<sup>168</sup> Tuori 2011, 822.

<sup>169</sup> Tuori 2011, 823; PeVL 6/2009, 3.

<sup>170</sup> Tuori, Kaarlo 2011, 822.

<sup>171</sup> Aine ym. 2011, 4.

sääntely on kohdistunut poikkeusoloihin, edellytykset perustuslain mukaiselle ja laadukkaalle sääntelylle korostuvat. Kriisitilanteissa syntyvään sääntelyyn liittyy huomattaviakin riskejä perusoikeuksien suojan kannalta.<sup>172</sup>

Kriisilainsäädännön järjestelmän tehtäviin kuuluu tuottaa myös turvallisuuden tunnetta ja luottamusta yhteiskunnan toimivuuteen. Etukäteen valmisteltu kriisilainsäädäntö ehkäisee kansalaisten perusoikeuksien suhteettomia tai ylilyötyjä rajoituksia. Kriisilainsäädännön hyöty ulottuu myös kriisin jälkeiseen aikaan, sillä yhteiskunta, joka on varautunut poikkeuksellisiin olosuhteisiin, toipuu poikkeustilanteesta nopeammin. Suomalaisen ajattelun mukaan julkisen sektorin tulee huolehtia samoista tehtävistä, oli sitten kyse kriisi- tai normaaliolosuhteet. Tarkoituksena on, että eri toimijoiden johto- ja vastuusuhteita muutettaisiin mahdollisimman vähän. Kriisilainsäädännön toimivaltuuksien käyttöönottomekanismien tulisi joustaa ja niiden soveltamisen tulisi olla mahdollista myös nopeasti muuttuvissa ja vaihtelevissa tilanteissa. Viranomaisten toimivaltaa ei tulisi venyttää harkitsemattomasti. Viranomaisten yhteistoiminnan tehostaminen ja tiivistäminen ei saisi olla yksilön ja hänen oikeuksiensa kannalta liian laajaa.<sup>173</sup>

Kriisilainsäädäntö valmistellaan nykyään ennakkopainoiseksi, sillä kriisien olosuhteet ovat monimuotoisia ja tilanteet saattavat muuttua nopeasti. Kriisitilanteessa ei todennäköisesti ole aikaa harkittuun säädösvalmisteluun eikä näin ollen lainsäädännön vaikutusten kattavaan analyysiinkään ole mahdollisuutta. Suurin osa kriisilainsäädännöstä valmistellaan hyvissä ajoin normaalioloissa, jotta virheitä kriisiolon lainvalmistelussa ja -säättämisessä vältettäisiin. Pahinta olisi korjata kriisin aikana voimaan saatettua säädäntöä, joka on tehty ilman riittävää harkintaa. Tällaisella ennakoivalla kriisilainsäädännöllä pyritään turvaamaan säädösvalmistelijoiden, hallituksen, eduskunnan ja koko yhteiskunnan parempi mahdollisuus onnistua varautumistehtävässään siten, että perus- ja ihmisoikeudet toteutuvat poikkeusoloissakin.<sup>174</sup>

Turvallisuuden hallinnalla pyritään turvaamaan yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen jatkuvuus. Turvallisuuden hallintaa toteutetaan yhteiskunnassa koko ajan ja työ ulottuu yhtä lailla julkishallinnon kuin elinkeinoelämänkin piiriin. Laajan turvallisuuskäsityksen pohjalta uhkatekijöiden toteutuminen voi tarkoittaa merkittäviä taloudellisia vaikutuksia ja itsearvioisesti vältettäviä ihmishenkien menetyksiä tai vakavia vammautumisia. Kokonaisuuden hahmottamiseksi tulee tunnistaa kokonaisuuden erityyppiset osat. Varautumisen lisäksi tarkastelun kohteena on toiminta sekä johtaminen kriisissä. Näille muodostetaan harjoitellut toimintamenettelyt. Turvallisuuden hallinnassa ja varautumisessa

---

<sup>172</sup> Heikkonen ym. 2018, 8 - 9.

<sup>173</sup> Aine ym. 2011, 5.

<sup>174</sup> Ibid. 9.



on toisaalta kyse kansalaisten turvallisuuden edistämisestä, mutta myös julkishallinnon, yritysten ja muiden organisaatioiden toiminnan jatkuvuuden varmistamisesta. Suomen kielen turvallisuuden käsite on monimerkityksinen ja siksi vaikea. Kun sanaa ”turvallisuus” tarkastellaan esimerkiksi englannin kielessä, se saa tuekseen kolme näkökulmaa; Kokonaisvaltainen turvallisuuden hallinta ja varautuminen kattaa yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen onnettomuuksilta (safety), rikollisuudelta (security) ja sotilaallisilta uhilta (defence). Näkökulmat tasapainottavat turvallisuuden hallinnan kokonaisuutta.<sup>175</sup>

Julkisen vallan tehtävä on tuottaa kansallisen turvallisuuden ratkaisuja niin lainsäädännössä kuin hallinnollisissa prosesseissa. Säädosvaikutusten arviointi kansallisen turvallisuuden näkökulmasta on erityisesti poikkihallinnollista otetta vaativaa ja laajaa tietopohjaa edellyttävää työtä. Siinä tarvitaan myös turvallisuusluokiteltujen taustatietojen hyödyntämistä.<sup>176</sup>

## 5.2 Perusoikeudet

Perusoikeudet ovat perustuslain perusoikeusluvussa turvattuja yksilön oikeuksia. Arkikielessä perusoikeus rinnastetaan usein perustavanlaatuisen oikeuteen. Kyse on sellaisista oikeuksista, jotka muista oikeuksista erottuen ovat yksilön kannalta erityisen tärkeitä.<sup>177</sup>

Suomessa ihmiset kuuluvat kolmenlaisen perus- ja ihmisoikeuksien suojajärjestelmän piiriin. Ihmisten oikeuksia turvaa kotimainen perusoikeusjärjestelmä, Suomen perustuslaki, jossa on tunnustettu kansalais- ja poliittisia oikeuksia rinnakkain taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien kanssa. Lisäksi perustuslaissa ovat säännökset, jotka koskevat muun muassa henkilötietojen suojaa, oikeutta omaan kieleen ja kulttuuriin, oikeusturvaa ja hyvää hallintoa sekä säännökset kaikkien vastuusta luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä. Perustuslakia täydentävät Suomen kansainväliset ihmisoikeussopimukset, joita on laadittu Euroopan neuvostossa, Kansainvälisessä työjärjestössä (ILO) tai Yhdistyneissä kansakunnissa (YK). Kolmas perus- ja ihmisoikeuksien suojajärjestelmä on Euroopan unionin (EU) oikeuden varassa. Nizzassa vuonna 2000 poliittisena julistuksena hyväksytty EU:n perusoikeuskirja sisältää EU:n kaikki voimassa olevat perusoikeudet.<sup>178</sup> EU:n perusoikeuskirjan lapsen oikeuksia koskevan 24 artiklan taustalla oli lapsen oikeuksien sopimus.<sup>179</sup>

<sup>175</sup> Aine ym. 2011, 14.

<sup>176</sup> Lonka ym. 2020, 57, 66, 67.

<sup>177</sup> Karapuu 2011, 63.

<sup>178</sup> Ojanen & Scheinin 2011, 171.

<sup>179</sup> Nieminen 2001, 202.

Kansainväliset ihmisoikeudet asettavat kotimaisen perusoikeussuojan vähimmäistason, jolloin kotimaisen perusoikeussuojan taso voi siten olla, ja tuleekin olla ”tiukempaa” ja ”korkeampaa” verrattessa kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.<sup>180</sup>

Perustuslaki on osa oikeusjärjestystä ja on valtion oikeudellinen perusta. Aineellisesti se sisältää kansakunnan elämää koskevat valtiolliset perusratkaisut ja muodollisesti se on hierarkkisesti korkein säädös. Perustuslaki järjestää valtionorganit, perustaa niiden toimivallan ja määrää, millaisessa menettelyssä tätä toimivaltaa käytetään. Perustuslaki vahvistaa yksilöiden oikeusaseman ja määrittelee, mikä on julkista ja mikä yksityistä. Oikeudelliselta päätehtävältään perustuslaki organisoii valtiokoneiston siten, että kansantahto pääsee yleisen säännön eli lain muodossa hallitsemaan valtiota. Oikeusvaltioperiaate kulkee läheisessä yhteydessä perustuslaillisuuden kanssa. Perustuslaki toimii myös lainsäädäntö- ja toimeenpanovallan rajoittajana, sen määräävän aseman vuoksi koko oikeusjärjestyksen ja kaiken julkisen toiminnan piirissä. Jäsenyys Euroopan unionissa ja Euroopan ihmisoikeussopimus vähentävät kansallisen perustuslain voimaa ja kattavuutta, mutta ne eivät kuitenkaan tyhjennä sitä.<sup>181</sup>

Perustuslaki on normatiivinen oikeudellinen asiakirja ja suuntautuu siihen, kuinka asioiden pitää olla, ei siihen, miten asiat ovat. Oikeusnormisto ja poliittisen tai edes oikeudellisen päätöksenteon todellisuus eivät aina kohtaa. Lainsäätäjät voi asettaa normin, mutta sen toteutuminen odotusten mukaisesti ei ole taattua. Oikeudellisen toimivallan käyttöön vaikuttaa yhteiskuntatodellisuus. Taloudellinen, poliittinen ja oikeudellinen päätöksenteko eivät ole yhteiskunnassa erillään. Valtaa perustavat oikeudelliset ja ei-oikeudelliset tekijät vahvistavat toinen toistaan olemalla vuorovaikutuksessa keskenään.<sup>182</sup>

Perustuslain perusoikeussäännökset eivät voi olla sillä tavoin ehdottomia, ettei niitä voisi missään laajuudessa tai millään edellytyksillä rajoittaa. Periaate koskee myös perusoikeussäännöstä, joka ei sisällä erikseen mainintaa rajoitusmahdollisuudesta. Perusoikeuden käyttämistä voi rajoittaa esimerkiksi toisten ihmisten perusoikeudet.<sup>183</sup>

Perusoikeuksien vaikutukset eivät rajoitu koskemaan vain julkisen vallan ja yksilön välistä vertikaalisuhdetta, vaikka se muodostaa perusoikeuksien pääasiallisen soveltamiskentän. Perusoikeudet voivat vaikuttaa yksityisten toimijoiden välisissä horisontaalisuhteissa, joissa vastakkain ovat yksilö - yksilö tai yksilö - muu yksityisoikeudellinen oikeussubjekti. Horisontaalivaikutus voi olla joko välitöntä tai välillistä. Välitön horisontaalivaikutus tapahtuu, kun yksilö voi vedota toista yksilöä tai muuta yksityisoikeudellista oikeussubjektia

---

<sup>180</sup> Ojanen 2015, 53.

<sup>181</sup> Jyränki & Husa 2012, 79 - 80.

<sup>182</sup> Ibid.

<sup>183</sup> Viljanen 2011, 139.

vastaan tuomioistuimessa suoraan perustuslaissa turvattuihin perusoikeuksiinsa. Välillinen horisontaalivaikutus tarkoittaa sitä, että perusoikeuksien vaikutus yksityisoikeudellisiin oikeussuhteisiin välittyy perustuslakia alemman asteisen normistojen kautta, jotka nekin saavat sisältönsä perusoikeuksista käsin. Välillisessä horisontaalivaikutuksessa lainsäädännön ja lainkäytön tehtävänä on huolehtia, että perusoikeudet toteutuvat yksityisten välillä.<sup>184</sup>

Horisontaalivaikutus voidaan nähdä asetelmana, jossa (a) julkisella vallalla on velvollisuus suojella yksilön A perusoikeuksia toisen oikeussubjektin B taholta tulevia loukkauksia vastaan, (b) yksilöllä A perusoikeuksien haltijana on oikeus vaatia julkiselta vallalta perusoikeuksien suojaamista toisen yksityisen oikeussubjektin B aiheuttamilta loukkauksilta, (c) toisella yksityisellä oikeussubjektilla B on velvollisuus kunnioittaa yksilön A perusoikeuksia ja (d) yksilöllä A on toiseen yksityiseen oikeussubjektiin B kohdistuva vaade, että B kunnioittaisi A:n perusoikeuksia.<sup>185</sup>

Perusoikeuksilla on periaatteellista käytännön merkitystä kahden yksilön välillä, kun kyse ei ole tosiasiaa kahdesta tasa-arvoisesta oikeussubjektista. Toinen heistä saattaa olla selvästi heikommassa asemassa, kuten esimerkiksi työntekijän ja työnantajan välisessä oikeussuhteessa. Perusoikeuksien näkökulmasta suhde kahden yksilön välillä poikkeaa yksilön ja julkisen vallan välisestä suhteesta. Kaksi yksilöä voi olla samanaikaisesti perusoikeuksien subjektina.<sup>186</sup>

Perusoikeuksien yleinen turvaamisvelvollisuus perustuslain 22 §:ssä liittyy perusoikeuksien horisontaaliulottuvuuteen. Julkiselle vallalle asetettu perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaamisvelvollisuus koskee myös oikeuksien toteutumista yksityisten keskinäisessä suhteessa. Velvoite kohdistuu lainsäätäjään, jonka tehtävänä on täsmentää yleisellä tasolla ilmaistua perusoikeutta niin, että sen vaikutus ulottuu myös yksityisiin suhteisiin.<sup>187</sup>

Kun kaksi tai useampi perusoikeus on keskenään kollisiossa, ne ratkaistaan pääsääntöisesti punninnalla. Punninnassa korostuu perusoikeuksien periaatevaikutus. Säännökset voidaan käsittää optimointikäskynä, joiden tarkoitus on turvata mahdollisimman hyvin jokaisen yksilön perusoikeuksien toteutuminen. Perusoikeuksien rajoittamista saattaa vaatia myös jotkin yhteiskunnalliset intressit.<sup>188</sup>

---

<sup>184</sup> Viljanen 2011, 134.

<sup>185</sup> Ibid. 135.

<sup>186</sup> Ibid. 136.

<sup>187</sup> Ibid. 135.

<sup>188</sup> Ibid. 139.

Perusoikeuksien valvontamekanismit jaetaan ennakkolliseen ja jälkikäteiseen valvontaan lain tai yleisemmin säädöksen voimaantulon mukaan. Ennakovalvonnassa on kyse lakien ja muiden säädösten valmistelu- ja säätämisvaiheeseen keskittyvästä valvonnasta, jossa arvioidaan lakiehdotuksia tai muita säädöksiä yleisesti perustuslain ja perusoikeussäännösten valossa. Sen lisäksi kontrollitilanteessa pyritään mahdollisuuksien mukaan myös ennakoimaan lain tulevia soveltamistilanteita. Jälkikäteisessä valvonnassa on kyse lakien ja säädösten voimaantulon jälkeiseen aikaan sijoittuvasta valvonnasta, joka yleensä toteutuu yksittäisten oikeustapausten tai konkreettisen hallintopäätöksen kautta.<sup>189</sup>

Keskeisin asema ennakovalvonnassa on perustuslakivaliokunnalla, jonka kannanottoja lakiehdotuksien tai muiden eduskunnassa vireillä olevien asioiden perustuslainmukaisuudesta pidetään eduskunnassa tosiasiallisesti velvoittavina. Perustuslakivaliokunnan erityisestä asemasta säädetään PL 74 §:ssä. Perustuslakivaliokunta kuulee säännönmukaisesti lausuntojaan varten valtiosääntöoikeuden asiantuntijoita. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan ja tuomioistuinten lisäksi eduskunnan oikeusasiamiehellä ja valtioneuvoston oikeuskanslerilla on tärkeä asema perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonnassa. Lakien valmisteluvaiheessa valtioneuvoston oikeuskanslerilla on vastuu valvoa tasavallan presidentin, valtioneuvoston ja ministeriöiden toiminnan perustuslainmukaisuutta.<sup>190</sup>

### 5.3 Perusoikeuksien rajoittaminen

Suomen perustuslaki antaa mahdollisuuden poiketa perusoikeuksista kansakuntaa uhkaavissa poikkeusoloissa. Poikkeuksen käsitteellä tarkoitetaan syvempää kavennusta perusoikeuksiin, kuin perusoikeuksien rajoitusedellytysten perusteella tehtävällä rajoituksella. Poikkeukseen turvauduttaessa sitä rajoittavat poikkeusten välttämättömyys ja tilapäisyys. Perusoikeuksista voidaan poiketa tavallisella lailla ilman tarvetta turvautua poikkeuslakimenettelyyn.<sup>191</sup>

Perusoikeuksien perustuslaintasoisuus asettaa kuitenkin merkittäviä ehtoja ja rajoituksia sille, miten perusoikeuksia voidaan rajoittaa. Osa perustuslain perusoikeussäännöksistä on kuitenkin kirjoitettu niin, ettei niitä voida rajoittaa tavallisella lailla. Tällaisia täsmällisen kiellon muotoon laadittuja perusoikeussäännöksiä ovat esimerkiksi syrjintäkielto, kuolemanrangaistuksen kielto, kielto puuttua kenenkään henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja taannehtivan rikoslain kielto.<sup>192</sup>

---

<sup>189</sup> Ojanen 2015, 55.

<sup>190</sup> Ibid. 55 - 57.

<sup>191</sup> Heikkonen ym. 2018, 18.

<sup>192</sup> Viljanen 2011, 139 - 140.

Suomalainen kriisilainsäädäntö pohjautuu perustuslaintasoiisiin säännöksiin<sup>193</sup>. Poikkeusolojen perusoikeuksiin kohdistuvista poikkeuksista säädetään perustuslain 23 §:ssä. Muita poikkeusoloihin liittyviä perustuslain säännöksiä ovat sodasta ja rauhasta päättäminen (PL 93 §), maanpuolustusvelvoite (PL 127 §) ja liikekannallepanosta päättäminen (PL 129 §). Muutoin kriisilainsäädäntö on kirjoitettu perustuslakia alemman tason lainsäädäntöön, joita ovat valmiuslaki ja puolustustilalaki sekä useat eri hallinnon- ja toimialojen normaaliolojen toimintaa säätelevät lait, sisältäen yksittäisiä poikkeusoloja käsitteleviä säännöksiä<sup>194</sup>.

Perustuslain 23 §:n mukaan tilapäisistä poikkeuksista tulee säätää lailla. Lailla tai laissa erityisestä syystä säädetyn ja soveltamisalaltaan täsmällisesti rajatun valtuuden nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää sellaisia tilapäisiä poikkeuksia, jotka ovat välttämättömiä Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin muiden kansakuntaa vakavasti uhkaavien, laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana ja jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Lailla on kuitenkin säädettävä tilapäisten poikkeusten perusteet.

Perustuslain 23 §:n tarkoittamat tilapäiset poikkeukset kajoavat pidemmälle perusoikeuksiin kuin tavallisella lailla olisi normaalioloissa mahdollista. Kansakuntaa uhkaavissa poikkeusoloissa tällaisten poikkeusten säätäminen on mahdollistettu tilapäisesti tavallisella lailla. Ilman erityistä valtuuttavaa perustuslainsäädännöstä tällaista kajoamista perusoikeuksiin olisi mahdollista toteuttaa vain perustuslainsäätämisyksessä, eli poikkeuslailla.<sup>195</sup>

Selvyyden vuoksi, perusoikeuksien rajoittamisen käsitettä voidaan selittää seuraavanlaisesti. Joihinkin perusoikeuksia koskeviin säännöksiin on nimenomaisesti säädetty rajoituksista, joita voidaan tehdä tavallisella lailla. Tavallisella lailla säädettävillä perusoikeusrajoituksilla ei tule koskaan kajota perusoikeuksien ytimeen.<sup>196</sup> Esimerkiksi sananvapautteen voidaan lailla säätää kuvaohjelmia koskevia rajoituksia, jotka ovat välttämättömiä lasten suojelemiseksi<sup>197</sup>.

Sallituista tavallisella lailla toteutettavissa olevista perusoikeusrajoituksista on erotettava perusoikeuspoikkeukset. Perusoikeuspoikkeukset rajoittavat perusoikeutta ja puuttuvat siihen vielä laajemmin, kuin mitä perustuslaki sallii tavallisella lailla tehtäväksi. Lähtökohtaisesti tällaiset kielletyt rajoitukset voidaan kuitenkin toteuttaa poikkeuslailla, jolloin ne säädetään perustuslainsäätämisyksessä käsitellyllä lailla, sen kuitenkaan muuttamatta itse

---

<sup>193</sup> Aine ym. 2011, 12.

<sup>194</sup> Ibid. 12.

<sup>195</sup> Viljanen 2011, 143.

<sup>196</sup> Tuori 2011, 821; Ks. Viljanen 2011, 160. Vaikka perusoikeuksien ydinalueen määrittely ei ole yksiselitteistä, kuitenkin ydinalueen koskemattomuuden vaatimuksen tausta-ajatus on, että perusoikeuteen ei voida puuttua niin laajasti, että se kovertaa tyhjäksi perusoikeuden sisällön.

<sup>197</sup> Tuori 2011, 821.

perustuslakia. Tällaiseen menettelyyn kohdistuu perustuslain 73 §:n perustuslain säätämisyjärjestyksen menettelysääntö.<sup>198</sup> Näiden kahden perusoikeuksien rajoittamisen lisäksi on vielä kolmas tapa, jolla perusoikeuksia on mahdollista rajoittaa. Poikkeuslaeista tulee erottaa vielä perusoikeuksien tilapäiset poikkeukset, joita voidaan säätää poikkeusoloissa perustuslain 23 §:n nojalla tavallisella lailla<sup>199</sup>. Näistä kolmesta perusoikeuksiin puuttumisen muodoista koronakriisiä on hoidettu kevään 2020 poikkeusoloissa perustuslain 23 §:n nojalla.

Perusoikeuksien rajoitusten ja niihin tehtävien tilapäisten poikkeusten välinen ero vastaa sitä, mitä ihmisoikeussopimuksissa tarkoitetaan limitation ja derogation käsitteillä<sup>200</sup>. Useat kansainväliset ihmisoikeussopimukset tekevät eron oikeuden rajoittamisen ja oikeudesta poikkeamisen tai oikeuden syrjäyttämisen välille<sup>201</sup>. Kansalais- ja poliittisia koskeva kansainvälinen yleissopimus (KP-sopimus SopS 8/1976) ja Euroopan ihmisoikeussopimus (EIS SopS 19/1991) sisältävät yksittäisiä artikloja, joissa on kansallisten perusoikeussäännöstemme tavoin määräyksiä perusteista, joilla oikeutta voidaan rajoittaa (limitation) sekä erikseen artikla, joka hätätilan aikana mahdollistaa ihmisoikeussopimuksen velvoitteista poikkeamista (derogation).<sup>202</sup>

Tuomas Ojanen ottaa kantaa juuri tähän seikkaan asiantuntijalausunnossaan valtioneuvoston asetuksessa (126/2020), että lasta koskevassa päätöksenteossa tulisi huomioida oleellinen seikka lapsen oikeuksien rajoittamisesta: ”...on myös huomioitava, että lasten oikeuksien yleissopimus ei sisällä artiklaa, jossa olisi määrätty sopimusvelvoitteista poikkeamista hätätilan aikana. Vaikka lasten oikeuksien sopimuksessa turvatuista oikeuksista poikkeamiseen voidaan soveltaa YK:n KP-sopimuksen 4 artiklaa, lasten oikeuksien komitea on kuitenkin korostanut, että lasten oikeuksien yleissopimuksen yleisistä periaatteista ... ei saa poiketa edes sodan tai muun hätätilan aikana.”<sup>203</sup>

Perustuslain 23 §:n mukaan kansainvälisistä ihmisoikeuksista ei voi lähtökohtaisesti vapautua edes poikkeusoloissa<sup>204</sup>. PL 23 § säädettiin perustuslakiuudistuksessa ja se siirrettiin muuttumattomana uuteen perustuslakiin<sup>205</sup>. Poikkeusoloja koskevaa säännöstä kuitenkin

---

<sup>198</sup> Viljanen 2011, 142; Myös Tuori 2011, 821, 829 sekä Viljanen 2011, 120. Poikkeuslakien käyttöön tulisi suhtautua pidättyväisesti. Poikkeuslakien välttämisen periaate edellyttää pidättyvää suhtautumista erityisesti puhtaasti kansallisiin perustuslaista poikkeaviin lakeihin. So. perusoikeussäännökset velvoittavat lainsäätäjää yleisesti säätämästä perusoikeuksien kanssa ristiriidassa olevaa lakia.

<sup>199</sup> Tuori 2011, 821.

<sup>200</sup> Tuori 2011, 821; Viljanen 2001, 18.

<sup>201</sup> Viljanen 2011, 143.

<sup>202</sup> Tuori 2011, 821 - 822; Heikkonen ym. 2018, 9.

<sup>203</sup> M 4/2020 vp PeV 19.03.2020 professori Tuomas Ojanen asiantuntijalausunto, 5.

<sup>204</sup> Jyränki & Husa 2012, 100.

<sup>205</sup> HE 1/1998 vp, 81; Heikkonen 2018, 9; ks. PeVM 25/1994 vp, 4. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta: ”Uudistuksessa on pyritty luopumaan kirjoittamistavasta, jossa perusoikeussäännöksiin on

muutettiin osana vuonna 2012 voimaan tulleen perustuslain tarkistamishanketta. Ennen PL 23 §:n muuttamista, poikkeusolojen määritelmä rajautui Suomeen kohdistuvaan aseelliseen hyökkäykseen tai vakavuudeltaan aseelliseen hyökkäykseen lain mukaan rinnastettavaan, kansakuntaa uhkaaviin poikkeusoloihin. Perustuslaki asetti liian ahtaat rajat erityisesti valmiuslainsäädännölle. Perustuslakimuutoksen tarkoituksena oli, että valmiuslainsäädäntö vastaisi paremmin perustuslain vaatimuksia eikä asiasta olisi tarvetta säätää monta kertaa poikkeuslailla.<sup>206</sup>

Perustuslain tarkistaminen merkitsi perustuslain 23 §:ssä säädetyn poikkeusolomäärittelyn laajentamista ihmisoikeusvelvoitteiden suuntaan<sup>207</sup> eli poikkeusolomäärittely lähennettiin sanonnallisesti kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määräysten kanssa<sup>208</sup>. Kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa hätätilamääritelmä oli sanamuodoltaan ja tulkintalähtökohdiltaan väljempi. Kansainvälisten valvontaelinten keskeisimmät kannanotot ja tulkintakäytännöt liittivät hätätilakäsitteeseen enimmäkseen aseelliset konfliktit, mutta jättivät mahdollisuuden muillekin poikkeusolotilanteille, edellyttäen kuitenkin, että ne ovat vakavuudeltaan kansakunnan elämää tai olemassaoloa uhkaavia tilanteita.<sup>209</sup> Uudistaessaan perustuslain 23 §:n Suomi sisällytti poikkeusolomääritelmään kansakuntaa vakavasti uhkaavat laajamittaiset luonnonmullistukset, pandemiat ja suuronnettomuudet.<sup>210</sup>

Perusoikeuksien rajoituksille asetetaan PL 23 §:ssä yleiset tilapäisyyden ja välttämättömyyden vaatimukset<sup>211</sup>. Tilapäisyysedellytys seuraa jo siitä, että poikkeukset voivat olla voimassa ainoastaan poikkeusoloissa, jonka säännös määrittelee. Tilapäisyys täsmentää lisäksi välttämättömyysvaatimuksen ajallista ulottuvuutta. Perusoikeuspoikkeuksia saadaan pitää voimassa vain sen aikaa, kun poikkeusoloista selviytyminen välttämättä vaatii. Välttämättömyysvaatimus edellyttää, että suhteellisuusperiaatetta noudatetaan.<sup>212</sup>

Perusoikeusuudistuksen jälkeisessä lainsäädäntökäytännössä suhteellisuusvaatimuksen merkitys perusoikeuksien rajoittamisessa on aikaisempaan verrattuna korostunut.

---

liitetty avoimen rajoitusvaltuuden antavia yksinkertaisia lakivarauksia. Samalla on tavoiteltu joustavuutta, jotta perusoikeussäännökset säilyttäisivät soveltamiskelpoisuutensa muuttuvissakin oloissa. Kysymys lainsäätäjän oikeudesta rajoittaa perusoikeuksia jäisi vastaisuudessakin merkittävässä määrin eduskunnan itsensä, viime kädessä perustuslakivaliokunnan ratkaistavaksi.”

<sup>206</sup> HE 60/2010 vp, 28; Perustuslain tarkistamiskomitean mietintö 9/2010, 69 - 70; Heikkonen 2018, 9.

<sup>207</sup> Heikkonen 2018, 9.

<sup>208</sup> Perustuslain tarkistamiskomitean mietintö 9/2010, 69.

<sup>209</sup> HE 60/2010 vp, 23.

<sup>210</sup> PeVM 9/2010 vp, 9; Myös PeVM 6/2020 vp, 2.

<sup>211</sup> PeVM 6/2020 vp, 5; Tuori 2011, 825.

<sup>212</sup> Tuori 2011, 825 - 826.

Kysymykseen on tullutkin monipuoliseen tarkasteluun ja eri suuntiin puoltavien argumenttien punnintaan perustuva kokonaisarviointi.<sup>213</sup>

Perusoikeuspoikkeukset on suhteutettava laajuudeltaan ja ankaruudeltaan käsillä olevaan kriisiin ja sen lisäksi toimenpiteisiin, joita on tehtävä kriisin voittamiseksi.

Välttämättömyysvaatimusta yhdessä suhteellisuusperiaatteen kanssa tulee noudattaa, kun lailla säädetään mahdollisista poikkeuksista sekä silloin, kun lain säännöksiä poikkeusoloissa sovelletaan.<sup>214</sup>

Välttämättömyyden ja suhteellisuusperiaatteen noudattamista edellyttävät myös ihmisoikeussopimukset. Sekä KP-sopimus että Euroopan ihmisoikeussopimus sallivat molemmat poikkeuksia perusoikeuksista, mutta vain siinä laajuudessa, kun tilanne välttämättä vaatii.<sup>215</sup>

Perustuslakivaliokunnan mukaan perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudesta ja oikeuksien luonteesta perustuslaissa turvattuina perusoikeuksina voidaan johtaa joitain yleisiä rajoittamista koskevia vaatimuksia, joita ovat lailla säätämisen vaatimus, täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus, rajoitusperusteen hyväksyttävyyksivaatimus, ydinalueen koskemattomuuden vaatimus, suhteellisuusvaatimus, oikeusturvavaatimus sekä ihmisoikeusvelvoitteiden vaatimus. Lista ei ole tyhjentävä. Muut seikat voivat myös vaikuttaa rajoitusten sallittavuuteen.<sup>216</sup>

Valtioneuvoston muutosasetuksen (131/2020) perustelumuihistiossa todetaan, että soveltamisasetuksen (126/2020) 3 §:n 4 momentti osoittautui tulkinnanvaraiseksi, eikä näin ollen täyttänyt perusoikeuksien rajoittamiselle asetettavia tarkkarajaisuuden, täsmällisyyden ja suhteellisuuden vaatimuksia. Perustelumuihistiossa mainitut kolme kriteeriä löytyvät perusoikeuksien yleisten rajoitusperusteiden luettelosta, jonka perustuslakivaliokunta on kirjannut perustuslakiuudistuksen yhteydessä. Nämä vaatimukset ovat keskeisessä asemassa rajoitusten sallittavuuden arvioinnissa.<sup>217</sup> Perustuslakivaliokunta korosti kiinnittämään huomiota näihin perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin perustuvien näkökulmien merkitykseen myös koronakriisissä, perustuslain 23 §:n perusoikeuspoikkeusten soveltamisalalla.<sup>218</sup>

---

<sup>213</sup> Viljanen 2011, 159.

<sup>214</sup> Tuori 2011, 826.

<sup>215</sup> Ibid.

<sup>216</sup> Viljanen 2001, 37 - 38.

<sup>217</sup> Ibid.

<sup>218</sup> PeVM 6/2020 vp, 2; PeVM 2/2020 vp, 5; PeVM 3/2020 vp, 4.



#### 5.4 Valmiuslaki

Valmiuslaki on suomalaisen kriisilainsäädännön sisältämä ja pääasiallisesti poikkeusoloja varten säädetty yleislaki. Laki sisältää poikkeusoloja varten tarkoitettuja säännöksiä lisätoimivaltuuksista eri hallinnonalojen toimivaltaisille viranomaisille sekä yleisiä säännöksiä mm. toimivaltuuksien tarkoituksesta, soveltamisalasta, käyttöönoton edellytyksistä sekä käyttöönotonmenettelystä. Valmiuslain tarkoitus on suojata Suomen väestöä ja turvata sen toimeentulo, turvata maan talouselämä, pitää yllä oikeusjärjestystä, perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä turvata valtakunnan alueellinen koskemattomuus ja itsenäisyys poikkeusoloissa.<sup>219</sup>

Valmiuslain soveltamisala on pääsääntöisesti poikkeusoloissa ja se on tarkoitettu ensisijaisesti muihin kuin sotilaallisiin poikkeusoloihin. Valmiuslain toimivaltuudet ovat painottuneet suoraan väestön ja sen toimeentulon, maan talouselämän sekä yhteiskunnan elintärkeiden rakenteiden ja toimintojen turvaamiseen. Valmiuslain soveltaminen edellyttää laissa säädettyjen ja määriteltyjen poikkeusolojen olemassaoloa ja toteamista. Sen lisäksi valmiuslaissa on käyttöperiaatteet, jotka ovat toimivaltuuksien käyttöönoton ja käytön edellytyksenä. Molemmat edellytykset tulevat täytyä yhtäaikaaisesti, ennen kuin viranomaisten lisätoimivaltuuksia voidaan käyttää poikkeusoloissa.<sup>220</sup>

Valmiuslain soveltaminen ja sen sisältämien toimivaltuuksien käyttöönotto on monivaiheinen prosessi. On tavallista, että valmiuslain käyttöönotto alkaa kentältä viranomaisten käytännön toiminnasta, kun havaitaan, että tilanne ei ole operoitavissa normaalien toimivaltuuksien puitteissa ja valmiuslain lisätoimivaltuuksia tarvitaan. Tällaisessa tilanteessa yhteiskunnan normaalin toiminnan ylläpitäminen ei ole enää mahdollista säännönmukaisin toimivaltuuksin, joten ennakkoon tehtyjen varautumissuunnitelmien mukainen viranomaistoiminnan muuntaminen poikkeusolojen mukaiseksi on aloitettava.<sup>221</sup>

Jotta valmiuslain toimivaltuussäännöksiä voitaisiin soveltaa, se edellyttää, että valtioneuvosto toteaa yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa maassa vallitsevan poikkeusolot ja antaa käyttöönottoasetuksen toisen osan säännösten soveltamisen aloittamisesta. Asetus voidaan antaa määräajaksi, mutta enintään kuudeksi kuukaudeksi.<sup>222</sup>

Kukin valtionhallinnon ala on vastuussa tarvitsemistaan toimivaltuuksista ja resursseista, jotta se voi hoitaa tehtävänsä. Poikkeusolojen aikana kukin ministeriö kokoaa tiedot hallinnonalansa lisätoimivaltuustarpeista ja yhdistää ne hallinnonalan käyttöönottoesitykseksi.

---

<sup>219</sup> Aine ym. 2011, 131.

<sup>220</sup> Ibid. 132.

<sup>221</sup> Ibid. 138.

<sup>222</sup> Tuori 2011, 824.

Ennen valmiuslain käyttöönottoa on annettava käyttöönottoasetus, jonka jälkeen tehdään valtuuksien sisällön tarkempi yksilöinti valtioneuvoston ja ministeriöiden soveltamisasetuksilla.<sup>223</sup>

Asetuksia käytetään vain erityisistä syistä ja soveltamisala on täsmällisesti rajattu. Poikkeusten perusteet säädetään aina lailla. Eduskunnalla on jälkitarkastusoikeus (PL 23 § 2 mom), joka takaa mahdollisuuden tarkastaa perusoikeuspoikkeuksia koskevien asetusten asianmukaisuus, välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus välittömästi niiden antamisen jälkeen. Eduskunta valvoo näin tilapäisiä poikkeuksia koskevia valtioneuvoston asetuksia ja halutessaan se voi kumota annetun asetuksen tai muuttaa sen voimassaoloaikaa.<sup>224</sup> Asetus annetaan eduskunnan käsiteltäväksi heti. Valmiuslain pääsääntönä on, että valtioneuvosto voi ryhtyä käyttämään valtuuksia vasta, kun eduskunta on tehnyt päätöksensä siitä, jääkö asetus voimaan sellaisenaan, onko se kumottava kokonaan tai osittain ja onko se voimassa säädetyn tai tätä lyhyemmän ajan. Jos pääsäännön mukaista menettelyä ei ole mahdollista noudattaa, esimerkiksi tilanteessa, jossa viivästyminen vaarantaisi merkittävästi lain tarkoituksen saavuttamista, voidaan valtioneuvoston asetuksella säätää, että toimivaltuussäännöksiä voidaan soveltaa välittömästi. Tällainen asetus on voimassa enintään kolme kuukautta.<sup>225</sup>

Valmiuslain nojalla annettujen asetusten eduskunnan oikeudesta jälkitarkastamiseen säädetään myös valmiuslain 10 §:ssä. Sen mukaan valmiuslain nojalla annettavat valtioneuvoston ja ministeriön asetukset saatetaan välittömästi eduskunnan käsiteltäväksi.<sup>226</sup>

Valmiuslain 2 luvun 10 §:n toisen virkkeen mukaan eduskunnalla on oikeus ”päätää, onko asetukset kumottava”. Koska eduskunnan jälkitarkastusoikeuden tehtävä on tarkastaa asetusten asianmukaisuus, välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus, eduskunta ei voi näin ollen muuttaa asetuksia. Asetusten voimaantulo ja soveltamisen aloittaminen ei edellytä, että eduskunta olisi tehnyt asiasta jo valmiuslain 10 §:n mukaisen päätöksen, vaan kysymys on jälkikäteen tehtävästä asetusten tarkastamisesta.<sup>227</sup>

Asetuksilla säädetään muun muassa toimivaltuuksien tarkempi toteutus ja siinä noudatettavat menettelytavat, määräajat, rajaukset, määrittelyt, kohdennukset sekä poikkeukset voimassa oleviin lakeihin ja asetuksiin. Viranomaisten toimenpiteet päättävät valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönoton vaiheet. Viranomaisten kenttätasolta lähtenyt toimivaltuuksien käyttöönotonmenettely palautuu takaisin kentälle lisätoimivaltuuksineen. Viranomaisilla on

<sup>223</sup> Aine ym. 2011, 138 - 140.

<sup>224</sup> Heikkonen ym. 2018, 18.

<sup>225</sup> Tuori 2011, 824.

<sup>226</sup> PeVM 6/2020 vp, 3.

<sup>227</sup> M 4/2020 vp PeV 25.03.2020 professori Tuomas Ojanen Asiantuntijalausunto, 3; ks. myös PeVM 2/2020 vp, 2.

oikeus käyttää lisätoimivaltuuksia vain niin kauan, kuin se on välttämätöntä.

Välttämättömyyden arviointi liittyy läheisesti toimivaltuuksien käyttöönottoon sekä niiden käytön lopettamiseen.<sup>228</sup>

Välttämättömyyden arviointi on aina sidottava valmiuslain tarkoituksen toteuttamiseen<sup>229</sup>.

Vaatus on kirjoitettu valmiuslain säännöksiin. ValmiusL 4.1 § säättää, että viranomaiset voidaan käyttöönottoasetuksessa oikeuttaa käyttämään vain sellaisia toimivaltuuksia, jotka ovat välttämättömiä lain tarkoituksen saavuttamiseksi. Sen lisäksi toimivaltuuksia voidaan käyttää vain sellaisin tavoin, jotka ovat välttämättömiä lain tarkoituksen saavuttamiseksi ja oikeassa suhteessa toimivaltuuden käyttämisellä tavoiteltavaan päämäärään tähden.

ValmiusL 6.2 § säättää, että käyttöönottoasetuksessa on mainittava, miltä osin lain mukaisia toimivaltuuksia voidaan soveltaa sekä toimivaltuuksien soveltamisala, jos niitä ei saateta sovellettaviksi koko valtakunnan alueella. ValmiusL 4.2 § säättää, että toimivaltuuksia voidaan käyttää vain, jos tilanne ei ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin.

Oikeusasiamies tiivistää valmiuslain luonteen ja päätöksentekomenettelyn seuraavasti.

Voimassa oleva valmiuslaki (1552/2011) on käsitelty perustuslain säätämisyjärjestyksessä niin kutsutusti pysyväisluonteisena poikkeuslakina. Aikaisemman valmiuslain (1080/1991) uudistamisen tavoitteena oli saattaa laki sellaiseksi, että se täyttää vuoden 2000 perustuslain vaatimukset. Uudistettu valmiuslaki perustuu kuitenkin edelleen olennaisin osin lainsäädäntövallan delegointiin, tarkemmin valtioneuvostolle kuuluville asetuksenantovaltuuksille.<sup>230</sup> Valmiuslakiehdotus (HE 3/2008 vp) sisälsi perustuslakivaliokunnan mukaan useita väljiä asetuksenantovaltuuksia, jotka ovat ristiriidassa perustuslaista johtuvan säätämisen vaatimuksen taikka täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimusten kanssa. Tästä huolimatta, perustuslakivaliokunta hyväksyi poikkeusoloissa sovellettavaksi tulevan lain säätämisen pysyväisluonteisena poikkeuslakina, vaikka se ei ollutkaan valtiosäännön perusratkaisujen kannalta tyydyttävä ratkaisu.<sup>231</sup>

Päätöksentekomenettely valmiuslain käyttöönotossa ja soveltamisessa on monivaiheinen, jotta eduskunnan vaikutusmahdollisuudet tulevat turvatuksi. Eduskunta päättää viime kädessä käyttöönottoasetuksen voimaantulon edellytykset sekä asetuksen sisällöstä ja voimassaoloajasta. Eduskunnalle on turvattu tämän lisäksi mahdollisuus tarkastaa yksittäisten valmiuslain nojalla annettujen asetusten asianmukaisuus, välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus.<sup>232</sup> Oikeusasiamies kuvaa päätöksentekomenettelyn kuudella vaiheella, jossa

---

<sup>228</sup> Aine ym. 2011, 138 - 140.

<sup>229</sup> Ibid. 136.

<sup>230</sup> EOAK 2033/2020, 1.

<sup>231</sup> EOAK 2033/2020, 1; PeVL 6/2009 vp, 4 - 7, 16 - 17.

<sup>232</sup> PeVL 6/2009 vp, 15; EOAK 2033/2020, 2.

valtioneuvosto, yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa, toteaa poikkeusolot. Sen jälkeen valtioneuvosto antaa asetuksen valmiuslain 2. osan säännösten aloittamisesta. Käyttöönottoasetus annetaan välittömästi eduskunnalle, joka päättää, saako asetus jäädä voimaan, kumotaanko se osittain vai kokonaan ja kuinka kauan se on voimassa. Seuraavaksi valtioneuvosto tai ministeriö antaa valmiuslain 2. osan säännösten nojalla soveltamisasetuksia. Soveltamisasetukset saatetaan välittömästi eduskunnalle jälkিতarkastukseen. Asetusten täytäntöönpano, josta viranomaiset huolehtivat, päättää päätöksentekomenettelyn.<sup>233</sup>

## 6 Valtioneuvoston asetukset valmiuslain nojalla

### 6.1 Toimivaltuuksien käyttöönotto

Koronakriisiin liittyvän poikkeusolojen vuoksi valtioneuvosto antoi 17.3.2020 valmiuslain (1552/2011) 6 §:n nojalla asetuksen valmiuslain 86, 88, 93-95 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta (125/2020) sekä 31.3.2020 asetuksen edellä mainittujen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta (174/2020).<sup>234</sup>

Toimivaltuuksien käyttöönotto mahdollisti valtioneuvoston asetukset 17.3.2020 sekä 6.4.2020 varhaiskasvatuksen sekä opetuksen ja koulutuksen järjestämisvelvollisuutta koskevista väliaikaisista rajoituksista (126/2020), muutettuna (131/2020) ja (191/2020). (126/2020 jäljempänä soveltamisasetus, 131/2020 jäljempänä asetusmuutos ja 191/2020 jäljempänä uusi soveltamisasetus). Opetus- ja kulttuuriministeriö, sen hallinnonalan virastot, laitokset ja muut toimijat pyrkivät toimillaan ehkäisemään koronavirusepidemian leviämistä ja lieventämään sen aiheuttamia haittoja.<sup>235</sup>

Aluehallintovirastot tekivät 17.3.2020 tartuntatautilain (1227/2016) 58 § nojalla päätökset, josta seurasi koulujen, oppilaitosten, yliopistojen, ammattikorkeakoulujen sekä opistojen ja muun vapaan sivistystyön ja taiteen perusopetusten tilojen sulkeminen.<sup>236</sup>

Aluehallintovirastojen päätökset vastasivat pääosiltaan hallituksen 16.3.2020 antamia linjauksia lisätoimenpiteistä, joiden tarkoituksena oli hidastaa koronavirustartuntojen leviämistä sekä suojella riskiryhmiä.<sup>237</sup> Kunkin aluehallintoviraston alueelleen antama määräys perustui tartuntatautilakiin (58 §, 1227/2016)<sup>238</sup>. Päätökset tilojen sulkemisesta olivat

<sup>233</sup> EOAK 2033/2020, 2.

<sup>234</sup> HE 86/2020 vp, 3.

<sup>235</sup> Ibid.

<sup>236</sup> Ibid.

<sup>237</sup> M4/2020 vp PeV 19.3.2020 lainsäädäntöneuvos Eerikki Nurmi, opetus- ja kulttuuriministeriö Asiantuntijalausunto, 2.

<sup>238</sup> SiVL 2/2020 vp, 3.

voimassa 18.3.-13.4.2020, jonka jälkeen aluehallintovirastot antoivat 8.4.2020 tilojen sulkemista koskevan jatkopäätöksen ajalle 14.4.-13.5.2020.<sup>239</sup>

<b>Hallituksen linjaukset kevät ja kesä 2020</b>	
12.3	Hallituksen pitämässä neuvotteluissa 12.3.2020 keskusteltiin koronavirustilanteesta ja hallitus päätti suosituksista ja varautumisesta, jotka koskivat muun muassa taloudellista varautumista, suosituksia työpaikoille ja lähikontakteihin, varautumista sosiaali- ja terveydenhuollossa, ulkomaanmatkailua ja varautumista laajempiin rajoitustoimenpiteisiin.
16.3.	Hallitus teki linjaukset lisätoimenpiteistä koronavirustilanteen hoitamiseksi Suomessa. Toimenpiteiden tarkoituksena oli suojata väestöä ja turvata yhteiskunnan ja talouselämän toiminta. Linjaukset päätettiin voimassa olevaksi 13.4.2020 asti. Tällöin todettiin myös poikkeusolot yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa.
25.3	Hallitus päätti rajoittaa Uudenmaan maakunnan ja muiden maakuntien välistä liikennettä 27.3.2020-19.4.2020 välisenä aikana. Uudenmaan liikkumisrajoitukset loppuivat 15.4.2020 asetuksella, joka tuli voimaan välittömästi istunnon jälkeen.
9.4	Hallitus linjasi, että 16.3. annettuja linjauksia ja toimintaohjeita koronavirustilanteeseen ylläpidetään 13.5.2020 asti.
22.4	Hallitus päivitti koronavirusstrategiaa taudin leviämisen estämiseksi. Rajaustoimien purkaminen asteittain ja hallitusti.
23.4	Hallitus linjasi yli 500 henkilön yleisötilaisuuksien kiellon jatkuvan ainakin 31.7.2020 asti.
30.4	30.4. valtioneuvosto antoi 29.4. hallituksen tekemän linjauksen mukaisen periaatepäätöksen purkaa hallitusti ja porrastetusti koronaviruspandemian aikaisia rajoituksia varhaiskasvatuksessa ja perusopetuksessa.
3-4.5	hallitus linjasi toimintasuunnitelmasta koronakriisin hallinnan hybridistrategiaksi sekä rajoitusten vaiheittaisesta purkamisesta. 6.5.2020 Valtioneuvosto teki periaatepäätöksen suunnitelmasta koronakriisin hallinnan hybridistrategiaksi

<sup>239</sup> HE 86/2020 vp, 3.

29.5	hallitus linjasi, että kotimaassa saa matkailla 29.5.2020 lähtien noudattaen koronaan liittyviä turvallisuus ohjeita.
1.6	1.6.2020 lähtien koronarajoituksista luovuttiin asteittain ja hallitusti. Lievennyksiä tuli muun muassa kokoontumisrajoituksiin, tilaisuuksien ja tapahtumien järjestämiseen sekä julkisten tilojen aukioloon.
3.6	3.6.2020 kasvosuojien käytöstä tehtiin hallituksen linjaus. Ensisijaiseksi todettiin riittävä fyysinen etäisyys ja hyvä käsi- ja yskimishygienia.
11.6	11.6.2020 hallitus linjasi, että sisäraja- ja ulkorajaliikenteen rajoittaminen jatkuu edelleen 14.7.2020 asti.
15.6	15.6.2020 hallitus arvioi saamaansa tilannekuvan perusteella, että koronavirusepidemia olisi hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin. Samana päivänä Valtioneuvosto antoi yleisistunnessaan valmiuslain toimivaltuuksien käytön kumoamisasetukset todeten, että maassa eivät enää vallitse valmiuslain 3 §:ssä tarkoitetut poikkeusolot.
16.6	16.6.2020 Valmiuslain toimivaltuuksien käytön kumoamisasetukset ja poikkeusolojen päättyminen astuu voimaan.

Taulukko 3: Valmistelu ennen eduskuntakäsittelyä. Hallituksen linjaukset korona-aikana kevät ja kesä 2020. (Mukaillen eduskunta 2020)

Käsiteltävänä olevat valtioneuvoston asetukset varhaiskasvatukseen sekä opetuksen ja koulutuksen järjestämisvelvollisuutta koskevista väliaikaisista rajoituksista perustuvat siihen, että valtioneuvosto antoi valmiuslain (1552/2011) 6 §:n nojalla valtioneuvoston asetuksen valmiuslain 88 § ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöön otosta<sup>240</sup>. Valmiuslaki 6 § säättää, että valtioneuvoston, yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa todetessa maassa vallitsevan poikkeusolot, valtioneuvoston asetuksella (käyttöönottoasetus) voidaan säätää toimivaltuuksien soveltamisen aloittamisesta. Käyttöönottoasetus voidaan antaa määräajaksi, enintään kuudeksi kuukaudeksi.

Valmiuslain (1552/2011) 88 § 3 kohta säättää, että valmiuslain tarkoittamassa poikkeusoloissa väestön sosiaali- ja terveydenhuollon turvaamiseksi voidaan valtioneuvoston asetuksella säätää, että kunta voi luopua lasten päivähoidosta annetun lain (36/1973) mukaisen

<sup>240</sup> HE 86/2020 vp, 3.

päivähoidon järjestämisvastuusta, jos lapsen vanhemmat tai muut huoltajat voivat järjestää lapsen hoidon muutoin. Lasten päivähoidosta annettu laki 36/1973 on kumottu varhaiskasvatustulilla 540/2018.

Valmiuslain 109 § 1 momentissa säädetään, että opetus- ja kulttuuriministeriö voi enintään kolmeksi kuukaudeksi kerrallaan määrätä laissa säädetyn opetus- ja muun toiminnan keskeytettäväksi tai siirrettäväksi toiselle paikkakunnalle, jos se on välttämätöntä väestön siirtämisen tai oleskelu- ja liikkumisrajoitusten vuoksi taikka muutoin väestön suojaamiseksi. Pykälän 2 momentissa säädetään, että poikkeusoloissa voidaan välttämättömien opetus- ja koulutuspalveluiden turvaamiseksi rajoittaa 1 momentissa tarkoitetun toiminnan järjestäjälle säädettyä tai määrättyä opetus- tai muun toiminnan järjestämisvelvollisuutta sekä velvollisuutta ateria-, kuljetus- ja majoitusetuuksien järjestämiseen siten kuin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetään. Näiden kahden momentin toimenpiteiden vaikutukset toiminnan kustannuksiin voidaan ottaa huomioon opetustoimen valtionosuuksia ja -avustuksia myönnettäessä tarkemmalla valtioneuvoston asetuksella.

Valtioneuvoston asetuksenantovaltuutus perustui valmiuslain 88 §:n 3 kohdan ja 109 §:n 2 momenttiin. Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 34 kohdan mukaisesti valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat poikkeusoloja. Siten soveltamisasetukset olivat myös voimassa Ahvenanmaalla.<sup>241</sup>

## 6.2 Soveltamisasetus (126/2020)

Valtioneuvoston yleisistunnossa 17.3.2020 hyväksyttiin opetus- ja kulttuuriministeriön valtioneuvoston asetusehdotus (126/2020) varhaiskasvatuksen sekä opetuksen ja koulutuksen järjestämisvelvollisuutta koskevista väliaikaisista rajoituksista, joka tuli voimaan 18.3.2020<sup>242</sup>.

Soveltamisasetuksella annettiin varhaiskasvatuksen sekä opetuksen ja koulutuksen järjestäjille mahdollisuus määräaikaaisesti poiketa eräistä toiminnan järjestämistä koskevista säännöksistä<sup>243</sup>. Valtioneuvosto suositteli vanhempia ottamaan lapsensa pois varhaiskasvatuksesta. Julkisella ja yksityisellä sektorilla siirryttiin työnantajamääräyksiin tai vapaaehtoisesti tekemään töitä kotona. Siirtyminen etätöihin selitti osittain lasten määrän vähentymisen varhaiskasvatuksessa pandemian kehittyessä.<sup>244</sup>

Opetus- ja kulttuuriministeriön asetusehdotuksen perustelumuiistiossa esitellään asetuksen vaikutukset kohdassa 4. Vaikutusten arvioinnissa todetaan, että perustuslaissa taattu oikeus

<sup>241</sup> OKM: perustelumuistio valtioneuvoston asetuksessa (126/2020), 1.

<sup>242</sup> Valtioneuvoston asetus (126/2020) 11 §.

<sup>243</sup> SiVL 2/2020 vp, 2.

<sup>244</sup> Ibid. 5.

opetukseen ei toteudu perusopetuslain mukaisena. Myöskään päivittäisten aterioiden mahdollisuus ei tule toteutumaan. Järjestely, jossa vanhemmat jäävät pienempien lasten kanssa kotiin, todettiin vaikuttavan laajasti yhteiskunnan toimintaan. Lasten hoitojärjestelyiden nähtiin vaikeutuvan entisestään, jos isovanhemmat eivät voineet hoitaa lapsia kuuluessaan mahdollisesti riskiryhmään. Vaikutusten nähtiin hidastavan tilapäisesti joidenkin opiskelijoiden opintojen etenemistä, mutta ei kuitenkaan vaarantavan lukiokoulutukselle ja ammatilliselle koulutukselle asetettujen tavoitteiden toteutumista. Koulutuksen järjestäjille odotettiin aiheutuvan lisäkustannuksia tarpeellisten laitteiden ja ohjelmistojen hankkimisesta.<sup>245</sup>

### Sivistysvaliokunnan lausunto

Sivistysvaliokunta antoi lausunnon (2/2020 vp) perustuslakivaliokunnalle koskien valtioneuvoston soveltamisasetusta (126/2020). Sivistysvaliokunta piti asetusta vallitsevissa oloissa perusteltuna ja kannatettavana, mutta esitti asetuksesta ja sen toimeenpanosta joitakin huomioita.<sup>246</sup>

Sivistysvaliokunta korosti lausunnossaan, että kunnalla on poikkeustilanteissakin tarpeen mukainen varhaiskasvatuksen järjestämisvelvollisuus, vaikka asetuksen mukaan kunta voi luopua varhaiskasvatuksen järjestämisvastuusta lapsen vanhempien tai muun huoltajan kyetessä järjestämään hoito muulla tavalla. Valiokunta toteaa lausunnossa, että kuulemistilaisuuksissa on tullut esiin kysymys varhaiskasvatusmaksujen perimisestä asetuksen voimassaoloaikana. Valiokunta kehotti kuntia luopumaan maksuista siltä ajalta, kun lapset eivät ole hoidossa. Tämä nähtiin myös kannustimena, joka lisäisi vanhempien mahdollisuuksia jäädä kotiin hoitamaan lastaan ja siten vähentäisi riskiä tartunnan saamisesta.<sup>247</sup>

Asiantuntijakuulemisissa korostettiin sivistysvaliokunnan lausunnon mukaan päiväkotien poikkeusoloajan ryhmämuodostuskäytäntöjä. Lapsiryhmien suhdeluku oli normaaliasetusta matalampi ja näin vaikuttaisi huomattavasti riskiryhmiin kuuluvan väestön suojaamista vakavalta taudilta.<sup>248</sup>

Esiopetusta annetaan kouluissa ja varhaiskasvatuksen yksiköissä. Asetuksen 3 § kohdistui kumpaankin tilaan, joissa esiopetusta annetaan<sup>249</sup>. Pykälän mukaan koulujen tuli järjestää esiopetus sekä perusopetuksen 1.-3. vuosiluokkien opetus lähiopetuksena niiden vanhemmille, jotka työskentelevät yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittisillä aloilla<sup>250</sup>. Asetuksen 3 §:n

<sup>245</sup> OKM: perustelumuuksio valtioneuvoston asetuksessa (126/2020), 8 - 9.

<sup>246</sup> SiVL 2/2020 vp, 4.

<sup>247</sup> Ibid. 4 - 5.

<sup>248</sup> Ibid. 5.

<sup>249</sup> Ibid.

<sup>250</sup> Ibid. 2.



mukaisesti tuli edistää sekä mahdollistaa etäopetus myös esiopetuksen piirissä oleville lapsille. Varhaiskasvatukseen ja esiopetukseen kantaa ottaessaan, sivistysvaliokunta toivoi, että esiopetuksen järjestämiseen varhaiskasvatuksessa oleville suhtaudutaan tilanteen edellyttämällä sallivuudella.<sup>251</sup>

Sivistysvaliokunta otti kantaa opetuksen yhdenmukaisuuden arviointiin. Lausunto esittää asetuksen perusteluiden olevan epäselvät lapsen oikeuteen saada lähiovetusta, sen riippuessa lapsen vanhempien työntekijäryhmästä. Sivistysvaliokunta piti ratkaisujen toimeenpanossa tärkeänä sitä, että kunnissa toimitaan rajoitustoimine tarkoituksen mukaisesti ja joustavasti. Lapsiin liittyvien ratkaisujen tuli perustua salliviin tulkintoihin. Koska asetus salli sen, että perusopetuksen järjestäjillä oli harkintavalta myös opetuksen määrää koskeissa säännöksissä, valiokunta totesi, että opetushallituksen ohjeistus perusopetuksen järjestäjille tulisi olla riittävää opetuksen valtakunnallisen yhdenmukaisuuden takaamiseksi.<sup>252</sup>

Sivistysvaliokunta kiinnitti erityistä huomioita siihen, että nivelvaiheessa olevien oppilaiden valmistuminen tai jatko-opintoihin pääseminen ei häiriintyisi poikkeuksien vuoksi.<sup>253</sup>

Sivistysvaliokunta näki myös oppimisen ja koulunkäynnin tukeen kohdistuvan sääntelyn olevan liian tulkinnanvarainen. Hallituksen taholta oli julkisuudessa esitetty rajaus, että kunnilla ei ole velvollisuutta järjestää kouluruokailua kotona opiskeleville lapsille. Sivistysvaliokunta toteaa lausunnossa, että kouluruokailu on lapsen perusoikeus ja usealle perheelle ja lapselle erittäin tärkeä osa lapsen ravinnon saantia. Valiokunta oli myös huolissaan ruokailun pois jättämisestä, sillä sen nähtiin olevan yksi tekijä, joka syventää lapsiperheiden köyhyyttä.<sup>254</sup>

Opetuksen järjestäjän vastuun laajuudesta etäopetuksessa toivottiin Opetushallitukselta aktiivisia toimia ohjeistaa koulutuksen järjestäjiä. Sivistysvaliokunta totesi, että perusopetuslaissa säädetään oppilaan oikeudesta turvalliseen oppimisympäristöön (29 §), joka kattaa fyysisen ja psyykkisen ympäristön sekä maksuttoman tapaturman hoidon (34 §) koulun ohella myös muussa opetuksen järjestämispaikassa.<sup>255</sup>

Opiskeluhoolto todettiin olevan perusopetuslaissa kirjoitettu oikeus siten, kuten se oppilas- ja opiskelijahuoltolaissa (1287/2013) säädetään. Soveltamisasetus (126/2020) kohdistui myös tähän oikeuteen. Sivistysvaliokunnan kanta tämän osalta on huomio rajauksen kohdistamisessa. Valmiuslain yhtenäistäminen opiskeluhoollon palveluja koskeneen muuttuneen lainsäädännön kanssa sivistysvaliokunta vetosi perustuslakivaliokuntaan ottamaan asian tulkinnassa kantaa. Valiokunta toteaa lausunnossa, että oppilas- ja opiskelijahuoltolain

---

<sup>251</sup> SiVL 2/2020 vp, 5.

<sup>252</sup> Ibid.

<sup>253</sup> Ibid. 6.

<sup>254</sup> Ibid.

<sup>255</sup> Ibid. 7.

mukaan vastuu palvelujen järjestämisessä jakaantuu monelle eri taholle. Lastensuojelulain velvoitetta ottaa yhteyttä kunnan sosiaalihuollosta vastaavaan toimielimeen opetustoimen ja koulutuksen järjestäjien kohdalla korostettiin poikkeusoloperusteella.<sup>256</sup>

Sivistysvaliokunta korosti tiedotuksen tärkeyttä, kun koulutuksen järjestäjä tekee päätöksiä, mitkä palvelut ja millä tavoin ne ovat käytettävissä valtioneuvoston asetuksen voimassaolon aikana. Valiokunta kehotti esittämään tiedotteet tautitilanteesta ymmärrettävällä tavalla. Myös huolelliseen ja suunnitelmalliseen valmisteluun normaalitilanteen palauttamiseksi tuli sivistysvaliokunnan mukaan myös jo varautua.<sup>257</sup>

### **Asiantuntijalausunnot**

Soveltamisasetuksen (126/2020) antamisen ja tarkastamisen yhteydessä annettiin valiokuntien asiantuntijalausuntoja 24 kappaletta. Näistä on huomioitu vain varhaiskasvatusta ja perusopetusta koskevat lausunnot. Soveltamisasetuksen asiantuntijalausuntojen päällimmäisinä huolina asetuksen soveltamisessa pidettiin pykälien tulkinnanvaraisuus ja lasten lähiopetuksen riippuvuus vanhempien työskentelystä yhteiskunnan toimivuuden kannalta. Kantaa otettiin usein käytännön toteutukseen.

Soveltamisasetuksen (126/2020) kohdalla asiantuntijalausunnoista kaikki tukivat valtioneuvoston asetuksen käyttöönottoa, mutta useimmat toivoivat asetuksen 3 § 3 ja 4 momentin tulkinnanvaraisuuteen selkeyttä. Koulutuksen järjestäjille jäi epäselväksi, tuleeko kouluruokailua tarjota ja miten oppilashuolto toteutetaan. Kysymyksiä esitettiin myös liittyen aamu- ja iltapäivätoimintaan. Professori Tuomas Ojanen ja professori Veli-Pekka Viljanen antoivat asetuksen soveltamista ohjaavia lausumia säädösteknisiin ja menettelyllisiin seikkoihin sekä asetuksen soveltamiskelpoisuudesta perustuslain ja kansainvälisten sopimusten velvoittavuuden kannalta.

Professori Veli-Pekka Viljanen lausuu asiantuntijalausunnossaan seuraavasti:

”Pidän valtiosääntöoikeudellisesti täysin kestävämmänä sitä, että oppilaan oikeus perusopetuksen saamiseen ilman muille oppilaille asetettuja tuntevia rajoituksia perustuisi täysin epämääräiseen asetuksen käsitteeseen ”yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittisillä aloilla”, joka täsmentyisi ministeriön internet-sivustolla olevan listan avulla. Kyse on nimittäin lähtökohtaisesti myös perustuslain 6 §:n 2 momentin tarkoittamasta ihmisten asettamisesta erilaiseen asemaan, mikä edellyttää perusoikeusjärjestelmän

---

<sup>256</sup> SiVL 2/2020 vp, 7.

<sup>257</sup> Ibid. 8.

kannalta hyväksyttävää perustetta ja jolle asettuu myös täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta koskevia vaatimuksia.”<sup>258</sup>

”Kyse on erittäin pitkälle menevästä puuttumisesta julkisen vallan velvollisuuteen turvata jokaiselle riittävät sosiaalipalvelut ja tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidon vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu (PL 19 § 3 mom.). Säännöksen voidaan katsoa rajoittavan myös perustuslain 16 §:n 2 momentissa turvattua oikeutta opetukseen. (Ks. esim. PeVL 12/2015 vp)”<sup>259</sup>

Suomen Rehtorit ry Asiantuntijalausunto keskittyi kolmeen huomioon asetuksesta. Erityisoppilaan määritelmä herätti ristiriitaisia tulkintoja, sillä asiantuntijalausannon mukaan suuri osa heistä opiskelee inklusion mukaisesti tavallisissa yleisopetuksen ryhmissä. Myös huomiota kiinnitettiin kriittisillä aloilla työskentelevien huoltajien vastuuseen. Tähän toivottiin tarkennusta ja määrittelyä tilanteisiin kuten toisen vanhemman työ muussa kuin kriittisellä alalla. Asetuksessa koettiin jäävän epäselväksi myös se, miten niiden lasten kanssa toimitaan, joiden vanhemmat eivät työskentele yhteiskunnan toimivuudenkannalta kriittisillä aloilla.<sup>260</sup>

Kuntaliitto piti kunnan järjestämisvelvollisuuden rajoitusmahdollisuutta hyvänä, mutta odotti viranomaisilta tarkempia linjauksia säännöksen soveltamistilanteisiin. Kuntaliitto kiinnitti huomiota opetuksen järjestäjän epäselviin velvollisuuksiin ja vastuisiin tilanteissa, jolloin koulut on tartuntatautilain nojalla suljettu ja asetusehdotuksen mukaan lähiopetuksen järjestämisvelvollisuutta rajoitetaan. Kuntaliitto peräänkuulutti käsillä olevien toimenpiteiden nimeämistä ja kertoi perusopetuslain 18 §:n mukaisista opetuksen erityisjärjestelyitä koskevien säännösten soveltamisohjeiden epäselvyydestä. Kuntaliiton mukaan muutoksenhakukelpoisten yksilöpäätösten edellyttäminen käsillä olevassa tilanteessa olisi ollut opetuksen järjestäjien kannalta hallinnollisesti raskasta ja kohtuutonta, johon kuitenkin oli jo joissakin tapauksissa ehditty ryhtyä.<sup>261</sup>

Kuntaliitto katsoi, että sekä yhteisön että yksilökohtaisen oppilas- ja opiskelijahuollon palveluiden järjestämisvelvollisuutta koskeva rajoitus tulisi ottaa käyttöön siinä laajuudessa ja sellaisiin toimintamuotoihin, kuin se poikkeuksellisissa olosuhteissa on kohtuudella mahdollista toteuttaa. Kuntaliitto toteaa, että käytännössä on ollut haasteellista tulkita 3 §:n opetuksen järjestäjän velvollisuuksia. Ateriapalvelun järjestämisvelvollisuuden nähtiin koskevan vain niitä, jolle esitettiin asetuksessa lähiopetusta. Kuntaliitto odotti myös selkeää

<sup>258</sup> M 4/2020 vp PeV 19.03.2020 professori Veli-Pekka Viljanen Asiantuntijalausunto, 3.

<sup>259</sup> Ibid. 2.

<sup>260</sup> M 4/2020 vp SiV 18.03.2020 Suomen Rehtorit ry Asiantuntijalausunto, 1.

<sup>261</sup> M 4/2020 vp SiV 18.03.2020 Suomen Kuntaliitto ry Asiantuntijalausunto, 2.

linjausta aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestämisestä, sillä käytännössä kunnat olivat sitä jo toteuttaneet, jopa ilman lakiin perustuvaa velvollisuutta. Kuntaliitto otti myös kantaa perusopetuslain opetukseen osallistuvan oikeudesta turvalliseen oppimisympäristöön (29 §) ja maksuttomaan tapaturman hoitoon (34 §). Kuntaliitto edellytti järjestäjän vastuun selkeyttämistä ja rajoittamista tilanteessa, jolloin lähiopetus ei ole koulutilojen sulkemisen vuoksi mahdollista. Kuntaliitto tulkitsi, että samaan aikaan kun esitetty säännös mahdollisti koulutuksen järjestäjän luopua opetuksen järjestämisestä, asetus ei sitä kuitenkaan opetuksen järjestäjän halutessa estäisi.<sup>262</sup>

Kuntaliitto totesi, että perusopetuslain ja muiden opetustoimintaan liittyvien lakien säätämiä velvoitteita pyrittiin kuntatasolla toteuttamaan käsillä olevasta kriisistä huolimatta. Kuntaliitto totesi lausunnossaan, että toimet osoittautuivat kohtuuttomaksi opetuksen järjestäjälle.<sup>263</sup>

Finlands Svenska Skolungdomsförbundet FSS rf painotti tiedonkulun merkitystä ja laadukkaan etäopetuksen varmistamisen tärkeyttä. FSS rf esitti huolen lasten ja nuorten kotiolojen turvallisuudesta ja ruokailun puuttumisesta lapsilta. FSS rf edusti asiantuntijalausunnoissa ainoaa tahoja, joka nimenomaisesti vaati toimenpiteiden vaikutusten jälkiarviointia.<sup>264</sup>

”Det är svårt att förutse konsekvenserna av de åtgärder som nu vidtas och FSS vill att en konsekvensbedömning av de vidtagna åtgärderna görs. Tillräckliga resurser för att stödja och hjälpa elever och studerande i skolgången och inläringen samt främjandet av deras välmående och hälsa måste garanteras.”<sup>265</sup>

Johtoajatuksena asiantuntijalausunnoissa voidaan esittää niiden myönteinen suhtautuminen rajoituksia kohtaan. Etäopetukseen siirtyminen herätti paljon kysymyksiä käytännön toteutuksesta, mutta koettiin tarpeellisena käsillä olevan kriisin vakavuuden vuoksi.

### 6.3 Asetusmuutos (131/2020)

Valtioneuvosto antoi 17.3.2020 valmiuslain (1552/2011) 88 ja 109 §:n nojalla valtioneuvoston asetuksen varhaiskasvatuksen sekä opetuksen ja koulutuksen järjestämisvelvollisuutta koskevista väliaikaisista rajoituksista (126/2020). Asetuksen 3 §:ssä säädettiin perusopetuksen järjestämisvelvollisuutta koskevista rajoituksista. Pykälän mukainen kriittisiä toimialoja koskeva rajausta osoittautui tulkinnanvaraiseksi, eikä sen voitu katsoa täyttävän perusoikeuden

<sup>262</sup> M 4/2020 vp SiV 18.03.2020 Suomen Kuntaliitto ry Asiantuntijalausunto, 2 - 3.

<sup>263</sup> Ibid. 3.

<sup>264</sup> Ks. M 4/2020 vp SiV 18.03.2020 Finlands Svenska Skolungdomsförbundet FSS rf Asiantuntijalausunto, 1.

<sup>265</sup> Ibid.

rajoittamiselle asetettavia tarkkarajaisuuden, täsmällisyyden ja suhteellisuuden vaatimuksia. Asetuksesta ei ilmennyt, edellyttääkö se lapsen kummankin vanhemman työskentelyä kriittisellä alalla vai riittääkö, että vain toinen vanhemmista kuuluu mainittuun työntekijäryhmään. Epäselväksi jäi myös, riittikö asiassa huoltajan oma ilmoitus vai olisiko siihen edellytetty hakemusta ja päätöstä, jolla sallittaisiin lapsen oikeus lähiopetukseen. Asetus (126/2020) päätettiin muuttaa viikon sisällä valtioneuvoston asetuksella (131/2020), joka poisti edellytyksen vanhempien toimimisesta yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittisillä aloilla ja siten myös valtiosääntöoikeudellisen ongelman syrjäntäkiellon kannalta.<sup>266</sup>

Perustelumuistiossa vedotaan perusopetuslain (628/1998) 18 §:ään, jonka nojalla opetus voidaan järjestää toisin, kuin se perusopetuslaissa määrätään. Pykälän mukaan perusteluiksi sallitaan oppilaan terveydentilaan liittyvät syyt. Koronaviruksen aiheuttama epidemia tulkittiin tässä yhteydessä riittäväksi perusteluksi siirtää oppilaan opetus etäopetukseksi myös niissä tilanteissa, joissa oppilas olisi oikeutettu saamaan lähiopetusta. Opetusmuoto saatiin perusteltua joustavaksi myös niiden oppilaiden kohdalla, joilla olisi oikeus lähiopetukseen. Huoltajien toivoessa, lähiopetukseen oikeutetut saivat mahdollisuuden etäopetukseen.<sup>267</sup>

Asetuksen (131/2020) perustelumuistio ottaa tarkemmin kantaa lasten yhdenvertaisuuden toteutumiseen ja muihin lapselle kuuluviin oikeuksiin.

”Asetusmuutoksella lisättäisiin oppilaiden yhdenvertaista oikeutta saada perusopetuslain mukaista lähiopetusta poistamalla asetuksesta edellytys huoltajien työskentelemisestä yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittisillä aloilla. Asetuksen sisältämien perusoikeusrajoitusten ensisijaisen pyrkimyksenä on ehkäistä koronavirus-pandemian leviämistä kuitenkin turvaamalla kaikille lapsille oikeus saada Suomen perustuslain (731/1999) 16 §:n mukaisesti perusopetusta”<sup>268</sup>

Asetusmuutoksen (131/2020) yhteydessä perustelumuistioon on kirjattu tarkennuksia lapsen edun huomioimisesta. Perustelumuistiossa vedotaan perustuslain 22 §:n julkisen vallan turvaamisvelvoitteeseen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa. Perustelumuistiossa vedotaan myös perustuslain 7 §:n valtion velvollisuuteen turvata jokaisen oikeus elämään ja turvallisuuteen. Perustelumuistiossa todetaankin, että koronaviruksen aiheuttaman pandemian leviäminen Suomessa uhkaa vakavasti perusoikeuksista perustavanlaatuisinta ja sen toteutumista. Esityksessä nähdään tärkeäksi rajata kuntien perusopetuksen järjestämisvelvollisuutta ja siten vähentää oppilaiden lähikontaktien määrää niin laajasti,

<sup>266</sup> OKM: perustelumuistio valtioneuvoston asetuksessa (131/2020), 1 - 2; ks. myös SiVL 2/2020 vp, 5.

<sup>267</sup> OKM: perustelumuistio valtioneuvoston asetuksessa (131/2020), 2.

<sup>268</sup> Ibid.

kuin se olisi mahdollista suhteessa oppilaiden PL 16 §:ssä turvattuun subjektiiviseen oikeuteen saada perusopetusta. Asetusmuutoksen nähtiin vastaavan poikkeusolojen suhteellisuusperiaatteeseen.<sup>269</sup>

Perustelumuistio viittaa lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan 1 kohtaan ottaa huomioon lapsen etu. Toimenpiteet ovat muistion mukaan hyväksyttävässä suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden, joten todetaankin, että on jokaisen lapsen edun mukaista turvata heidän itsensä sekä heistä huolehtivien aikuisten oikeus elämään ja turvallisuuteen. Rajoitukset nähtiin välttämättömäksi, sillä lähikontaktien määrän rajoittaminen arvioitiin olevan ainoa keino turvata turvallinen ja terveellinen ympäristö sekä lasten mahdollisimman täysimääräinen toteutuminen pidemmälle ajanjaksolle. Vastauksena rajoitusten perustuslainmukaisuuden arvioinnille, muistiossa todetaan, että rajoituksista huolimatta perusopetuksen oppilaiden oppivelvollisuus ja oikeus saada opetusta säilyvät poikkeuksellisista opetusjärjestelyistä huolimatta. Rajoitusten oikeasuhteisuus ja välttämättömyys katsottiin tulleen arvioituksi, kun huomioitiin myös rajoitusten suhteellisen lyhyt kesto.<sup>270</sup>

Muistio vetoaa myös LOS 3 artikla 2 kohtaan lapsen oikeudesta hyvinvointiin ja sen välttämättömään suojeluun ja lapsen oikeudesta huolenpitoon sekä LOS 6 artiklaan lapsen oikeudesta elämään ja LOS 24 artiklaan oikeudesta nauttia parhaasta mahdollisesta terveydentilasta, joiden suojaaminen edellyttää tehokkaita tartuntatautien rajoittamisen toimia. Koronaviruksen aiheuttaman kriisitilanteen vuoksi nähtiin tarkoituksenmukaiseksi tarjota perheille varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen järjestämistä normaaliin tapaan vain niille lapsille, jotka eniten tarvitsivat tukea.<sup>271</sup>

Perustelumuistio toteaa, ettei asetuksessa ole kyse lapsen oikeuksien yleisestä rajoittamisesta vaan oikeuden terveyteen ja sen suojelun väliaikaisesta priorisoinnista.<sup>272</sup>

### **Sivistysvaliokunnan lausunto**

Sivistysvaliokunnan lausunto toteaa, että asetusmuutos (131/2020) on erittäin tarpeellinen, sillä se poistaa asetuksen 3 §:n 4 momentin tulkinnanvaraisuuden kriittisten ammattiryhmien määrittelyä koskien, vaikka ymmärrystäkin kriittisten alojen määrittelyn tarpeelle lausunnossa annetaan. Valiokunta toteaa, että on erittäin tärkeää tehdä kaikki voitava ihmisten suojelemiseksi koronaviruksen tartuntojen lisääntymisen estämiseksi.

---

<sup>269</sup> OKM: perustelumuistio valtioneuvoston asetuksessa (131/2020), 3.

<sup>270</sup> Ibid.

<sup>271</sup> Ibid.

<sup>272</sup> Ibid.

Sivistysvaliokunta toteaa, että asetus ja sen mukaisten toimien toteuttaminen on välttämätöntä.<sup>273</sup>

Sivistysvaliokunta katsoo lausunnossaan, että perustelumuistiossa olisi ollut tarpeellista esittää arvio, miten asetuksessa opetuksen järjestäjille säädetyt mahdollisuudet rajoittaa kouluateriaa ja opiskeluhuollon palveluja ovat tarpeen välttämättömien opetuspalvelujen turvaamiseksi, kuten valmiuslain (1552/2011) 109 §:n 2 momentissa edellytetään. Asetus säätö rajoitukset opetuspalveluihin sellaisella tavalla, että se jätti koulutuksen järjestäjälle päätösvalan tehdä eräitä asetuksessa määriteltyjä poikkeuksia opetuksen järjestämiseen. Toisaalta ratkaisu nähtiin hyvänä, että opetuksen järjestäjille annettiin mahdollisuus järjestää toiminnat paikalliset olosuhteet ja oppilaiden tarpeet huomioon ottaen parhaalla mahdollisella tavalla.<sup>274</sup>

Etäopetukseen asetuksen nojalla siirtyneiden oppilaiden opetus tuli olla valiokunnan mukaan perusopetuslain mukaista opetuksen järjestäjän antamaa opetusta, eikä tarkoittanut siirtymistä huoltajien vastuulla olevaan niin kutsuttuun kotiopetukseen. Etäopetuksen järjestämistä perusopetuksessa ei ollut poikkeusolojen aikana säädetty perusopetuslakiin, joten se oli lainsäädännön näkökulmasta täysin uusi asia. Kokemuksia etäopetuksesta odotettiin seurattavan aktiivisesti ja tietoa hyvistä käytännöistä tuli jakaa kaikkien käyttöön.<sup>275</sup>

Lasten ja perheiden hyvinvoinnin turvaamiseen tuli kiinnittää erityistä huomiota opetustoimen, sosiaali- ja terveystoimen sekä nuorisotoimen kanssa. Sivistysvaliokunta toteaa lausunnossaan myös tärkeäksi vastata etäopetuksessa olevien oppilaiden ja heidän huoltajiensa tuen tarpeeseen lasten oppimisen jatkumiseksi.<sup>276</sup>

### **Asiantuntijalausunnot**

Soveltamisasetus (126/2020) annettiin 17.3.2020. Asetusmuutos allekirjoitettiin 20.3.2020, jonka voimaantulopäivämääräksi asetettiin 23.3.2020.<sup>277</sup> Uusia lausuntoja asetusmuutokseen antoivat professorit Tuomas Ojanen ja Veli-Pekka Viljanen.

Professori Veli-Pekka Viljanen lausuu asiantuntijalausunnossaan seuraavasti:

---

<sup>273</sup> SiVL 3/2020 vp, 1 - 2.

<sup>274</sup> Ibid. 2.

<sup>275</sup> Ibid.

<sup>276</sup> Ibid.

<sup>277</sup> Valtioneuvoston asetus varhaiskasvatuksen sekä opetuksen ja koulutuksen järjestämisvelvollisuutta koskevista väliaikaisista rajoituksista annetun valtioneuvoston asetuksen 3 §:n muuttamisesta (131/2020).

”Käsiteltävänä olevassa asetus on muuttanut ... merkityksellisellä tavalla alkuperäistä asetusta siten, että kyseinen kriteeri (kriittisiä aloja koskeva edellytys) on poistettu”<sup>278</sup>

#### 6.4 Uusi soveltamisasetus (191/2020)

Valtioneuvosto antoi 31.3.2020 valmiuslain (1552/2011) 8 §:n nojalla asetuksen valmiuslain 88 § ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta. Jatkamisasetuksella annettiin valtioneuvoston uusi soveltamisasetus (191/2020) varhaiskasvatuksen sekä opetuksen ja koulutuksen järjestämisvelvollisuutta koskevista väliaikaisista rajoituksista. Rajoitusten jatkamisaikaa asetettiin 13.5.2020 asti. Uuden soveltamisasetuksen säädetyt rajoitukset perustuivat Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen 27.3.2020 tekemään arvioon koronavirusepidemian rajoittamistoimenpiteiden jatkamistarpeista. Arvion mukaan jo käytössä olleiden epidemian rajaamis- ja muiden toimenpiteiden jatkaminen toukokuun 2020 loppuun oli välttämätöntä.<sup>279</sup>

Uuden soveltamisasetuksen (191/2020) tavoitteena oli hidastaa koronavirusten leviämistä vähentämällä oppilaiden, opiskelijoiden sekä opetus- ja muun henkilöstön välisiä kontakteja kaikilla koulutusasteella. Uuden soveltamisasetuksen sisältö vastasi pääosin jo tuolloin voimassa olevaa soveltamisasetusta (126/2020) asetusmuutoksella (131/2020), mutta perusopetusta koskeviin rajoituksiin tehtiin eräitä täsmennyksiä, jotka koskivat perusopetusta ja esiopetusta pykälässä 3 §.<sup>280</sup>

Uuden soveltamisasetuksen (191/2020) 3 § 2 momenttiin ehdotettiin selvyden ja tarkkarajaisuuden vuoksi lisättäväksi maininta tuntijaosta poikkeamisesta. Voimassa oleva asetus mahdollisti opetuksen järjestäjän poikkeamisen opetuksen vuosittaisesta ja viikoittaisesta määrästä. Lisäksi säännökseen lisättiin painotus, että opetuksen määrää voidaan vähentää vain siinä määrin kuin on välttämätöntä. Tämän arvioitiin takaavan tarkkarajaisuutta ja turvaamaan sen, että opetusta ei missään olosuhteissa voitaisi keskeyttää kokonaan tai vähentää enemmän kuin on välttämätöntä. Etäopetusta tuli järjestää mahdollisimman kattavasti. Pykälän perusteluissa huomioitiin säännökseen kohdistuneet huomautukset, joissa perustuslain turvaamaa perusopetusta tulisi rajoittaa vain oikeasuhtaisesti verrattaessa hengen ja terveyden varjeluun.<sup>281</sup>

Asetuksen 3 §:n 3 momenttia ehdotettiin tarkennettavaksi. Opetuksen järjestäjille asetettiin velvollisuus järjestää perusopetuslain 16, 16 a, 17 ja 17 a §:ssä tarkoitettua oppimisen tukeen

<sup>278</sup> M 4/2020 vp PeV 25.3.2020 professori Veli-Pekka Viljanen Asiantuntijalausunto, 2.

<sup>279</sup> PeVM 14/2020 vp, 1, 4.

<sup>280</sup> OKM: perustelumustio valtioneuvoston asetuksessa (191/2020), 1.

<sup>281</sup> Ibid. 2 - 3.



liittyviä sekä 31 §:ssä säädettyjä palveluja ja etuuksia sekä 31 a §:ssä säädettyä oppilashuoltoa niin, kuin se on olosuhteisiin nähden mahdollista toteuttaa. Opetus- ja kulttuuriministeriön verkkosivuilla ohjeistettiin, että kouluruokailu on järjestettävä niille oppilaille, jotka osallistuvat lähiopetukseen. Kuitenkin kouluruokailun toteutumisesta oli tehty kuntakyselyitä, joissa osa kunnista ilmoitti järjestävän kouluruokailua myös etäopetuksessa oleville oppilaille. Momentin tarkoituksena oli saavuttaa menettely, jossa voitaisiin turvata kouluateria sellaiselle oppilasjoukolle, joka olisi vaarassa jäädä ilman riittävää ravintoa.<sup>282</sup>

Pykälän 4 momenttia ehdotettiin laajennettavaksi niin, että lähiopetukseen oikeutettuun oppilasryhmään kuuluisivat myös perusopetuslain 5 §:n 1 momentissa tarkoitettut perusopetukseen valmistavan opetuksen oppilaat, jos kunta sellaista järjestää. Tässä kyseeseen tuli perusopetusikäiset maahanmuuttajataustaiset oppilaat, joilla opetus keskittyi suomen ja ruotsin kielen opiskeluun sekä valmiuksien antamiseen esi- tai perusopetusta varten. Koska nämä oppilaat arvioitiin olevan jo valmiiksi haavoittuvammassa asemassa, positiivinen kohtelu oli perusteltua.<sup>283</sup>

Pykälään esitettiin täydennettäväksi vielä 5 momenttia, jonka mukaan opetuksen järjestäminen muuna kuin lähiopetuksena ei edellyttäisi perusopetuslain 18 §:n mukaista päätöstä erityisistä opetusjärjestelyistä. Tämä nähtiin vastaavan voimassa olevan asetuksen tulkintaongelmaan siitä, tuleeko kuntien tehdä etäopetuksen osalta yksilötason päätöksiä kullekin oppilaalle, johon perusopetuslaki 18 § velvoittaa. Hallinnollinen, tarpeeton lisätyö ei perustelumuiiston mukaan ollut toivottavaa.<sup>284</sup>

### **Sivistysvaliokunnan lausunto**

Sivistysvaliokunta näki uuden soveltamisasetuksen rajoittamistoimenpiteiden jatkamisen koronavirustartuntojen ehkäisemiseksi perustelumuiiston ja asiantuntijakuulemisessa saadun selvityksen perusteella olevan perusteltua ja tarpeellista. Lausunnossa todetaan, että valiokunta uudistaa kantansa aikaisemmista lausunnoistaan (SiVL 2/2020 vp ja SiVL 3/2020 vp) painottaen tärkeyttä tehdä kaikki voitava ihmisten suojelemiseksi koronavirustartunnoilta korostaen samalla sitä, että poikkeustilanteessa tulee kuitenkin kaikin mahdollisin keinoin huolehdittava siitä, että varhaiskasvatus, opetus ja koulutus järjestetään parhaalla mahdollisella tavalla lapsia, oppilaita ja opiskelijoita tukien. Lähtökohtana pidettiin edelleen sitä, että rajoitustoimenpiteiden toteuttamisesta päätetään paikallisella tasolla. Valiokunta

---

<sup>282</sup> OKM: perustelumuiستio valtioneuvoston asetuksessa (191/2020), 3 - 4.

<sup>283</sup> Ibid. 4.

<sup>284</sup> Ibid. 5.

totesi myös, että opetuksen ja koulutuksen poikkeusolojen järjestelyissä tulee ottaa myös aluehallintovirastojen tartuntatautilain (1227/2016) nojalla annetut määräykset.<sup>285</sup>

Uuden soveltamisasetuksen täsmennykset aikaisempaan soveltamisasetukseen olivat valiokunnan mukaan kannatettavia. Asiantuntijakuulemisessa oli tullut esille, että paikallisella tasolla poikkeusolojen toimintojen järjestämisessä oli ollut epäselvää, mitä päätöksiä yleisellä tasolla opetuksessa sekä yksilöitä koskien toiminnan muutokset edellyttivät. Sivistysvaliokunta ottaa lausunnossa kantaa poikkeusoloaikaisen päätöksentekoon toteamalla, että asiaa on niukalti arvioitu perustuslain 21 §:n mukaisen jokaiselle kuuluvan oikeusturvan valossa. Sivistysvaliokunta huomautti, että poikkeusoloissa opetuksen järjestäjille annettiin suuri harkintavaltta perusopetuksen ja sen tuen järjestämisessä. Kuntien ja koulujen eroavaisuuksiin kiinnitettiin huomiota. Sivistysvaliokunta toteaa lausunnossaan, että seuraa säännöllisesti ja tulee edelleen niin tekemään varhaiskasvatuksen, opetuksen ja koulutuksen järjestämistä poikkeusoloissa kuulemalla opetus- ja kulttuuriministeriötä ja Opetushallitusta.<sup>286</sup>

Sivistysvaliokunnan lausunnossa on havaittavissa huoli etäopetuksen seurauksista. Kontakti joihinkin lapsiin oli vähentynyt huomattavasti tai perheisiin ei saatu yhteyttä. Valiokunta viittasi asiantuntijalausuntoon, jonka mukaan etäopetuksen alkamisen jälkeen lastensuojeluilmoitusten tekeminen olisi vähentynyt. Ilmiö tulkittiin niin, että osa lapsista jäi vaille tarvitsemaansa apua.<sup>287</sup>

Koulunkäynnin väliaikaisen katkeamisen ja yleisen turvallisuuden tunteen väheneminen todettiin heikentävän monen lapsen ja perheen arjessa selviytymistä. Uutta soveltamisasetusta arvioidessaan sivistysvaliokunta huomautti, että vaikka nyt on otettu huomioon erityisen tuen päätöksen saaneet oppilaat, kuitenkin kaikki haavoittuvassa asemassa olevat oppivelvollisuusikäiset eivät ole erityisen tuen piirissä eivätkä siten kuulu lähiopetukseen oikeutettuihin, elleivät ole alimmilla vuosiluokilla olevia pienempiä lapsia.<sup>288</sup>

Koulusta saatavan tuen merkitys on suuri, kun kodin kasvuympäristössä on hyvinvoinnin uhkia tai jos lapsella on muusta syystä vaikeuksia selvitä etäopiskelusta kotona. Sivistysvaliokunta esitti tällaisen ongelman ratkaisemiseksi asetukseen oikeudesta lähiopetukseen muun muassa sosiaalisista syistä muillekin kuin mitä voimassa olevassa asetuksessa oppilasjoukosta määriteltiin. Valiokunta painotti oppilaiden hyvinvoinnin turvaamista poikkeuksellisten opetusjärjestelyjen aikana ja katsoi, että opiskeluhoitopalvelut, psykologi-, kuraattori-, ja terveydenhuollon palvelut tulisivat olla poikkeusoloissakin käytettävissä matalan kynnyksen

---

<sup>285</sup> SiVL 5/2020 vp, 2.

<sup>286</sup> Ibid. 3.

<sup>287</sup> Ibid. 3 - 4.

<sup>288</sup> Ibid.

palveluina. Poikkeusolajoinnista selviytyminen vaatii lausunnon mukaan poikkihallinnollista ja eri asiantuntijoiden yhteistyöhön perustuvaa hyvää huolenpitoa lapsista, oppilaista ja lapsiperheistä.<sup>289</sup>

#### 6.5 Perustuslakivaliokunnan mietinnöt

Perustuslakivaliokunnalla on ollut keskeinen asema koronapandemiaan liittyvässä lainsäädännössä<sup>290</sup>. Valmiuslain (1552/2011) 3 §:ää ei ole jouduttu soveltamaan ennen vuoden 2020 koronakriisiä, joten lain sanamuodon ohella laintulkinta perustuu lain esitöihin ja erityisesti perustuslakivaliokunnan kannanottoihin<sup>291</sup>.

Perustuslakivaliokunta arvioi valmiuslain 2 luvussa tarkoitettujen asetusten hyväksyttävyyttä (toimivaltuuksien käyttöönotosta päättäminen) lähtökohdasta, jossa terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyky säilyy pandemian aikana. Perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta se on erittäin painava peruste, jolla on yhteys perustuslain 7 §:n 1 momentin julkisen vallan velvollisuuteen turvata jokaisen oikeus elämään sekä perustuslain 19 §:n 3 momentin velvollisuuteen turvata jokaiselle riittävät terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä. Perustuslakivaliokunta korosti myös perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten merkitystä perustuslain 23 §:n perusoikeuspoikkeusten soveltamisalalla.<sup>292</sup>

Perustuslakivaliokunta toteaa perusteluissaan YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen velvoittavan sopimusvaltion turvaamaan lapsille oikeuden suojeluun ja huolenpitoon, osuuden yhteiskunnan voimavaroista sekä oikeuden osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon ja yhteiskuntaelämään. Perustuslakivaliokunta vetoaa sopimuksen 3 artiklaan 1 kohtaan, jossa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimen toimissa, jotka koskevat lapsia tulisi ensisijaisesti ottaa huomioon lapsen etu. Painottaakseen lapsen edun merkitystä, mietinnössä tuodaan esille seikka, että lapsen etua tulee harkita yksittäisen lapsen kannalta tapaus- ja tilannekohtaisesti myös sääntelyn soveltamisessa.<sup>293</sup>

#### **Soveltamisasetus (126/2020) ja asetusmuutos (131/2020)**

<sup>289</sup> SiVL 5/2020 vp, 3 - 4.

<sup>290</sup> Replies by the Government of Finland to the questionnaire 2020, 23. Ks. myös Viljanen 2011, 139 - 140. Perusoikeusrajoitusten sallittavuus ratkaistaan lainsäädäntövaiheessa, perustuslakikontrollissa, jossa eduskunnan perustuslakivaliokunnalla on keskeinen asema antaessaan lausuntoja lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta ja suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.

<sup>291</sup> EOAK 2033/2020, 3.

<sup>292</sup> PeVM 6/2020 vp, 1 - 2.

<sup>293</sup> Ibid. 2 - 3.

Perustuslakivaliokunta arvioi valmiuslain 88 §:n 3 kohdan ja 109 §:n 2 momentin nojalla annetun valtioneuvoston asetuksen (126/2020) varhaiskasvatuksen sekä opetuksen ja koulutuksen järjestämisvelvollisuutta koskevista väliaikaisista rajoituksista. Perustuslakivaliokunnan mietintöä (PeVM 6/2020 vp) varten asian käsittelyyn oli yhdistetty asetuksen 3 §:n muuttamisesta annettu asetus, asetusmuutos (131/2020).<sup>294</sup>

Perustuslakivaliokunta arvioi soveltamisasetuksen 2 §:n säännöksen puuttuvan olennaisesti perustuslain 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle säädettyyn velvollisuuteen turvata jokaiselle riittävät sosiaalipalvelut ja turvata perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. PL 16 §:n 2 mom turvataan oikeus opetukseen, johon myös säännös kohdistui.<sup>295</sup>

Perustuslakivaliokunta korosti soveltamisasetuksen arvioinnin yhteydessä perusoikeuksien rajoituksille asetettavaa välttämättömysedellytystä sekä lain tarkoituksen sekä oikea suhtaisuuden arviointiin. Säännöksellä nähtiin olevan kuitenkin hyväksyttävä tavoite estää pandemian hallitsematon leviäminen. Valiokunta viittaa myös samaansa selvitykseen, jota arvioitaessa päiväkotien ja oppilaitosten sulkeminen on ainakin jossain määrin tehokas keino hidastaa vaarallisen tartuntataudin leviäminen. Merkityksellistä valiokunnan mukaan oli myös se, että kyse ei ollut perusopetuksen lakkaamisesta vaan pääosin siirtymisestä lähiopetuksesta etäopetukseen. Sääntely oli valiokunnan mukaan pääosin asianmukaista, saadun selvityksen valossa välttämätöntä ja sen lyhyen voimassaoloajan huomioiden myös oikeasuhtainen.<sup>296</sup>

Perustuslakivaliokunta otti 3 §:ään kantaa sellaisenaan, kuin se oli soveltamisasetuksessa (126/2020) ja totesi sen olevan ongelmallinen perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen kannalta. Jos pykälä olisi jäänyt silleensä, valiokunta olisi odottanut olennaisesti täsmällisempiä ja tarkkarajaisempia säännöksiä yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittisillä aloilla työskentelevistä tai tällaisen ihmisryhmän määrittelyn perusteista.<sup>297</sup>

Perustuslakivaliokunta nosti esiin perusopetusta koskevan sääntelyn osalta seikan, että soveltamisasetus ei sisältänyt sääntelyä kouluruokailusta. Valiokunta huomauttaa, että maksuton perusopetus tarkoittaa perustuslakivaliokunnan perusoikeusuudistuksen yhteydessä omaksuman kannan mukaisesti myös riittävää ravintoa ja tämä tulisi kiinnittää valtioneuvostossa vakavaa huomiota asiaan. Perustuslakivaliokunta huomautti valtioneuvoston vastuusta seurata tarkkaan valmiuslain ja siinä säädettyjen valtuuksien käytön soveltamedellytysten täyttymistä sekä mahdollisia esiintyviä ongelmia.<sup>298</sup>

---

<sup>294</sup> PeVM 6/2020 vp, 1 - 2.

<sup>295</sup> Ibid. 4 - 5.

<sup>296</sup> Ibid. 5.

<sup>297</sup> Ibid. 5 - 6.

<sup>298</sup> Ibid. 6.

### Uusi soveltamisasetus (191/2020)

Samoin kuin rajoituksia koskevassa ensimmäisessä soveltamisasetuksessa, perustuslakivaliokunta totesi asetuksen 2 §:n säännöksen puuttuvan olennaisesti perustuslain 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle säädettyyn velvollisuuteen turvata jokaiselle riittävät sosiaalipalvelut ja turvata perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu sekä PL 16 §:n 2 mom subjektiiviseen oikeuteen saada perusopetusta.<sup>299</sup>

Perustuslakivaliokunnan mielestä asetuksen perustelumuihistiossa ei eritelty tai perusteltu riittävällä seikkaperäisyydellä käsiteltävän soveltamisasetuksen ja siinä valittujen keinojen välttämättömyyttä. Asetuksen perustelumuihistiossa ei erikseen arvioitu asetusta perustuslain tai kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kannalta. Muistiossa ei myöskään erikseen tarkasteltu asetuksen hyväksyttävyyttä, välttämättömyyttä tai oikeussuhtaisuutta. Säännösten yksityiskohtaisissa perusteluissa kuitenkin huomioitiin näkökohtia sääntelyn välttämättömyydestä.<sup>300</sup>

Vaikka säännösperusteluissa arvioitiin asiayhteyksissään asetuksen sääntelyä perustuslain sekä lapsen oikeuksien yleissopimuksen ja vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimuksen kannalta, perustuslakivaliokunnan mielestä perustelumuihistio ei tarjonnut riittävää tietopohjaa rajoituksen jatkamisen välttämättömyyden arviointiin. Valiokunta korosti mietinnössään, että varhaiskasvatuksen sekä opetuksen ja koulutuksen järjestämisvelvollisuuden rajoittamisen välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arvioinnin edellytyksenä perustelumuihistion tulisi esittää arvio nimenomaan valitun keinon merkityksestä sekä tehokkuudesta pandemian etenemisen hidastamisessa. Kyseiseen arvioon tulisi sisällyttää myös erilaisten vaihtoehtojen tarkastelu.<sup>301</sup>

Perustuslakivaliokunnan mietinnössä arvioitiin myös rajoitusten vaikutusten arviointia ja seuranta. Valiokunta toteaa, että perustelumuihistioon on sisällytetty verraten laaja rajoitustoimien aiheuttamien haittojen tarkastelu. Haitallisiksi vaikutuksiksi perustelumuihistio luetteli oppimistulosten heikentymisen, opintojen pidentymisen ja sosiaalisten ongelmien lisääntymisen. Haitallisten vaikutusten kasaantuminen heikossa asemassa olevien, esimerkiksi oppimisvaikeuksista kärsivien oppilaiden kohdalla nähtiin ilmeisenä. Nyt kyseessä olevan rajoitustoimenpiteen jatkamisen käsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunta näki haittavaikutusten lisääntyvän tuntuvasti rajoitusten pidentyessä. Tämän todettuaan, perustuslakivaliokunta painotti yhdenvertaisuussäännöksen, lasten oikeuksien yleissopimuksen

<sup>299</sup> PeVM 14/2020 vp, 3.

<sup>300</sup> Ibid. 4 - 5.

<sup>301</sup> Ibid. 5.

sekä vammaisten oikeuksien yleissopimusten merkitystä ja tarvetta huolehtia oppivelvollisuuttaan suorittavien lasten ja nuorten tosiasiallisesta yhdenvertaisuudesta. Lasten kouluruokailuun liittyvistä oikeuksista valiokunta muistutti toistamiseen. Perustelumuistion puutteista huolimatta, perustuslakivaliokunta katsoi, että soveltamisasetuksen jättämiselle voimaan ei ollut oikeudellisia esteitä.<sup>302</sup>

## 6.6 Yhteenveto asetusten vaikutusten arvioinnista

Valtioneuvoston asetusten vaikutusten arviointia verrataan tässä luvussa rinnakkain säädösvaikutusten arviointioppaan lapsivaikutusten arvioinnin ohjeistuksen kanssa<sup>303</sup>.

Soveltamisasetuksen (126/2020) perustelumuistio arvioi vaikutusten kohdistuvan oppivelvollisuuttaan suorittaville eli heille, joille kuuluu lainmukainen oikeus perusopetukseen, päivittäisiin aterioihin sekä oppilashuollon palveluihin ja oppimisen tukeen. Perusopetuksen piiriin kuuluvat myös Helsingin eurooppalaisen koulun oppilaat, jotka myös tunnistettiin soveltamisasetuksen perusteluissa. Muita ihmisryhmiä, joita perustelumuistiossa tunnistettiin opinnäytetyön rajauksen näkökulmasta, olivat lasten vanhemmat, pienemmät lapset ja isovanhemmat. Epäsuorat laajat vaikutukset tunnistettiin kohdistuvan koko yhteiskunnan toimintaan, lastenhoidon jäädessä vanhempien ja mahdollisesti isovanhempien varaan. Valmistumisen arvioitiin häiriintyvän, ja sen epäsuorat vaikutukset arvioitiin kohdistuvan jatko-opintoihin hakeutuviin tai työelämään sijoittuviin ihmisryhmiin.<sup>304</sup>

Vaikutusten arviointi oli asetusmuutoksen (131/2020) yhteydessä tarkempaa ja perustellumpaa. Perustelumuistiossa kuvattiin määrällisesti ihmisryhmät, joihin vaikutusten arvioitiin kohdistuvan suoraan. Perustelumuistiossa tunnistettiin noin 60 000 esiopetuksen oppilasta, joista koulun yhteydessä mainittiin olevan noin 9500 ja loput varhaiskasvatuksen yhteydessä toimivassa esiopetuksessa. Perusopetuksessa vuosiluokkien 1-3 oppilaita lueteltiin olevan noin 186 000. Erityisen tuen päätöksen saaneita oppilaita mainittiin olevan 48 000. Pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä luku oli noin 10 000 oppilasta, joista vaikeasti vammaisia oli noin 1500.<sup>305</sup>

<sup>302</sup> PeVM 14/2020 vp, 5 - 6.

<sup>303</sup> Ks. luku 4.4. Valtion digitaalisen oppimisympäristön eOppivan sivusto ennakoarvioinnista ohjaa lakivalmistelussa tutustumaan sosiaali- ja terveysministeriön oppaaseen ”Säädösvaikutusten arviointi ihmisiin kohdistuvien vaikutusten näkökulmasta”, jonka lapsivaikutusten tarkistuslistaa käytetään myös tässä opinnäytetyössä kyseessä olevien asetusten arvioinnissa. *Säädösehdotusten vaikutusten arviointi ohjeet* vuodelta 2007 on edelleen lainvalmistelussa käytössä, mutta ohjaa menetelmän osalta (s.36) lapsivaikutusten arviointiin vuoden 2006 oppaaseen Sirpa Taskinen: Lapsiin kohdistuvien vaikutusten arviointi. Tämän jälkeen lapsivaikutusten arvioinnin tueksi on julkaistu lukuisia oppaita, jotka ovat täydentäneet Taskisen teoksessa olevaa tarkistuslistaa.

<sup>304</sup> Vrt. OKM: perustelumuistio valtioneuvoston asetuksessa (126/2020), 2, 8 - 9.

<sup>305</sup> Vrt. OKM: perustelumuistio valtioneuvoston asetuksessa (131/2020), 1 - 2, 4.

Asetusmuutoksen nähtiin lisäävän oppilaiden yhdenvertaista oikeutta saada perusopetuslain mukaista lähiopetusta poistamalla edellytys huoltajien työskentelemisestä yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittisillä aloilla. Perustelumuiustiossa todetaan, että asetuksen sisältämien perusoikeusrajoitusten ensisijainen pyrkimys olisi ehkäistä koronavirus-pandemian leviäminen kuitenkin niin, että kaikille lapsille turvattaisiin perustuslain 16 §:n mukaisesti perusopetusta.<sup>306</sup>

Asetusmuutoksessa (131/2020) opetus 4. - 9. vuosiluokissa tuli järjestää muutoin kuin lähiopetuksena, sillä oppilaat olisivat keskimäärin jo 10 vuotta täyttäneitä ja heidän arvioitiin selviytyvän etäopetuksessa tarvittaessa itsenäisemmin kuin tätä nuoremmat oppilaat. Rajausta perusteltiin sillä, että normaalioloissa aamu- ja iltapäivätoimintaa järjestetään vain vuosiluokkien 1.-2. oppilaille ja erityisen tuen oppilaille. Lisäksi työsopimuslain (55/2001) 4 luvun 6 §:n mukainen tilapäinen hoitovapaa järjestyy tilanteessa, jossa vanhempi jää kotiin hoitamaan alle 10-vuotiasta lasta. Erityisopetuksessa olevat oppilaat ja pidennetyt oppivelvollisuuden piirissä olevat oppilaat mainittiin olevan erityisasemassa. Positiiviseen erityiskohteluun kannustettiin yhä, jossa edellä mainittu erityisasema käy perusteluiksi. Tämän todettiin olevan linjassa vammaisten henkilöiden oikeuksista annetun yleissopimuksen (SopS 27/2016) 11 artiklan kanssa.<sup>307</sup> Kriittisiä aloja koskevan edellytyksen poistamisella ei arvioitu olevan suurta vaikutusta ehdotetussa 4 momentissa tarkoitettujen oppilaiden määrään lähiopetuksessa<sup>308</sup>.

Uusi soveltamisasetus (191/2020) toi mukanaan täsmennyksiä vaikutusten arviointiin, vaikka muutoin asetus oli voimassaolevan kaltainen. Etäopetuksen jatkaminen esitettiin edelleen olevan tehokas tapa vähentää riskiä siihen, että tartunnan saanut henkilö tartuttaisi muita. Perustelumuiustiossa todetaan, että yksinomaan ehdotettavan asetuksen vaikutuksia koronaepidemian rajaamiseen ei voida luotettavasti arvioida. Epidemiaa hidastava vaikutus todettiin syntyvän useiden eri rajoitustoimenpiteiden yhteisvaikutuksina.<sup>309</sup>

Lähiopetukseen oikeutettuihin lapsiryhmiin lisättiin uuden soveltamisasetuksen myötä perusopetuslain 5 §:n mukaisessa perusopetukseen valmistavassa opetuksessa oleva lapsiryhmä. Maahanmuuttajataustaiset perusopetusikäiset oppilaat tunnistettiin olevan mahdollisesti jo valmiiksi haavoittuvimmassa asemassa, sillä valmiudet esi- tai perusopetukseen siirtyessä heikentyisivät kielellisten opintojen tuen puutteen vuoksi. Perustelumuiustiossa arvioitiin, että maahanmuuttajataustaisten vanhempien valmiudet eivät

---

<sup>306</sup> Vrt. OKM: perustelumuiustio valtioneuvoston asetuksessa (131/2020), 2.

<sup>307</sup> Ibid. 2 - 3.

<sup>308</sup> Ibid. 4.

<sup>309</sup> Vrt. OKM: perustelumuiustio valtioneuvoston asetuksessa (191/2020), 1.

välttämättä olleet riittävät tukemaan lasta etäopetuksessa, joten positiivinen erityiskohtelu lähiopetukseen velvoittavassa kysymyksessä nähtiin perustelluksi.<sup>310</sup>

Aiempaa yksityiskohtaisemman sääntelyn arvioitiin yhdenmukaistavan perusopetuksen järjestäjien käytäntöjä ja selkeyttävän perusopetuksen järjestäjien asemaa. Perusopetukselle asetettujen tavoitteiden saavuttaminen arvioitiin vaikeutuvan kaikilla oppilailla. Lapsiperheiden sosiaaliset ongelmat arvioitiin vahvistuvan ja kärjistyvän tilanteen jatkuessa. Perustelumuiustiossa mainitaan ensimmäistä kertaa kriisitilanteesta johtuva arvioitu lapsiköyhyyden lisääntyminen. Myös sosiaalisia ongelmia kärsivien perheiden määrän arveltiin lisääntyvän. Oppimisen tuen, oppilashuollon sekä vieraskielisille oppilaille järjestettävän suomi/ruotsi toisen kielenä järjestettävän opetuksen tarve arvioitiin lisääntyvän. Tukiopetuksen tarpeen arvioitiin lisääntyvän myös sellaisilla oppilailla, joilla ei yleensä ole ollut koulunkäyntiin liittyviä ongelmia.<sup>311</sup>

Uuden soveltamisasetuksen (191/2020) kohdalla hallitus sai kirjallisen kysymyksen, koskien vaikutusten arviointia. Siinä kysyttiin, miten valmiuslain käyttöönotossa ja muissa koronaepidemiaan liittyvissä rajoitustoimissa oli arvioitu ennalta toimenpiteiden lapsi-, sukupuoli-, ihmisoikeus- ja hyvinvointivaikutukset. Myös heikoimmassa asemassa olevien kohtuuttomat seuraukset ja niihin varautuminen olivat esillä kyselyssä.<sup>312</sup>

Pääministeri ehdotti kysymykseen vastausta, jossa valmiuslain soveltamisasetukset kerrottiin valmisteltavan sosiaali- ja terveysministeriössä, työ- ja elinkeinoministeriössä sekä opetus- ja kulttuuriministeriössä. Säädösehdotusten vaikutusten arvioinnin todettiin tapahtuvan osana valmistelua toimivaltaisessa ministeriössä. Asetuksia valmisteltaessa ja niiden hyväksymisen jälkeen eri ministeriöissä todettiin tehtävän yhteistyötä sen varmistamiseksi, että vaikutukset lapsiin huomioidaan ja että lapsille koituu rajoituksista mahdollisimman vähän haittaa. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos todettiin tuottavan arviot rajoitustoimien epäsuorista vaikutuksista väestön terveydelle ja hyvinvoinnille.<sup>313</sup>

Säädösvaikutusten arviointioppaan lapsivaikutusten arvioinnin tarkistuslistaan verraten, lapsiperheköyhyyteen nimenomaisesti otettiin kantaa jatkamisasetuksen yhteydessä, uudessa soveltamisasetuksessa (191/2020). Toimeentulo huomioitiin kuitenkin jo ensimmäisen soveltamisasetuksen (126/2020) perusteluissa, kuten toteamuksella, että asetuksen 3 §:n ”...säännös turvaisi lapsen hoitoa tarvitsevan vanhemman työssäkäynnin”<sup>314</sup>.

---

<sup>310</sup> Vrt. OKM: perustelumuiustio valtioneuvoston asetuksessa (191/2020), 11.

<sup>311</sup> Ibid. 12.

<sup>312</sup> Vastaus kirjalliseen kysymykseen KKV 191/2020 vp, 2 - 3.

<sup>313</sup> Ibid.

<sup>314</sup> Vrt. OKM: perustelumuiustio valtioneuvoston asetuksessa (126/2020), 2.



Terveydellisiä vaikutuksia arvioitaessa perustelumuistion johtoa jatukseksi voidaan esittää väestön suojaaminen vaaralliselta tartuntataudilta lähikontaktien tehokkaalla vähentämisellä. Opetuksen järjestämiseen vaihtoehdoksi esitettiin etäopinnot. Soveltamisasetuksen vaikutuksia mielenterveyteen ei perustelumuistiossa eritellä, mutta seuraukset sosiaalisista ongelmista ja oppimisen vaikeutumisesta tunnistetaan. Kasvu ympäristön turvallisuus ja etäopetuksen yhteydessä mainittu turvallinen opiskelu ympäristö otettiin huomioon oppilashuollosta ja lastensuojelulain velvoitteesta mainittaessa. Soveltamisasetuksen perustelumuistio vastaa kaikkiin arviointikysymyksiin, joita esitetään tarkistuslistan kohdassa ”varhaiskasvatus ja koulu”. Vaikutuksia arvioidaan erilaisten lapsiryhmien osalta, kuten eri-ikäiset lapset, oppimisvaikeuksista kärsivät lapset, vammaiset lapset ja perustelumuistion täsmentämisen yhteydessä myös maahanmuuttajataustaiset lapset.

Lapsen oikeus lepoon, leikkiin, vapaa-aikaan ja harrastuksiin ei tule suoranaisesti kysymykseen asetuksen vaikutusten arvioinnissa. Asumiseen ja liikkumiseen liittyvät kysymykset eivät myöskään ole perustelumuistiossa esillä, muutoin kuin mihin etäopetuksen toteutumisen arviointi ulottuu. Tarkistuslistan arjen sujuvuus-osiossa kysytään esimerkiksi, ”mitä vaikutuksia toteutuksella on lasten henkiseen ja fyysiseen turvallisuuteen?” sekä ”onko lapsilla mahdollisuus yksityisyyteen ja omaan tilaan?” tai ”joutuvatko lapset toistuvasti odottelemaan?”. Kysymykset eivät sellaisenaan saa vastausta perustelumuistiosta.

Lapsivaikutusten arvioinnin toteutumisessa yksi tärkeimpiä seikkoja on lapsen osallisuus. Lapsen tulee osallistua itseään koskevien asioiden suunnitteluun ja tuoda oma näkemyksensä päätöksentekoon. Tarkistuslistan osallistumiseen liittyvät arviointikysymykset ovat sellaisia, kuten ”paraneeko lasten tiedonsaanti?” ja ”saavatko lapset tietoa riittävän selkeällä ja ymmärrettävällä kielellä?”. Perustelumuistiossa huomioitiin oppilaiden kielelliset valmiudet, mutta kannanotot tiedottamisesta ja ohjeistuksesta jäivät valiokuntien huomautuksiin. Tasa-arvoon liittyvässä osiossa kysytään vaikutuksia lasten yhdenvertaisiin koulutusmahdollisuuksiin. Yhdenvertaisuutta käsiteltiin enenevässä määrin asetusten perustelumuistioissa. Asetuksen perustelumuistiossa ei näy koronakriisin poliittinen ohjaus, jolloin esimerkiksi kriisiviestintään kohdistuvat kysymykset lapsen tiedonsaannista riittävällä ja ymmärrettävällä tavalla jäivät opinnäytteen rajauksen ulkopuolelle.

## 7 Johtopäätökset

”Toisin kuin asetuksen 3/2020 vp muistiossa, jossa ei käytännössä lainkaan ollut vaikutusarviointia, nyt käsillä olevaa asetusta koskevassa muistiossa on eritelty asetuksen vaikutuksia mm. perustuslain 16 §:ssä turvattujen sivistyksellisten oikeuksien kannalta”,

lausuu professori Tuomas Ojanen antamassaan asiantuntijalausunnossa asetuksesta (126/2020)<sup>315</sup>.

Valtioneuvoston asetus (126/2020) sääti varhaiskasvatuksen, opetuksen ja koulutuksen järjestämisvelvollisuutta koskevista väliaikaisista rajoituksista. Asetus annettiin valtioneuvoston toimesta poikkeusoloissa keväällä 2020, jolloin puututtiin perustuslain turvaamiin perusoikeuksiin soveltaen lainsäädäntövallan delegointia. Valmiuslaki on rakennettu siten, ettei laki itsessään rajoita perusoikeuksia vaan lainsäädäntövaltaa on luovutettu lainsäätäjältä valtioneuvostolle, joka oikeuttaa valtioneuvoston toteuttamaan perusoikeuspoikkeuksia asetuksella<sup>316</sup>.

Tuomas Ojanen jatkaa vielä asiantuntijalausunnossaan, että ”tämä seikka (vaikutusarviointi) ansaitsisi tulla mainituksi myönteisenä seikkana perustuslakivaliokunnan mietinnössä, jotta vastaavanlaisia vaikutusarviointeja olisi myös muissa vastaavissa asetuksissa, jos valtioneuvosto vielä sellaisia aikoo valmistella.”<sup>317</sup> Lausunnosta on havaittavissa odotukset vaikutusten arvioinnin sisällyttämisestä myös poikkeusoloaikaisten asetusten perusteluihin.

Perustuslain 22 ja 23 §:n normikokonaisuus yhdessä valmiuslain 5 §:n korostavat yleisesti tarvetta huomioida kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet asetusten soveltamisessa. Perusoikeuspoikkeusten edellytykseksi säädetään perustuslain 23 §:ssä, että tilapäiset poikkeukset ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Koska sääntely kohdistui lasta koskeviin oikeuksiin, lapsen oikeuksien sopimuksen ja vammaisyleissopimuksen merkitys korostui.<sup>318</sup>

Valtioneuvoston asetusmuutos on lapsivaikutusten arvioinnin osalta merkittävä seikka. Ensimmäisen soveltamisasetuksen (126/2020) kumoaminen tulkinnanvaraisuuden osalta (3 §) ja pykälän korvaaminen uudella asetusmuutoksella (131/2020) ei osoita ainoastaan perusoikeusjärjestelmän toimivuutta. Asetusmuutoksen yhteydessä perustelumuistioon tuli mukaan perustelut lapsen edun näkökulmasta, joka puuttui ensimmäisestä asetuksesta. Muutosasetuksen perustelumuistio käsitteli oppilaiden yhdenvertaista oikeutta saada perusopetusta ja heikoimpien tarvetta tukeen. Perustelumuistio toi esiin lapsen edun arviointiin liittyviä seikkoja lapsen oikeuksien sopimuksen pohjalta. Lisäksi perustelumuistiossa mainitaan valtion velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeudet (PL 22 §). Muutosasetuksen tarkoitus oli poistaa 3 § 4 momentin tulkinnanvaraisuus, joka ei täyttänyt perusoikeuden rajoittamiselle asetettuja tarkkarajaisuuden, täsmällisyyden ja suhteellisuuden vaatimuksia. Sen lisäksi muutosasetuksen (131/2020) perustelumuistiossa

<sup>315</sup> M 4/2020 vp PeV 19.03.2020 professori Tuomas Ojanen asiantuntijalausunto, 1.

<sup>316</sup> Heikkonen ym. 2018, 78.

<sup>317</sup> M 4/2020 vp PeV 19.03.2020 professori Tuomas Ojanen asiantuntijalausunto, 4.

<sup>318</sup> Ibid. 5.

kerrotaan, että ”asetuksessa ei ole kyse lapsen oikeuksien yleisestä rajoittamisesta vaan oikeuden terveyteen ja sen suojelun väliaikaisesta priorisoinnista”. Uuden soveltamisasetuksen (191/2020) yhteydessä tehtiin tarkkarajaisuuteen liittyviä täsmennyksiä.

Voitaneen tehdä johtopäätös, että lapsivaikutusten arviointia tehtiin enenevässä määrin kevään 2020 poikkeusoloissa säädetyissä valtioneuvoston asetuksissa varhaiskasvatuksen sekä opetuksen ja koulutuksen järjestämisvelvollisuutta koskevista väliaikaisista rajoituksista (126/2020), muutettuna valtioneuvoston asetuksella (131/2020) sekä uudessa soeltamisasetuksessa (191/2020). Sen lisäksi voitaneen tulkita, että valtioneuvoston reagointi asetuksen soveltamiseen kohdistuneeseen säädösohjaukseen osoittaa omalta osaltaan, että Suomessa myös poikkeusoloissa tulee pysyttävätyä lapsen oikeuksien 3 artiklan 1 kohdan velvoitteessa ottaa lapsen etu ensisijaisesti huomioon lasta koskevassa päätöksenteossa ja tehdä lapsivaikutusten arviointia.

## 8 Pohdintaa

Lapsivaikutusten arviointi luo tosiasiallista perustaa lapsen oikeusasemalle. Lapsivaikutusten arvioinnissa on kyse perustavanlaatuisesta yhteiskunnan arvoihin tähtäävästä työskentelystä, jonka tarkoituksena on saattaa lapsi sellaiseen asemaan, jossa hän voi tunnistaa ja käyttää omia oikeuksiaan sekä velvoittaa aikuiset päätöksentekijät harkitsemaan ensisijaisesti lapsen etua tätä koskevassa päätöksenteossa. Lapsena koettu elämä nähdään yhteiskunnallisesti merkittävänä seikkana tulevaisuudessa. Lapsuuden arvo on sekä tässä ja nyt että tuolla tulevaisuudessa - se mitä lapsuudessa saavutetaan, kertaantuu moninkertaisena hyvänä yksilölle sekä yhteiskunnalle<sup>319</sup>. Se, miten poikkeusolot tai toisin ilmaistuna hätätila muuttaa lapsen yhteiskunnallista asemaa valtion ja sen organien päätöksenteon seurauksena, on valtiosääntöoikeudellinen kysymys.

Vaikka vaikutusten arvioinnin vaatimus on kirjoitettu tavallisen lain muodossa monilla oikeuden aloilla, yhteiskunnalliset kriisitilanteet muuttavat olosuhteita ja valtioelinten toimintaa. Kysymys oikeusjärjestyksen sitovuudesta kärjistyy juuri yhteiskunnallisissa kriiseissä, jolloin valtioelimiltä edellytetään normaalioloista poikkeavia toimia kriisin voittamiseksi ja normaaliolojen palauttamiseksi<sup>320</sup>. Selvitettäessä lapsivaikutusten arvioinnin toteutumista poikkeusoloissa, tulee nopeasti kysymykseen säädösvaikutusten arvioinnin merkitys poikkeusololainsäädännössä. Kysymys siitä, tuleeko säädösvaikutuksia edes tehdä poikkeusoloissa, pureutuu yhteiskunnan arvoperustaan.

<sup>319</sup> K5/2018 vp, 3. Lapsiasiavaltuutettuna toiminut Tuomas Kurttila kommentoi lapsivaikutusten arvioinnin merkitystä.

<sup>320</sup> Tuori 1988, 2.

Tuori ja Scheinin toteavat, että hätätilaoikeudessa konkretisoituvat monet oikeudellisen sääntelyn mahdollisuuksia ja rajoituksia koskevat perustavat ongelmat ja että hätätilaoikeus on korostetusti valtiosääntö- ja kansainvälisoikeudellinen käsite. Suomessa oli 1980-luvun lopulla vireillä mittavin hätätilalainsäädännön kokonaisuudistus sitten sisäpoliittisen kriisivuoden 1930. Uudistushanke kohdistui valmiuslainsäädäntöön.<sup>321</sup> Valmiuslaki (1080/1991) saatettiin voimaan syyskuussa 1991<sup>322</sup>, joka kumoutui maaliskuussa 2012 tällä hetkellä voimassa olevalla valmiuslailla (1552/2011)<sup>323</sup>. Tähän väliin sijoittuu mittava perusoikeusuudistus, jolloin perustuslakiin kirjoitettiin PL 23 §.

Hätätilaoikeudeksi määritellään valtioelinten poikkeusoloissa käyttämä poikkeuksellinen toimivalta<sup>324</sup>. Hätätilaoikeudelle tyypillinen luonnehdinta on sen yleinen tavoite kriisin voittamiseksi ja normaalitilan palauttamiseksi. Tämän tavoitteen vuoksi se eroaa vallankaappauksesta ja vallankumouksesta. Hätätilaoikeudella on kahdenlaisia oikeusvaikutuksia, joita kutsutaan valtuuttaviksi ja organisatoriseksi. Valtuuttavat vaikutukset liittyvät perusoikeuksiin ja organisatoriset vaikutukset liittyvät vallanjakoperiaatteeseen.<sup>325</sup> Tämän teorian näkökulmasta, opinnäytetyö keskittyy juuri perusoikeuksien vaikutuksiin ja selvittää, mitä vaikutusten arvioinnille tapahtuu poikkeusoloissa.

Lapsen oikeuksista paljon kirjoittanutta Liisa Niemistä siteeraten, lasten oikeuksia tutkittaessa tulisi tuntee perusoikeuksien yleiset opit<sup>326</sup>. Perusoikeuksia tarkastellessa vastaan tulee suuri perusoikeusuudistus 1995, sekä siihen johtaneet seikat, jolloin myös EU-oikeudella ja ihmisoikeussopimuksilla on osuutensa lapsen oikeusasemaan ja lapsen edun arviointiin tänä päivänä<sup>327</sup>.

Aikaikkunalla on merkitystä pohtiessa myös lapsivaikutusten arviointia. Lapsivaikutusten arviointi on vakiinnuttanut asemaansa yhteiskunnallisessa päätöksenteossa vasta 2000-luvulla ja lainsäädäntötyössä se vaikuttaisi edelleen olevan asiantuntijoiden ja ihmisiin kohdistuvien

---

<sup>321</sup> Tuori & Scheinin 1988, toimittajien saatesanat.

<sup>322</sup> Valmiuslaki 1991/1080 54 §.

<sup>323</sup> Valmiuslaki 2011/1552 134 §.

<sup>324</sup> Tuori 1988, 5.

<sup>325</sup> Ibid. 8.

<sup>326</sup> Nieminen 2004, 592.

<sup>327</sup> ks. esim. Riepula, Kultalahti & Pohjolainen 2019, 197; ks. esim. Jyränki 2001, 34 - 39; PeVM 25/1994 vp, 2- 3. Perusoikeusuudistus alkoi jo 1970-luvun alussa. Loppusykäksen työlle antoi Suomen liittyminen Euroopan neuvostoon 1989 ja sen ihmisoikeussopimukseen. Uudistuksen tärkeimpiä tavoitteita oli laajentaa ja vahvistaa yksilön oikeuksien perustuslaintasosta turvaa. Säännöksillä pyrittiin ihmisoikeussopimuksissa viitotetulla tavalla parantamaan oikeusturvaa vapausoikeuksien, taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien alalla. Sen lisäksi tarkoituksena oli luoda edellytykset ihmisten lisääntyvällä vaikutusmahdollisuuksille itseään ja ympäristöön koskevissa asioissa sekä lisätä tosiasiallista tasa-arvoa yhteiskunnassa ja laajentaa perusoikeuksien henkilöllistä soveltamisalaa.

vaikutusten arviointiin liittyvän tutkimuksen näkökulmasta liian vähäistä<sup>328</sup>. Oikeusasiamies on todennut, että valmiuslain 3 §:ää, jossa säädetään poikkeusoloista, ei ole aikaisemmin jouduttu soveltamaan<sup>329</sup>. Voidaankin todeta, että lapsivaikutusten arviointia toteutettiin Suomessa ensimmäistä kertaa poikkeusoloissa.

Tuori on tutkinut jo 1980-luvulla kysymystä, kuinka sitova oikeusjärjestys ja samalla oikeudellisen sääntelyn rajat ovat vakavissa yhteiskunnallisissa kriiseissä<sup>330</sup>. Myös tässä opinnäytetyössä on pyritty kysymään samaa kysymystä suhteessa lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklaa 1 kohtaa. Koska voimassa olevan valmiuslain (1552/2011) soveltaminen tuli käyttöön ensimmäistä kertaa vuoden 2020 poikkeusoloissa, lain sananmuodon ohella laintulkinta perustui lain esitöihin ja erityisesti perustuslakivaliokunnan kannanottoihin<sup>331</sup>.

Perustuslaki 22 §:stä johdettu perustuslaintasoinen oikeusperusta ihmisoikeusmyönteiselle laintulkinnalle velvoittaa suomalaisia tuomioistuimia ja muita lainsoveltajia valitsemaan erilaisista laintulkintavaihtoehdoista sen, joka parhaiten edistää ihmisoikeuksien toteutumista<sup>332</sup>.

Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 5 kohta 45 ilmaisee lapsivaikutusten arvioinnin olevan edellytys LOS 3 artiklan 1 kohdan veloitteelle, jossa lapsen etu tulee ottaa ensisijaisesti huomioon kaikissa lapsia koskevissa toimissa ja että yleissopimuksen kaikkia määräyksiä kunnioitetaan lainsäädännön ja politiikkojen suunnittelussa ja toteuttamisessa kaikilla hallintotasoilla. Kun tarkastellaan LOS 3 artikla 1 kohdan normilauseetta, huomionarvoista on lakitekstissä ilmaisu ”kaikissa”. Suomea sitovissa ihmisoikeussopimuksissa, kuten KP-sopimuksessa<sup>333</sup> tai TSS-sopimuksessa<sup>334</sup> löytyy pykälä, joka mahdollistaa perusoikeuksista poikkeamisen<sup>335</sup>. Lapsen oikeuksien sopimukseen ei oikeuksista poikkeamista ole kirjoitettu. Lapsen oikeuksista ei nimenomaisesti saa poiketa edes sodan aikana. Voinee tulkita, että ilmaisu ”kaikissa lapsia koskevissa toimissa” sisällyttää myös poikkeusolot.

---

<sup>328</sup> Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2020, 6; K5/2018 vp, 100; Kemiläinen & Keinänen 2015, 13; Rantala ym. 2019; Keinänen & Heikkinen 2017, 21.

<sup>329</sup> EOAK 2033/2020, 3.

<sup>330</sup> Tuori 1988, 2. Tuori käsittelee kirjoituksessaan hätätilaoikeuden teoriaa ja käytäntöä Suomen itsenäisyydestä lähtien. Perustuslakiuudistus toi myöhemmin valtiosääntöön mukanaan poikkeusoloihin tarkoitetun säädöksen (PL 23 §), jota tutkimushankkeen julkaisujen aikana ei vielä ollut.

<sup>331</sup> EOAK 2033/2020, 3.

<sup>332</sup> Ojanen 2015, 35.

<sup>333</sup> Kansalaisyhteiskunnan ja poliittisten oikeuksien koskeva kansainvälinen yleissopimus 4 artikla; Haapea 2002, 35.

<sup>334</sup> Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus 4 artikla; Haapea 2002, 28.

<sup>335</sup> Tuori 2011, 821 - 822; Heikkinen ym. 2018, 9.

Valmiuslain nojalla tehtyjä perusoikeuspoikkeuksia on toteutettu poikkeusoloissa keväällä 2020 noudattaen tilapäisiä perusoikeuspoikkeuksia koskevia kriteereitä. Näitä ovat poikkeusolojen vaatimus, välttämättömyyden vaatimus, poikkeuksien tilapäisyyden vaatimus, lailla säätämisen vaatimus sekä vaatimus yhteensopivuudesta Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa<sup>336</sup>. Valmiuslailla annetut asetukset kohdistuivat suoraan lapsen perustuslainmukaiseen oikeuteen saada maksutonta perusopetusta.

Lailla säätämisen vaatimus poikkeusoloissa on kirjoitettu perustuslakiin ja valmiuslakiin. Lisäksi tarkkarajaisuuden ja välttämättömyyden vaatimuksestakin jo seuraa, että asetuksella poiketaan vain siitä, mitä lailla säädetään. Muut asetuksen ulkopuolelle jäävät seikat, tässä tapauksessa säädösvaikutusten arviontiin kuuluva lapsivaikutusten arviointi tulee pysyä ennallaan ja sitä voidaan myös odottaa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteisiin kohdistuneiden odotusten mukaisesti. Kuten jo todettu, suomalaisen ajattelun mukaan julkisen sektorin tulisi huolehtia samoista tehtävistä kriisi- tai normaaliolosuhteissa. Kriisilainsäädännön tarkoituksena on, että eri toimijoiden johto- ja vastuusuhteita muutettaisiin mahdollisimman vähän<sup>337</sup>.

Lapsen oikeuksien sopimus on sitova. Lapsen edun ensisijainen huomiointi, jonka edellytyksenä on lapsivaikutusten arviointi, kuuluu Suomessa muodollisesti sekä aineellisesti määrittellen kaikkiin lapsia koskeviin toimenpiteisiin. Yleissopimuksen kaikkia määräyksiä kunnioittaessa valtiolle kuuluu laajan perusoikeusnäkemysten mukaan kunnioituksen lisäksi myös velvoite lapsen ihmisoikeuksien edistämisestä. Lapsen edun periaate yhdessä lapsivaikutusten arvioinnin prosessuaalisen rakenteen kanssa muodostavat vähintään periaatteen tasolla vahvan suojan lapsen oikeusasemalle. Kysymys siitä, kuinka laadukkaasti velvoitteita noudatetaan, määrittelee kenties lapsen tosiasiallisen oikeusaseman.

---

<sup>336</sup> Ojanen 2015, 48.

<sup>337</sup> Aine ym. 2011, 5.

## Lähteet

### Kirjallisuus

Aarnio, Aulis: Luentoja lainopillisen tutkimuksen teoriasta. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut. Helsinki 2011.

Aine, Antti; Nurmi, Veli-Pekka; Ossa, Jaakko; Penttilä Teemu; Salmi Ilkka & Virtanen, Vesa: Moderni kriisilainsäädäntö. WSOYpro. Helsinki 2011.

Hakalehto, Suvianna: Lapsioikeuden perusteet. Juridica-kirjasarjan 34. teos. Alma Talent. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 2018.

Hakalehto-Wainio, Suvianna: Lapsen oikeudet ja lapsen etu lapsen oikeuksien sopimuksessa. Edilex Defensor Legis 2011/4. s. 510 - 525.

Hirvonen, Ari: Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki 2011.

Iivonen, Esa & Pollari, Kirsi: Lapsivaikutusten arvioinnista terveydenhuollossa. Teoksessa Hakalehto, Suvianna & Pahlman, Irma (toim.): Lapsen oikeudet terveydenhuollossa. Helsingin Kamari Oy. Helsinki 2018. s. 96 - 132.

Haapea, Arto (toim.): Ihmisoikeudet 2000-luvulla. Sopimuksia ja asiakirjoja. Ihmisoikeusliitto. Edita Publishing. Helsinki 2002.

Jyränki, Antero & Husa, Jaakko: Valtiosääntöoikeus. Helsingin Kamari Oy/Helsingin seudun kauppakamari. Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 2012.

Jyränki, Antero: Leonista Nizzaan: Eurooppalaisen perusoikeusajattelun historiallisia linjoja. Teoksessa Nieminen, Liisa (toim.): Perusoikeudet EU:ssa. Kauppakaari. Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 2001. s. 1 - 41.

Karapuu, Heikki: Perusoikeuksien käsite ja luokittelu. Teoksessa Hallberg, Pekka; Karapuu, Heikki; Ojanen Tuomas; Scheinin, Martin; Tuori, Kaarlo & Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. Toinen, uudistettu painos. Oikeuden perusteokset. WSOYpro. Helsinki 2011. s. 63 - 87.

Keinänen, Anssi & Heikkinen, Kati: Lainsäädännön ennakkollisen vaikutusten arvioinnin laatu ja jälkikäteisen vaikutusten arvioinnin huomioiminen hallituksen esityksissä 2000-luvulla. Edilex 2017/32. Edita Publishing. Helsinki 2017.

Kemiläinen, Mika & Keinänen, Anssi: Yhteiskunnallisten vaikutusten arvioinnin laatu hallituksen esityksissä. Edilex 2015/26. Edita Publishing. Helsinki 2015.

Kirkkohallitus: Lapsivaikutusten arviointi Suomen evankelis-luterilaisessa kirkossa - Ohjeistus. Suomen ev.-lut. kirkon julkaisuja 21, Kirkko ja toiminta. Helsinki 2015.

Lasten ja nuorten hyvinvointi koronakriisin jälkihoidossa - Lapsistrategian koronatyöryhmän raportti lapsen oikeuksien toteutumisesta. Valtioneuvoston julkaisuja 2020:21. Valtioneuvosto. Helsinki 2020. (Lapsistrategian koronatyöryhmä 2020)

Nieminen, Liisa: Lasten perus- ja ihmisoikeussuojan ajankohtaisia ongelmia. Lakimies 102 (2004):4, 1. artikkeli. Suomalainen lakimiesyhdistys. Helsinki 2004. s. 591 - 621.

Nieminen, Liisa: Tasa-arvo Euroopan unionin perusoikeuskirjassa turvattuna perusoikeutena. Teoksessa Nieminen, Liisa (toim.): Perusoikeudet EU:ssa. Kauppakaari. Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 2001. s. 179 - 212.

Ojanen, Tuomas & Scheinin, Martin: Kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja Suomen perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa Hallberg, Pekka; Karapuu, Heikki; Ojanen Tuomas; Scheinin, Martin; Tuori, Kaarlo & Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. Toinen, uudistettu painos. Oikeuden perusteokset. WSOYpro. Helsinki 2011. s. 171 - 195.

Ojanen, Tuomas: Perusoikeusjuridiikka. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Helsinki 2015.

Pajulammi, Henna: Lapsi, oikeus ja osallisuus. Väitöskirja. Lapin yliopisto. Oikeustieteiden tiedekunta. Talentum. Helsinki 2014.

Rantala, Kati, Alasuutari, Noora, Järvikangas, Inka & Saarenpää, Karolina. Ihmisvaikutusten arviointi hallituksen esityksissä: luokittelusta laatuun ja sen puutteisiin. Tutkimuksia 5/2019. Helsingin yliopisto. Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti. Helsinki 2019.

Rieppula, Esko; Kultalahti, Jukka & Pohjolainen, Teuvo: Kenellä valta valtiossa: Kuninkaiden ja säätyjen vallasta kansan valtaan, perustuslakiemme pitkä kaari. Vastapaino. Tampere 2019.

Sormunen, Milka: The Best Interest of the Child in Human Rights Practice: An Analysis of Domestic, European and International Jurisprudence. Väitöskirja. Helsingin yliopisto. Oikeustieteellinen tiedekunta. Helsinki 2021.

Tala, Jyrki: Lakien laadinta ja vaikutukset. Edita Publishing. Helsinki 2005.

Tuori, Kaarlo & Scheinin, Martin (toim.): Lukeeko hätä lakia? Suomen Akatemian tutkimushanke Oikeuden rajat. Helsingin yliopiston julkisoikeuden laitoksen julkaisuja D: 5. Helsinki 1988.

Tuori, Kaarlo: Hätätilaoikeus teoriassa ja käytännössä. Teoksessa Tuori, Kaarlo & Scheinin, Martin (toim.): Lukeeko hätä lakia? Suomen Akatemian tutkimushanke Oikeuden rajat. Helsingin yliopiston julkisoikeuden laitoksen julkaisuja D: 5. Helsinki 1988. s. 1 - 64.

Tuori, Kaarlo: Perusoikeudet poikkeusoloissa (PL 23 §). Teoksessa Hallberg, Pekka; Karapuu, Heikki; Ojanen Tuomas; Scheinin, Martin; Tuori, Kaarlo & Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. Toinen, uudistettu painos. Oikeuden perusteokset. WSOYpro. Helsinki 2011. s. 821 - 830.

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien rajoittaminen. Teoksessa Hallberg, Pekka; Karapuu, Heikki; Ojanen Tuomas; Scheinin, Martin; Tuori, Kaarlo & Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. Toinen, uudistettu painos. Oikeuden perusteokset. WSOYpro. Helsinki 2011. s. 139 - 170.

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. WSLT. Helsinki 2001.

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien soveltamisala. Teoksessa Hallberg, Pekka; Karapuu, Heikki; Ojanen Tuomas; Scheinin, Martin; Tuori, Kaarlo & Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. Toinen, uudistettu painos. Oikeuden perusteokset. WSOYpro. Helsinki 2011. s. 89 - 137.

### **Virallislähteet**

CRC/C/FIN/CO/4. Lapsen oikeuksien komitean Suomen neljännen määräaikaisraportin päätelmät ja suositukset. Päivitetty versio 7.9.2011.



Eduskunnan oikeusasiamiehen lausunto perustuslakivaliokunnalle valtioneuvoston asetuksesta valmiuslain 86-88 ja 109 S:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta. (EOAK 2033/2020)

Eduskunnan vastaus (223/2014 vp): Hallituksen esitys eduskunnalle yhdenvertaisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi ja hallituksen esitys eduskunnalle yhdenvertaisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi annetun hallituksen esityksen (HE 19/2014 vp) täydentämisestä. (EV 223/2014 vp)

Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveyden huollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi. (HE 241/2020 vp)

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi perusopetuslain ja Helsingin eurooppalaisesta koulusta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta. (HE 86/2020 vp)

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta. (HE 60/2010 vp)

Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeuksien säännösten muuttamisesta. (HE 309/1993 vp)

Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi. (HE 1/1998 vp)

Jyrki Kataisen ja Alexander Stubbin hallitusohjelmien loppuseuranta 2015. VNK007:00/2011. 20.3.2015. Valtioneuvoston kanslia. Helsinki 2015. (VNK007:00/2011)

Laki lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä 59/1991. Viitetiedot. (SopS 59/1991)

Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 14 (2013) lapsen oikeudesta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon. (CRC/C/GC/14)

Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 5 (2003) lapsen oikeuksien yleiset täytäntöönpanotoimenpiteet. (CRC/GC/2003/5)

Lapsiasiavaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018. (K 5/2018 vp)

M 4/2020 vp SiV 18.03.2020 Finlands Svenska Skolungdomsförbund FSS rf Asiantuntijalausunto

M 4/2020 vp SiV 18.03.2020 Suomen Kuntaliitto ry Asiantuntijalausunto

M 4/2020 vp SiV 18.03.2020 Suomen Rehtorit ry Asiantuntijalausunto

M 4/2020 vp PeV 19.3.2020 professori Tuomas Ojanen Asiantuntijalausunto

M 4/2020 vp PeV 19.3.2020 professori Veli-Pekka Viljanen Asiantuntijalausunto

M 4/2020 vp PeV 19.3.2020 lainsäädäntöneuvos Eerikki Nurmi, opetus- ja kulttuuriministeriö Asiantuntijalausunto.

M 4/2020 vp PeV 25.3.2020 professori Veli-Pekka Viljanen Asiantuntijalausunto

Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi varhaiskasvatuksen sekä opetuksen ja koulutuksen järjestämisvelvollisuutta koskevista rajoituksista. Liiteasiakirja muistio. Opetus- ja kulttuuriministeriö 17.3.2020. (OKM: perustelumistio valtioneuvoston asetuksessa (126/2020))

Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi varhaiskasvatuksen sekä opetuksen ja koulutuksen järjestämisvelvollisuutta koskevista rajoituksista annetun valtioneuvoston asetuksen 3 §:n muuttamisesta. Liiteasiakirja muistio. Opetus- ja kulttuuriministeriö 20.3.2020. (OKM: perustelumuistio valtioneuvoston asetuksessa (131/2020))

Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi varhaiskasvatuksen sekä opetuksen ja koulutuksen järjestämisvelvollisuutta koskevista rajoituksista. Liiteasiakirja muistio. Opetus- ja kulttuuriministeriö 6.4.2020. (OKM: perustelumuistio valtioneuvoston asetuksessa (191/2020))

Perustuslain tarkistamiskomitean mietintö. Mietintöjä ja lausuntoja 9/2010. Oikeusministeriö. Helsinki 2010.

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 22 ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen ja siihen liittyvien lisäpöytäkirjojen eräiden määräysten hyväksymisestä. (PeVL 2/1990 vp)

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä valmiuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. (PeVL 6/2009 vp)

Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta ja lakiote laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta. (PeVM 9/2010 vp)

Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta. (PeVM 25/1994 vp)

Perustuslakivaliokunnan mietintö. Muu asia: Valtioneuvoston asetus valmiuslain 86, 88, 93-95 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta. (PeVM 2/2020 vp)

Perustuslakivaliokunnan mietintö. Muu asia: Valtioneuvoston asetus valmiuslain 87 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta välittömästi. (PeVM 3/2020 vp)

Perustuslakivaliokunnan mietintö. Muu asia: Valtioneuvoston asetus varhaiskasvatuksen sekä opetuksen ja koulutuksen järjestämisvelvollisuutta koskevista väliaikaisista rajoituksista ja muu asia: valtioneuvoston asetus varhaiskasvatuksen sekä opetuksen ja koulutuksen järjestämisvelvollisuutta koskevista väliaikaisista rajoituksista annetun valtioneuvoston asetuksen 3 §:n muuttamisesta. (PeVM 6/2020 vp)

Perustuslakivaliokunnan mietintö. Muu asia: Valtioneuvoston asetus varhaiskasvatuksen sekä opetuksen ja koulutuksen järjestämisvelvollisuutta koskevista väliaikaisista rajoituksista. (PeVM 14/2020 vp)

Pääministeri Antti Rinteen hallituksen ohjelma 6.6.2019. Osallistava ja osaava Suomi - sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:23. Helsinki 2019. (Rinteen hallituksen ohjelma 2019)

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011. Valtioneuvoston kanslia. Helsinki 2011. (Kataisen hallituksen ohjelma 2011)

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019. Osallistava ja osaava Suomi - sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31. Helsinki 2019. (Marinin hallituksen ohjelma 2019)

Ratkaisujen Suomi: Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015. Hallituksen julkaisusarja 10/2015. Helsinki 2015. (Sipilän hallituksen ohjelma 2015)

Sivistysvaliokunnan lausunto perustuslakivaliokunnalle. Muu asia: Valtioneuvoston asetus varhaiskasvatuksen sekä opetuksen ja koulutuksen järjestämisvelvollisuutta koskevista väliaikaisista rajoituksista. (SiVL 2/2020 vp)

Sivistysvaliokunnan lausunto perustuslakivaliokunnalle. Muu asia: Valtioneuvoston asetus varhaiskasvatuksen sekä opetuksen ja koulutuksen järjestämisvelvollisuutta koskevista väliaikaisista rajoituksista. (SiVL 5/2020 vp)

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö lapsiasiavaltuutetun kertomuksesta eduskunnalle 2018 (K 5/2018). (StVM 28/2018 vp)

Vastaus kirjalliseen kysymykseen (KKV 191/2020 vp)

### **Muut virallislähteet**

Fact Sheet No. 10 (Rev.1), The Rights of the Child. UN Office of the Commissioner for Human Rights (OHCHR). March 1997.

Hastrup, Arja (toim.): Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelma - kärkihankkeeseen liittyvät tehtävät: Toteuttamissopimuksen loppuarviointi. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL). Työpäperi 44/2019. Helsinki 2019.

Heikkinen, Johannes; Kataja, Pauli; Lavapuro, Juha; Salminen, Janne & Turpeinen, Mira: Valmiuslaki ja perusoikeudet poikkeusoloissa: Valtiosääntöoikeudellinen kokonaisarvio valmiuslain ja perustuslain 23 §:n suhteesta. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 64/2018. Helsinki 2018.

HELO 2018. Hallituksen esitysten laatimisohteet. Selvityksiä ja ohjeita 49/2018. Oikeusministeriö. Helsinki 2018.

Honkanen, Kati: Lapsivaikutusten arviointi. Teoksessa Hastrup, Arja (toim.): Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelma - kärkihankkeeseen liittyvät tehtävät: Toteuttamissopimuksen loppuarviointi. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL). Työpäperi 44/2019. Helsinki 2019. s. 17 - 19.

Lonka, Harriet; Laitinen Kari; Keinänen, Anssi; Vähä, Susanna; Huhtinen Aki-Mauri & Paasonen, Jyri: Kansallisen turvallisuuden vaikutusten arviointi 2020. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:28. Valtioneuvoston kanslia. Helsinki 2020.

Keinänen, Anssi & Pajuoja, Jussi: Miten vaikutusten arviointia voitaisiin parantaa? Vaikutusarviointi ja sen kehittämistarpeet suomalaisessa lainvalmistelussa. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2020. Helsinki 2020.

Lapsen aika : Kohti kansallista lapsistrategiaa 2040. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:4. Opetus- ja kulttuuriministeriö & sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki 2019. (Lapsen aika 2019)

Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2020. Lapsen etua etsimässä. Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisuja 2020:1. Verkkojulkaisu. Helsinki 2020.

LAVA : Lapsivaikutusten arviointi. Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelma. Sosiaali- ja terveysministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö & Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki 2018. (LAVA 2018)

Lasten ja nuorten osallistuminen päätöksentekoon Suomessa: Euroopan neuvoston politiikkatutkinta. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2011:27. Kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikan osasto. Helsinki 2011. (OKM 2011)

Mattila, Eija & Kallio, Tomi J.: LAPE-akatemian ulkoinen arviointi: Loppuraportti. Turun yliopisto. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki 2019.

Nelimarkka, Kirsi & Kauppinen, Tapani: Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioiminen. Oppaita 68. Stakes. Helsinki 2007.

Owal Group Oy, Ramboll Finland Oy, KPMG Oy Ab, MDI public Oy. Sosiaali- ja terveysministeriön kärkihankkeen arviointi - Viiden kärkihankkeen yhteinen arviointi. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2019:36. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki 2019.

Owal Group Oy. LAPE-kärkihankkeen arviointi. Loppuraportti 8.3.2019. Sosiaali- ja terveysministeriö. 2019. (LAPE-kärkihankkeen arviointi 2019)

Ruuska, Tupu, Itkonen-Ratilainen, Mari, Harju-Kivinen, Raija & Honkanen, Kati: Lapsiin kohdistuvien vaikutusten arviointi: Tarkastelussa lapsivaikutusten arviointi kuntapäätöksissä ja esimerkkejä lapsivaikutusten arvioinneista. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL). Työpäperi 37/2018. Helsinki 2018. (Ruuska ym. 2018a)

Ruuska, Tupu, Itkonen-Ratilainen, Mari, Harju-Kivinen, Raija & Honkanen, Kati: Lapsiin kohdistuvien vaikutusten arviointi: Tarkastelussa lapsivaikutusten arviointi kuntapäätöksissä ja esimerkkejä lapsivaikutusten arvioinneista. Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelma (LAPE). Helsinki 2018. (Ruuska ym. 2018b)

Säädösehdotusten vaikutusten arviointi ohjeet. Oikeusministeriö 2007:6. Helsinki 2007.

Säädösvaikutusten arviointi ihmisiin kohdistuvien vaikutusten näkökulmasta. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2016:2. Helsinki 2016. (Säädösvaikutusten arviointi 2016)

Taskinen, Sirpa: Lapsiin kohdistuvien vaikutusten arvioiminen. Stakes. Helsinki 2006.

#### **Muut lähteet**

Custódio, Ira: Lapsivaikutusten arviointi - hyvistä aikeista toiminnaksi. Puheenvuorot. Nuorisotutkimus (34) 1/2016. s. 56 - 60. Viitattu 15.4.2021.

<https://unicef.studio.crasman.fi/pub/public/Vaikuttaminen/Nuorisotutkimus+1+2016+Lapsivaikutusten+arviointi+Cust%C3%B3dio.pdf>

Eduskunnan tiedotteet 2018. Lapsiasiavaltuutettu luovutti kertomuksensa eduskunnalle 21.2.2018. Viitattu 5.10.2020.

<https://www.eduskunta.fi/FI/tiedotteet/Sivut/Lapsiasiavaltuutettu-luovutti-kertomuksensa-eduskunnalle.aspx>

Eduskunta 2020. Näin eduskunta toimii. Valmiuslain käyttöönottoaminen koronavirustilanteessa. Valmistelu ennen eduskuntakäsittelyä. Viitattu 3.1.2021.

[https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/kirjasto/aineistot/kotimainen\\_oikeus/LAT/valmiuslain-kayttoonottaminen-koronavirustilanteessa/Sivut/valmistelu-ennen-eduskuntakasittelya.aspx#maaliskuu](https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/kirjasto/aineistot/kotimainen_oikeus/LAT/valmiuslain-kayttoonottaminen-koronavirustilanteessa/Sivut/valmistelu-ennen-eduskuntakasittelya.aspx#maaliskuu)

eOppiva 2021. Ennakoarviointi: Tunnista työsi vaikutukset ihmisten hyvinvointiin.

Kurssimateriaali: osio 1/7. eOppiva ja THL. <https://www.eoppiva.fi/kurssit/ennakoarviointi-tunnista-tyosi-vaikutukset-ihmisten-hyvinvointiin/#/>

Ervasti, Kaijus: Perusoikeusvaikutukset - uusi näkökulma vaikutusten arviointiin. Kolumni.

Valtioneuvoston viestintävirasto 21.11.2019. <https://vnk.fi/-/perusoikeusvaikutukset-uusi-nakokulma-vaikutusten-arviointiin>

European Commission 2020. Viitattu 22.10.2020. <https://vnk.fi/-/perusoikeusvaikutukset-uusi-nakokulma-vaikutusten-arviointiin>

Ihmisoikeuskeskus antoi vastauksen YK:n kyselyyn koronapandemian ihmisoikeusvaikutuksista. Viitattu 22.10.2020. (Ihmisoikeuskeskus 2020) <https://vnk.fi/-/perusoikeusvaikutukset-uusi-nakokolma-vaikutusten-arviointiin>

livonen, Esa & Pollari, Kirsi: Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen ja maakuntauudistuksen lapsivaikutuksen oikeudellinen ennakoarviointi. Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelma (LAPE). Sosiaali- ja terveysministeriö. 2016. Viitattu 7.10.2020. <https://stm.fi/-/lapsen-oikeuksien-sopimukseen-pohjautuva-ennakoarvio-sote-uudistuksesta-on-valmistunut>

Lapsen oikeuksien viestinnän yhteistyöverkosto. Lapsen oikeudet. Sopimuksen yleisperiaatteet. Viitattu 15.4.2021. <https://www.lapsenoikeudet.fi/lapsen-oikeuksien-sopimus-turvaa-lasten-ihmisoikeudet/sopimuksen-yleisperiaatteet/>

Lapsiasiavaltuutettu: Lapsiasiavaltuutettu muistuttaa lasten oikeuksista valmiuslain olosuhteissa. Tiedote 19.3.2020. Viitattu 22.10.2020. <https://lapsiasia.fi/-/lapsiasiaivaltuutettu-muistuttaa-lasten-oikeuksista-valmiuslain-olosuhteissa-> (Lapsiasiavaltuutetun tiedote 2020)

Lapsivaikutusten arviointi kunnassa ja kuntayhtymässä - Mannerheimin Lastensuojeluliiton ohje lapsivaikutusten arviointiin 31.5.2019. Viitattu 30.10.2020. <https://cdn.mll.fi/prod/2019/06/10141551/Lapsivaikutusten-arviointi-kunnassa-ja-kuntayhtym%C3%A4ss%C3%A4-31.5.2019.pdf> (MLL 2019)

OHCHR Joint questionnaire by Special mandate holders on Covid-19. Viitattu 22.10.2020. <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Joint-questionnaire-COVID-19.aspx>

Oikeusministeriö 2021. Lainvalmistelun osaaminen. Viitattu 5.2.2021. <https://oikeusministerio.fi/lainvalmistelun-osaaminen>

Poikkeusolojen toteaminen. Valtioneuvoston päätös VNK/2020/31. Viitattu 31.8.2020. <https://valtioneuvosto.fi/maatokset/maatokset?decisionId=0900908f8068ec10>

Replies by the Government of Finland to the questionnaire by the several Special Procedure mandate holders. Joint Questionnaire on COVID-19 and human rights. Finnish Government 29.6.2020. Viitattu 22.10.2020. <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Joint-questionnaire-COVID-19.aspx> (Replies by the Government of Finland to the questionnaire 2020)

Surakka, Jani: Uutiset. Edilex - toimitus. 10.3.2021. <https://www.edilex-fi.nelli.laurea.fi/uutiset/68197?allWords=korona+AND+lapsen+oikeuksien+sopimus&offset=21&perpage=20&sort=relevance&searchSrc=1&advancedSearchKey=1113062>

The Office of the High Commissioner for Human Rights. Committee on the Rights of the child: Introduction. Viitattu 16.4.2021. (OHCHR 2021a) <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/Pages/CRCIntro.aspx>

The Office of the High Commissioner for Human Rights. Committee on the Rights of the child: Membership. Viitattu 16.4.2021. (OHCHR 2021b) <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/Pages/Membership.aspx>

Ulkoministeriö: Yleissopimus lapsen oikeuksista. Viitattu 23.10.2020. (Ulkoministeriö 2020) [https://um.fi/yk-n-voimassa-olevat-ihmisoikeussopimukset/-/asset\\_publisher/vcCt60yvLDdt/content/yleissopimus-lapsen-oikeuksista-1989-](https://um.fi/yk-n-voimassa-olevat-ihmisoikeussopimukset/-/asset_publisher/vcCt60yvLDdt/content/yleissopimus-lapsen-oikeuksista-1989-)

Valtioneuvosto 2021. Periaatepäätökset. Viitattu 8.5.2021. <https://valtioneuvosto.fi/maatokset/periaatepaatokset>

Valtioneuvoston viikko 44/2007. Periaatepäätös säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista. Edilex. Virallistieto 2007, viikko 44. Viitattu 8.5.2021.  
[https://www.edilex.fi/valtioneuvoston\\_viikko/2007\\_44.html](https://www.edilex.fi/valtioneuvoston_viikko/2007_44.html)

World Health Organization: Coronavirus disease 2019 (COVID-19) Situation report no.51. Viitattu 31.8.2020. [https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200311-sitrep-51-covid-19.pdf?sfvrsn=1ba62e57\\_10](https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200311-sitrep-51-covid-19.pdf?sfvrsn=1ba62e57_10)

World Health Organization: Q&A on coronaviruses (COVID-19). Viitattu 1.10.2020.  
<https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/question-and-answers-hub/q-a-detail/q-a-coronaviruses>

World Health Organization: WHO Director-General’s opening remarks at the media briefing on COVID-19. Viitattu 5.10.2020. <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>

#### Taulukot

Taulukko 1: Vaikutusten tunnistusmatriisi .....	30
Taulukko 2: Tarkistuslista .....	32
Taulukko 3: Valmistelu ennen eduskuntakäsittelyä. Hallituksen linjaukset korona-aikana kevät ja kesä 2020. (Mukaillen eduskunta 2020).....	54