

Heini Kalliomäki

**TOTUUTTA SELVITTÄMÄSSÄ,
OIKEUTTA ETSIMÄSSÄ**
Suomen totuus- ja sovintoprosessit
kansainvälisessä vertailussa

Johtamisen ja talouden tiedekunta

Pro gradu -tutkielma

Toukokuu 2022

TIIVISTELMÄ

Kalliomäki Heini: Totuutta selvittämässä, oikeutta etsimässä – Suomen totuus- ja sovintoprosessit kansainvälisessä vertailussa
Pro gradu -tutkielma
Tampereen yliopisto
Johtamisen ja talouden tiedekunta / Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma
Toukokuu 2022

Tämä pro gradu -tutkielma käsittelee Suomen totuus- ja sovintoprosesseja osana kansainvälistä *anteeksipyyntöjen aikakauden* jatkumoa. Tutkielmassa tarkastellaan valtiolliseen anteeksipyyntöön päättynyttä lastensuojelun sijaishuollon prosessia, keskeneräistä saamelaisten totuus- ja sovintokomissiota sekä aluillaan olevaa kuurojen ja viittomakielisen yhteisön sovintoprosessia. Ilmiössä ei ole kyse sisäisestä innovaatioista vaan muualta lainatusta oikeudellisesta siirrännäisestä, jonka vuoksi Suomen totuus- ja sovintoprosesseja tarkastellaan kansainvälisesti niille annettujen määritelmien kautta. Tutkielmassa selvitetään oikeusvertailuvan tutkimuksen keinoin, miten Suomen totuus- ja sovintoprosessit suhteutuvat kansainvälisissä malleissa totuus- ja sovintoprosesseille määriteltyihin kriteereihin. Samalla työssä pohditaan, mistä totuus- ja sovintoprosessien oikeudellinen siirrännäinen tuli Suomeen ja, miksi Suomessa oli tarve lainata kyseinen siirrännäinen.

Aiheeseen pureudutaan funktionaalisen oikeusvertailun, oikeudellisen siirrännäisen sekä kontekstualisoinnin metodein tavoitteena osoittaa, mikä tämä siirrännäinen on ja mistä se tuli. Tulkinnessa keskeiseksi nousevat totuus- ja sovintoprosessien institutionaalisten rakenteiden, tehtävien ja tavoitteiden luonnostelu pyrkimyksenä hahmottaa toiminnan funktio. Tarkastelu toimintaa ohjaavan lainatun keskeisidean avulla on hedelmällistä, koska se auttaa ymmärtämään Suomen totuus- ja sovintoprosesseja sekä niiden suhdetta kansainvälisiin esimerkkeihinsä. Kontekstin ymmärtäminen taas tukee tulkintaa, miksi Suomessa oli tarve kyseiselle siirrännäiselle.

Suomeen totuus- ja sovintoprosessit lainautuivat ensisijaisesti muiden Pohjoismaiden kautta, mutta myös muut tunnetut komissiot vaikuttivat Suomen prosesseihin. Lainautumisen taustalla oli aktiivista muutoshakuista toimintaa sekä tämän päivän poliittiset ja oikeudelliset kamppailut. Kansainvälisiin malleihin verraten Suomen totuus- ja sovintoprosessit parempaan tulevaisuuteen pyrkivinä symbolisina ja kokemuskeskeisinä tiedon tuotannon välineinä toistavat toimijalle määritellyjä keskeisiä institutionaalisia piirteitä, toiminnallisuuksia, tehtäviä ja tavoitteita. Tutkielmassa voidaan todeta totuus- ja sovintoprosessien oikeudellisen siirrännäisen lainautuneen Suomeen, vaikka vielä on vaikea arvioida siirrännäisen onnistuneisuutta. Suvereenilla valtiolla on valta määrittää, millaisen ihmisoikeustoimijan roolin se käynnistämilleen totuus- ja sovintoprosesseille lopulta antaa.

Avainsanat: totuus- ja sovintoprosessi, totuus- ja sovintokomissio, totuuskomissio, hyvitys

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

Sisällys

LÄHTEET

LYHENTEET

1 JOHDANTO.....	1
1.1 Tutkielman taustaa.....	1
1.2 Tutkimuskysymys ja rajaukset	3
1.3 Tutkimuskirjallisuus ja muu lähdeaineisto	5
1.4 Metodologia.....	9
2. TOTUUS- JA SOVINTOPROSESSIT	13
2.1 Siirtymävaiheen oikeus ja ihmisoikeudet	13
2.2 Historiallinen vääritys ja oikeudenmukaisuus	15
2.3 Totuus- ja sovintokomissio.....	17
2.4 Totuuden jäljillä – Totuus- ja sovintoprosessin elinkaari.....	20
2.5 Hyvitysten ja dialogin avulla kohti historiallista oikeudenmukaisuutta	24
3 TOTUUS- JA SOVINTOPROSESSIT SUOMESSA	27
3.1 Ihmisoikeudet, perusoikeudet ja Suomi.....	27
3.2 Lastensuojelun sijaishuollon prosessi.....	30
3.3 Saamelaisten prosessi	34
3.4 Kuurojen ja viittomakielisen yhteisön prosessi	38
4 SUOMEN TOTUUS- JA SOVINTOPROSESSIEN ARVIOINTIA	42
4.1 Muiden Pohjoismaiden kautta Suomeen	42
4.2 Poliittisten ja oikeudellisten kamppailujen tulos	44
4.3 Tehtävänä tiedon tuottaminen	46
4.4 Osallistavuus ja riippumattomuus – komissaarien valinta ja resurssit	49
4.5 Kuulemiset, psykososiaalinen tuki, tapahtumat ja muut toiminnot.....	51
4.6 Hyvitys ja seuraukset.....	54
5 JOHTOPÄÄTÖKSET	59

LÄHDELUETTELO

Tutkimuskirjallisuus

Aaltola, Mikko, ”Suomi ja pahoittelutrendi”. *Politiikka* 49:1, s. 1–2, 2007.

Ahonen, Sirkka; Löfström, Jan, ”Menneisyyden vääryyksien hyvittäminen – historiallisia päälinjoja”. Teoksessa Löfström, Jan (toim.), *Voiko historiaa hyvittää? – Historiallisten vääryyksien korjaaminen ja anteeksiantaminen*. Helsinki: Gaudeamus, 2012.

Arvidsson, Malin, “Retroactive Responsibility – A Comparison of Argumentation on State Redress for Historical Institutional Child Abuse in Sweden and Denmark”. *Scandinavian Journal of History*, 2020, Vol 45. No.2, s. 159-177.

Bakiner, Onur, *Truth Commissions – Memory, Power, and Legitimacy*. Pennsylvania: University of Pennsylvania Press, 2016.

Bakiner, Onur, “Promoting Historical Justice Through Truth Commissions – An Uneasy Relationship”. Teoksessa Neumann, Klaus; Janna Thompson (toim.), *Historical Justice and Memory*. Wisconsin: University of Wisconsin Press, 2015.

Barkan, Elazar, *The Guilt of Nations – Restitution and Negotiating Historical Injustices*. Lontoo ja Baltimore: The John Hopkins University Press, 2000.

Barkan, Elazar, “Historical Reconciliation: Redress, Rights and Politics”. *Journal of International Affairs*, Fall/Winter 2006, Vol. 60 Issue 1, s. 1-15.

Barkan, Elazar, “Historical Dialogue – Beyond Transitional Justice and Conflict Resolution”. Teoksessa Neumann, Klaus; Janna Thompson (toim.), *Historical Justice and Memory*. Wisconsin: University of Wisconsin Press, 2015.

Bevernage, Berber, *History, Memory, and State-Sponsored Violence – Time and Justice*. New York: Routledge, 2012.

De Costa, Ravi, Discursive institutions in non-transitional societies: The Truth and Reconciliation Commission of Canada. *International Political Science Review*, 2017, Vol. 38(2), s. 185–199.

Drozdowski, Danielle; Birdsall, Carolyn, *Doing Memory Research – New Methods and Approaches*. Singapore: Palgrave Macmillan US, 2018.

Edwards, Michael, *Civil Society*. Cambridge: Polity Press, 2009.

Forsberg, Tuomas, "Poliittisen anteeksiannon rajat ja mahdollisuudet". Teoksessa Löfström, Jan (toim.), *Voiko historiaa hyvittää? – Historiallisten vääryyksien korjaaminen ja anteeksiantaminen*. Helsinki: Gaudeamus, 2012.

Freeman, Mark, *Truth Commissions and Procedural Fairness*. New York: Cambridge University Press, 2006.

Günther, Klaus, "The Legacies of Justice and Fear – A European Approach to Human Rights and their Effect on Political Culture". Teoksessa Alston, Philip (toim.), *The EU and Human Rights*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

Hallberg, Pekka, "Perusoikeusjärjestelmä". Teoksessa Hallberg, Pekka & Karapuu, Heikki & Ojanen, Tuomas & Scheinin, Martin & Tuori, Kaarlo & Viljanen, Veli-Pekka, *Perusoikeudet*. Helsinki: Alma Talent Oy, e-kirja, päivittyvä hakuteos.

Hayner, Priscilla, "Fifteen Truth Commissions – 1974 to 1994: A Comparative Study". *Human Rights Quarterly*, Vol. 16, No. 4, 1994, s. 597-655.

Hayner, Priscilla, *Unspeakable truths – Transitional Justice and the Challenge of Truth Commissions*. New York: Routledge, 2011.

Hirvonen, Ari, *Mitkä metodit? – Opas oikeustieteen metodologiaan*. Helsinki, 2011.

Historians Without Borders, Kokemuksia totuuskomissiosta. Seminaariraportti, HWB Report I, 4/2018.

Husa, Jaakko & Jyränki, Antero, *Valtiosääntöoikeus – Systemaattinen yleisesitys Suomen valtiosäännöstä*. Helsinki: Kauppakamari, 2021.

Husa, Jaakko, "Valkoista yksisarvista pyydystämässä vai mörköä paossa – oikeaa oikeusvertailua?". *Lakimies*, 5/2010, s. 700–718.

Husa, Jaakko, "Functional Method in Comparative Law – Much Ado About Nothing?". *European property Law Journal*, 2013-04, Vol.2 (1), s. 4-21.

Husa, Jaakko, "Rajat ylittävä oikeuskulttuurinen johtajuus – jäähyväiset impivaaralaisuudelle?". *Lakimies*, 7–8/2014, s. 922–936.

Husa, Jaakko, ”Oikeusvertailun metodit globalisoituvassa maailmassa”. *Lakimies*, 7–8/2017, s. 1088–1102.

Huyssen, Andreas, *Memory Culture and Human Rights – A New Constellation*. Teoksessa Neumann, Klaus; Thompson, Janna, *Historical Justice and Memory*. Wisconsin: University of Wisconsin Press, 2015.

Hyrkkänen, Markku, *Aatehistorian mieli*. Tampere: Vastapaino, 2002.

Jung, Courtney, ”Canada and the Legacy of the Indian Residential Schools: Transitional Justice for Indigenous People in a Non-transitional Society”. *Identities in Transition*, 2010-12-13, s. 217-250.

Karhu, Juha, ”Oikeudellinen kokemus oikeuslähteenä”. *Lakimies*, 7-8/2019, s.1068-1075.

Kekkonen, Jukka, *Mitä on kontekstuaalinen oikeushistoria?* Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut, 2013.

Koskenniemi, Martti, *The Politics of International Law*. Oxford: Hart Publishing, 2011.

Kuusisto-Arponen, Anna-Kaisa; Till, Karen, ”Towards Responsible Geographies of Memory: Complexities of Place and the Ethics of Remembering”. *Erdkunde*, 2015-10-01, Vol.69 (4), s.291-306.

Lavapuro, Juha & Ojanen, Tuomas & Scheinin, Martin, ”Rights-based Constitutionalism in Finland and the Development of Pluralist Constitutional Review”. *International Journal of Constitutional Law*, 2011, Vol.9 (2), s. 505-531.

Länsineva, Pekka, ”Perusoikeusliike”. Teoksessa Hyttinen, Tatu & Weckström, Katja (toim.), *Turun yliopiston oikeustieteellinen 50 vuotta*. Turku: Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta, 2011.

Legrand, Pierre, ”What Legal Transplant?”. Teoksessa Nelken, Paul; Feest, Johannes, *Adapting Legal Cultures*. Oregon: Hart Publishing Oxford and Portland, 2003.

Löfström, Jan, ”Johdanto”. Teoksessa Löfström, Jan (toim.), *Voiko historiaa hyvittää? – Historiallisten vääryyksien korjaaminen ja anteeksiantaminen*. Helsinki: Gaudeamus, 2012.

Löfström, Jan, ”Historialliset hyvitykset suomalaisnuorten historiatietoisuudessa. Teoksessa Löfström, Jan (toim.), *Voiko historiaa hyvittää? – Historiallisten vääryyksien korjaaminen ja anteeksiantaminen*. Helsinki: Gaudeamus, 2012.

- Löytömäki, Stina, *Law and the Politics of Memory: Confronting the Past*. Lontoo: Routledge, 2014.
- Löytömäki, Stina, ”Oikeus kansallisvaltioiden menneisyyden tilinteon välineenä”. *Oikeus* 35:3, 2006, s. 395-412.
- Malinen, Antti; Markkola, Pirjo; Hytönen, Kirsi-Maria, ”Conducting Commissioned Research – The Finnish Inquiry into the Failures of Child Welfare, 1937–1983”. *Scandinavian Journal of History* Vol.45, No.2, 2020, s. 202–220.
- Nagy, Rosemary L., “The Scope and Bounds of Transitional Justice and the Canadian Truth and Reconciliation Commission”. *The International Journal of Transitional Justice*, Vol. 7, 2013, s. 52-73.
- Nelken, Paul, “Comparatists and Transferability”. Teoksessa Legrand, Pierre; Munday, R. J. C., *Comparative Legal Studies – Traditions and Transitions*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- Neumann, Klaus; Janna Thompson, *Historical Justice and Memory*. Wisconsin: University of Wisconsin Press, 2015.
- Ojanen, Tuomas & Scheinin, Martin, ”Kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja Suomen perusoikeusjärjestelmä”. Teoksessa Hallberg, Pekka & Karapuu, Heikki & Ojanen, Tuomas & Scheinin, Martin & Tuori, Kaarlo & Viljanen, Veli-Pekka, *Perusoikeudet*. Helsinki: Alma Talent Oy, e-kirja, päivittyvä hakuteos.
- Pihlajamäki, Heikki, ”Vertaileva oikeushistoria muuttuvassa maailmassa”. *Oikeus*, 2009 (38), s. 420-423.
- Rüsen, Jörn, “Historical Consciousness: Narrative Structure, Moral Function, and Ontogenetic Development”. Teoksessa Seixas, Peter (toim.), *Theorizing Historical Consciousness*. Toronto: University of Toronto Press, 2004.
- Scheinin, Martin, ”International Human Rights Law”. Teoksessa Patterson, Dennis; Södersten, Ann, *A Companion to European Union Law and International Law*. New Jersey: John Wiley & Sons Incorporated, 2016.
- Siltala, Pirkko, *Taakkasiirtymät – Trauman siirto yli sukupolven*. Helsinki: Therapie säätiö, 2016.
- Sköld, Johanna; Markkola, Pirjo, “History of Child Welfare – A Present Political Concern”. *Scandinavian Journal of History*, 45:2, 2020, s. 143-158.

Teitel, Ruti, *Globalizing transitional justice: contemporary essays*. New York: Oxford University Press, 2014.

Watson, Alan, *Legal Transplants – An Approach to Comparative Law*. Athens: The University of Georgia Press, 1993. Alkuperäinen 1974.

Zweigert, Konrad; Kötz, Hein, *An Introduction to Comparative Law*. Käännös Tony Weir. Toinen painos, Oxford University Press, Oxford, 1987. Alkuperäinen: *Einführung in die Rechtsvergleichung: Auf dem Gebiete des Privatrechts*, 1977.

Lainsäädäntö

Hallintolaki (434/2003).

Laki valtion korvauksesta eräille Neuvostoliiton partisaani-iskujen kohteeksi joutuneille henkilöille (697/2003).

Laki valtion korvauksesta eräille internoiduille siviilihenkilöille (510/2014).

Laki valtion vahingonkorvaustoiminnasta (978/2014).

Lastensuojelulaki (52/1936).

Lastensuojelulaki (417/2007).

Perustuslaki (731/1999).

Saamelaiskärjälaki (974/1999).

Sosiaalihuoltolaki (1301/2014).

Steriloimislaki (227/1935).

Viittomakielilaki (359/2015).

Yhdenvertaisuuslaki (1325/2014).

Alkuperäiskansoja koskevaa yleissopimusta ILO 169.

YK:n lapsen oikeuksien sopimus (SopS 59–60/91).

YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimus (SopS 26–27/2016).

Lain esityöt

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 123/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle valtion lisätalousarvioksi vuodelle 2019.

HE 69/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion korvauksesta eräille internoiduille siviilihenkilöille.

LaVM 6/2014 vp. Lakivaliokunnan mietintö, hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi valtion korvauksesta eräille internoiduille siviilihenkilöille.

Muut virallislähteet

Antti Rinteen hallituksen ohjelma 6.6.2019.

Eduskunnan täysistuntopöytäkirja PTK 60/2014 vp, 3.6.2014.

Eduskunnan täysistuntopöytäkirja PTK 116/2016, 17.11.2016.

Eduskunnan vastaus 71/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion korvauksesta eräille internoiduille siviilihenkilöille.

Hytönen, Kirsi-Maria; Malinen, Antti; Salenius, Paula; Haikari, Janne; Markkola, Pirjo; Kuronen, Marjo; Koivisto, Johanna, *Lastensuojelun sijaishuollon epäkohdat ja lasten kaltoinkohtelu 1937–1983 -tutkimusraportti*. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen raportteja ja muistioita 2016:22.

Juuso, Anni-Kristiina, *Saamelaisten asioita koskeva sovintoprosessi*, kuulemisraportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2018.

Katsui, Hisayo; Koivisto, Maija; Tepora-Niemi, Suvi; Meriläinen, Niina; Rautiainen, Pauli; Rainò, Päivi; Tarvainen, Merja; Hiilamo, Heikki, *Viitotut muistot – Selvitys kuuroihin ja viittomakielisiin Suomen historiassa 1900-luvulta nykypäivään kohdistuneista vääryyksistä sekä niiden käsittelyyn tarkoitettun totuus- ja sovintoprosessin käynnistämisen edellytyksistä*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:61.

Kirjallinen kysymys 289/2008 vp. *Internoituihin lapsiin kohdistuneiden ihmisoikeusloukkausten tunnustaminen*, 10.4.2008

Kirjallinen kysymys KK 32/2019 vp. *Kirjallinen kysymys virallisesta anteeksipyynnöstä pakkosteriloinnin uhreille*, 27.6.2019.

Kirjallisen kysymyksen vastaus KKV 32/2019 vp. *Vastaus kirjalliseen kysymykseen virallisesta anteeksipyynnöstä pakkosteriloinnin uhreille*, 5.7.2019.

Lastensuojelun laatusuositus 2014:4.

Ministereiden ja puheenjohtajien julkilausuma saamelaisiin kohdistuvan vihan vastustamisesta.

Muistio 25.10.2021, Nina Brander, Valtioneuvoston kanslia.

Rautiainen, Pauli; Lavapuro, Juha; Hartzell, Jari; Lehtinen, Emma; Meriläinen, Niina; Neuvonen, Riku; Todorov, Elina, *Ihmisoikeusindikaattorien käyttäminen Suomen perus- ja ihmisoikeustilanteeseen*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 36/2016, lokakuu 2016.

Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019.

Saamelaisten asioita koskeva sovintoprosessi, kuulemisraportti 14/2018.

Saamelaisten totuus- ja sovintokomission asettaminen, mandaatti 31.10.2019.

Saamelaiskäräjälain muutosta valmistelevan toimikunnan mietintö VN/5875/2019, 11.5.2021.

Saamelaisten oikeuksien toteutuminen: kansainvälinen oikeusvertaileva tutkimus, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 4/2017.

Saamelaisten totuus- ja sovintokomission asettamispäätös VN/11265/2020, 28.11.2021.

Selvitystyön suunnitelma: *Epäkohdat ja kaltoinkohtelu lastensuojelun sijaishuollossa 1930- ja 80-lukujen välisellä ajanjaksolla*. Sosiaali- ja terveysministeriö, kesäkuu 2013.

Toimiva lastensuojelu, selvitysryhmän loppuraportti, Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2013:19.

Truth and Reconciliation Commission of Canada, *Honouring the Truth, Reconciling for the Future. Summary of the Final Report of the Truth and Reconciliation Commission of Canada*, 2015.

Tuloksellisuustarkastuskertomus: Lastensuojelu 6/2012, 201-210.

UN General Assembly resolution 60/147, *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparations for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law*, joulukuu 2005.

UN Guidance Note of The Secretary-General, *United Nations Approach to Transitional Justice*, maaliskuu 2010.

Verkkolähteet

Gertsch, Mia, *Kohu teloitusta esittävästä kuvituksesta oli liikaa – ministeriö peruu juhlarahan julkaisun*. YLE, 25.4.2017. Osoitteessa <https://yle.fi/uutiset/3-9581187>, käyty 18.3.2022.

Pääministeri Paavo Lipponen vuonna 1942 Saksalle luovutettujen kahdeksan juutalaispakolaisen muistomerkin paljastustilaisuudessa 5.11.2000. Valtioneuvoston viestintä osasto. Osoitteessa <https://valtioneuvosto.fi/-/paaministeri-paavo-lipponen-vuonna-1942-saksalle-luovutettujen-kahdeksan-juutalaispakolaisen-muistomerkin-paljastustilaisuudessa-5-11-2000>, käyty 18.3.2022.

Pirttijärvi, Ida; Paltto, Anni-Saara, *Saamelaisten totuus- ja sovintokomissio ei ole vielä aloittanutkaan työtään, kun sen uskottavuus jo kyseenalaistetaan*. YLE, 12.2.2021. Osoitteessa <https://yle.fi/uutiset/3-11786715>, käyty 14.1.2022.

Kelemen, Sara; Paltto, Anni-Saara, *Saamelaisten ja valtion välinen totuus- ja sovintokomissio kärsii rahanpuutteesta – myös yhteinen toimintalinja on vielä hakusessa*, YLE, 6.5.2022. Osoitteessa <https://yle.fi/uutiset/3-12432351>, käyty 15.5.2022.

Kelmeny, Sara; Seipiharju, Sáára, *Saamelaisten totuuskomission puheenjohtajan eroilmoitus yllätti – sihteeristö allekirjoittaa huolet luottamuksen puutteesta*. YLE, 10.5.2022. Osoitteessa <https://yle.fi/uutiset/3-12439132>, käyty 15.5.2022.

Saamelaisten totuus- ja sovintokomission kotisivut. Osoitteessa <https://sdtsk.fi/>, käyty 18.4.2022.

Viitotut muistot: kuuroihin ja viittomakieliseen yhteisöön kohdistuneet oikeudenloukkaukset. Valtioneuvoston kanslia. Osoitteessa <https://vnk.fi/-/1927382/viitotut-muistot-kuuroihin-ja-viittomakieliseen-yhteisoon-kohdistuneet-oikeudenloukkaukset>, käyty 22.1.2022.

Yhdessä koettu -tapahtumasarjan kotisivut. Osoitteessa <https://yhdessakoettua.fi/info/> käyty 29.11.2021.

Muut lähteet

Saamelaiskäräjien toimintakertomus vuodelta 2016.

Kuurojen Liitto ry:n vuosikertomus 2020.

Viitotut muistot -hankkeen avausseminaari 22.9.2020.

Puheet

Anteeksipyyntö lapsen oikeuksien päivänä 20.11.2016, perhe- ja peruspalveluministeri Juha Rehula, tilaisuudessa puhuttu puhe.

Helga Westin puheenvuoro, Totuus- ja sovintokomissiot, Ihmisoikeusliiton syyskokous, 10.12.2020.

Kaari Mattilan puheenvuoro, Viitotut muistot -hankkeen avausseminaari 22.9.2020.

Kokemusasiantuntijatyöntekijöiden viestit -PowerPoint-esitys, Vario, Pipsa; Niina, Jääskeläinen; Helena Inkinen; Isoniemi, Sami; Vaittinen, Anni; Kallio, Minna. 20.11.2016.

Markku Jokisen puheenvuoro, Viitotut muistot -hankkeen avausseminaari 22.9.2020.

Miten uudistamme lastensuojelua? -puhe, Aula, Maria-Kaisa Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelman ohjausryhmän puheenjohtaja, Sosiaali- ja terveysministeriö, 20.11.2016.

Lastensuojelun sijaishuollon epäonnistumisia 1900-luvun Suomessa. Historian professori Pirjo Markkolan puhe, 20.11.2016.

LYHENTEET

EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EU	Euroopan unioni
HWB	Historians Without Borders -järjestö
ICC	Kansainvälinen rikostuomioistuin
OKM	Opetus- ja kulttuuriministeriö
OM	Oikeusministeriö
STM	Sosiaali- ja terveysministeriö
THL	Terveyden ja hyvinvoinnin laitos
YK	Yhdistyneet kansakunnat

1 JOHDANTO

1.1 Tutkielman taustaa

Ihmisoikeudet kokivat läpimurron, kun toisen maailmansodan voittajavaltioiden vuosina 1945–1946 järjestämät Nürnbergin sotarikosoikeudenkäynnit määrittivät valtiovallan rikokset sen omia kansalaisia kohtaan ”rikoksiksi ihmisyyttä vastaan”¹. Nürnbergin oikeudenkäynnit toivat maailman tietoisuuteen holokaustin ja muut toisen maailmansodan aikaiset kauheet motivoiden laajempaan kansainväliseen ihmisoikeuksien tunnustamiseen. Samalla Nürnbergin oikeudenkäynneistä tuli tunnetuin menneisyyden ihmisoikeusrikoksia käsittelevä elin luoden perustan liikehdinnälle historiallisen oikeudenmukaisuuden puolesta sekä vakiinnuttaen institutionaalisia tapoja käsitellä yhteiskunnan laajamittaisia konflikteja.² Nämä konfliktien selvittelyn oikeudelliset ja ei-oikeudelliset mekanismit on myöhemmin sijoitettu poliittista murrosta käsittelevän siirtymävaiheen oikeuden (*transitional justice*) alle³.

Universaali moraali tunkeutui 1940-luvun kuluessa syvemmälle suvereenin valtion kentälle, kun valtion ja sen kansalaisten suhde tuotiin ihmisoikeuksien käsitteen alle Yhdistyneiden kansakuntien (YK) peruskirjassa vuonna 1945 sekä YK:n yleiskokouksen hyväksymässä ihmisoikeuksien yleismaallisessa julistuksessa vuonna 1948⁴. Sittenmin YK:n asema ihmisoikeuksien vartijana on vain lujittunut, sillä sen alaisuuteen on 1990-luvun aikana perustettu kansainvälisiä tuomioistuimia edistämään konfliktien jälkeisiä selvittelyjä⁵. Maailmansotien jälkeen siis institutionalisoitiin konfliktien aiheuttamien sekä valtion kansalaisilleen tuottamien kärsimysten hyvittäminen.

Pysyvän kansainvälisen rikostuomioistuimen (*International Criminal Court, ICC*), väliaikaisten kansainvälisten erityistuomioistuinten, totuus- ja sovintokomissioiden sekä valtiollisten anteeksipyyntöjen voidaan tulkita ilmentävän Nürnbergin oikeudenkäyntien aloittamien historiallisten vääryyksien institutionaalisen käsittelyn ja hyvittämisen yleistymistä. Kansainväliset rikostuomioistuimet keskittyivät sotarikosten sekä ihmisoikeusloukkausten juridiseen tutkimiseen ja tuomitsemiseen. Vuosisadan lopulla tuomioistuinten rinnalle ilmestyi vaihtoehtoinen tapa käsitellä ja

¹ Scheinin 2016, 441.

² Neumann & Thompson 2015, 7.

³ Teitel 2014, 50-51.

⁴ Scheinin 2016, 441.

⁵ Ahonen & Löffström 2012, 92-93

sovittaa konflikteja: totuus- ja sovintokomissioissa tuomitsemisen ja rankaisemisen sijaan pyritään totuuden selvittämiseen, ristiriidan avoimeen ja julkiseen käsittelyyn sekä anteeksiantoon.⁶ Ilmiö alkoi saada tuulta alleen Etelä-Amerikassa, kun juuri demokratisoituneiden valtioiden jälkiselvittelyjen keskiöön nousi ajatus tilivelvollisuudesta ja vastuusta 1980-luvulla⁷. Ensimmäinen laajalti tunnettu totuuskomissio järjestettiin Argentiinassa vuonna 1983,⁸ mutta komissiot yleistyivät vasta vuosikymmenen lopulla kylmän sodan päättymisen myötä⁹.

Historiallisen hyvittämisen ja anteeksipyyntöjen aikakaudella totuus- ja sovintoprosessit voidaan jakaa karkeasti kolmeen eri sukupolveen, joista kaksi ensimmäistä kytkeytyy siirtymävaiheeseen eli laajamittaiseen poliittiseen murrokseen. Ensimmäisen sukupolven totuuskomissiot perustettiin tutkimaan sotilaallisten diktatuurien alla tehtyjä ihmisoikeusloukkauksia 1980-luvulla. Komissiot olivat alaltaan suhteellisen kapeita, sillä ne tutkivat vain kuolemia ja katoamisia jättäen muut ihmisoikeusloukkaukset lähes huomiotta. Toisen sukupolven siirtymäkauden totuuskomissiot taas sijoittuivat noin 1990-luvun puolivälistä eteenpäin. Erona aikaisempaan oli, että ihmisoikeusloukkauksia tutkittiin laajemmin ja tutkinnan ytimeen nousi uhrien ja heidän omaistensa kokemukset. Kolmannessa sukupolvessa 2000-luvulta lähtien siirtymävaiheen valtioiden ohella myös demokratiat ovat ottaneet totuus- ja sovintokomissiot välineikseen käsitellä omia kansallisen historiansa kipukohtia. Demokratioissa kyseessä on vahvasti kansallinen menneisyyteen ja kokemukseen keskittyvä instituutio.¹⁰

Totuus- ja sovintokomissioista sekä muilla tavoin muotoilluista historiallisen oikeudenmukaisuuden toimijoista voidaan käyttää yleisnimitystä totuus- ja sovintoprosessi. Karkeasti määriteltynä totuus- ja sovintoprosessit ovat väliaikaisia eri institutionaalsiin muotoihin muokattuja virallisen mandaatin turvin toimivia kokemuskeskeisiä historiallisten vääryyksien selvittämisen ja vastuunoton välineitä. Ne ovat syntyneet tarpeesta hakea oikeutta menneisyydessä ihmisoikeusloukkauksia kokeneille ollen pohjimmiltaan ihmisoikeustutkimuksen alle sijoitettavia oikeuskäytäntöjä. Myös Suomen menneisyydessä on monia vaiettuja ihmisoikeusloukkauksia, jotka jäävät kansallisen tarinan ulkopuolelle sekä vaativat käsittelyä, hyvitystä ja taakkasiirtymien katkaisemista. Totuus- ja sovintoprosessit lainautuivat Suomeen 2010-luvun aikana ja ilmiön alle voidaan nimetä lastensuojelun sijaishuollon prosessi (1), saamelaiden prosessi (2) sekä kuurojen ja viittomakielisen yhteisön prosessi (3).

⁶ Ahonen & Löfström 2012, 88, 92-94; Hayner 1994, 600, 604.

⁷ Barkan 2006, 7.

⁸ Hayner 2011, 10.

⁹ Barkan 2006, 7.

¹⁰ Bakiner 2016, 34-36.

Ensin käynnistyi 2010-luvun alussa prosessi, joka koski lastensuojelun sijaishuollossa tapahtunutta kaltoinkohtelua ensimmäisen lastensuojelulain (52/1936) aikana vuosina 1937–1983¹¹. Prosessi muotoiltiin menneisyys selvitykseksi ja se päättyi Suomen valtion viralliseen anteeksipyyntöön vuonna 2016¹². Toisen alkuperäiskansa saamelaisia koskevan totuus- ja sovintoprosessin valmistelu alkoi lokakuussa 2017.¹³ Se muotoiltiin valtioneuvoston ja saamelaisten edustajien yhteistyönä komissioksi, jonka työ käynnistyi vuonna 2021 ja jatkuu marraskuuhun 2023¹⁴. Kuurojen ja viittomakielisen yhteisön sovintoprosessi käynnistyi tutkimushankkeella syksyllä 2020. Hanke julkaisi tieteellisin standardein tehdyn raportin syksyllä 2021 luoden esiyymmärrystä kuurojen ja viittomakielisten kokemista vääryyksistä, asiantuntijoiden kuvauksen hyvästä sovintoprosessista sekä suosituksia mahdolliselle tulevalle sovintoprosessille.¹⁵ Toisin sanoen Suomen prosesseista ensin alkanut on saanut päätöksensä, mutta kaksi myöhempää prosessia ovat vielä kesken.

1.2 Tutkimuskysymys ja rajaukset

Tässä tutkielmassa tarkastelen edellä kuvailtuja Suomen totuus- ja sovintoprosesseja, jotka sijoittuvat osaksi kansainvälistä *anteeksipyyntöjen aikakauden* jatkumoa. Kyse ei ole sisäsyntyisestä innovaatiosta vaan muualta lainatusta oikeudellisesta siirännäisestä, jonka vuoksi Suomen totuus- ja sovintoprosesseja on hedelmällistä tarkastella nimenomaan niille kansainvälisesti annettujen määritelmien kautta. Vertaamalla Suomen prosesseja tutkimuskirjallisuudesta nousseisiin totuus- ja sovintoprosessien kansainvälisiin malleihin vastaan kysymykseen, *miten Suomen totuus- ja sovintoprosessit suhteutuvat kansainvälisissä malleissa määriteltyihin kriteereihin?* Taustalla analyysin tukena ovat kysymykset, *mitä totuus- ja sovintoprosessit ovat Suomessa ja mitä ne ovat kansainvälisesti.*

Vertailun keskiöön nousevat totuus- ja sovintoprosesseille muotoillut institutionaaliset piirteet sekä annetut tehtävät ja tavoitteet. Näennäisesti erilaiset prosessit voivat eri oikeusjärjestyksissä ja kansallisissa konteksteissa toteuttaa samaa toimintaa sekä samanlaiset toimijat voivat toteuttaa

¹¹ Lastensuojelun sijaishuollossa tapahtunut kaltoinkohtelu 1937–1983 -raportti.

¹² Anteeksipyyntö lapsen oikeuksien päivänä 20.11.2016, perhe- ja peruspalveluministeri Juha Rehulan puhe.

¹³ Saamelaisten asioita koskeva sovintoprosessi, kuulemisraportti 14/2018, s. 191.

¹⁴ Saamelaisten totuus- ja sovintokomission asettamis päätös, 28.11.2021; Saamelaisten totuus- ja sovintokomission asettaminen, mandaatti 31.10.2019.

¹⁵ Viitotut muistot -tutkimusraportti, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:61.

erilaista toimintaa¹⁶. Tästä syystä institutionaalisia piirteitä tarkasteltaessa oleellisia eivät ole toimintojen tarkat toteutusmuodot vaan niiden taustalla olevat toiminnallisuudet eli se, mihin kyseisellä toiminnolla ja institutionaalisella valinnalla pyritään. Piirteiden ja toiminnallisuuksien käsittely auttaa tunnistamaan toimijoissa yhteisiä nimittäjiä sekä avaa totuus- ja sovintoprosessien toimijan luonnetta. Keskeiseksi osaksi tarkastelua nousevat kuitenkin totuus- ja sovintoprosesseille määritellyt tehtävät ja tavoitteet, sillä ne paljastavat totuus- ja sovintoprosessien funktion eli keskeisimmän ajatuksen toiminnan taustalla. Jatkan tarkastelua myös totuus- ja sovintoprosessin jälkeiseen aikaan, koska valitut hyvitysmuodot ja prosessien seuraukset kertovat niiden tosiasiallisesta merkityksestä esimerkiksi yksilön oikeuksien toteutumiseksi. En siis tutkielmassa niinkään tarkastele prosessien käsittelemiä ihmisoikeusloukkauksia vaan itse totuus- ja sovintoprosesseja eli historian vääryyksien institutionaaliseen käsittelyyn luotuja toimijoita Suomessa.

Totuus- ja sovintoprosessin toimijan ja prosessirakenteen lisäksi tarkastelen alakysymyksinä, *mistä totuus- ja sovintoprosessien kaltainen oikeudellinen siirrännäinen tuli Suomeen sekä miksi suomalaisessa yhteiskunnassa oli tarve lainata omaan oikeudelliseen kontekstiinsa kyseinen siirrännäinen*. Lainautumisen tarkastelu on mielekästä, koska se auttaa hahmottamaan Suomen kontekstia sekä täydentää kuvaa toimijan oikeudellisesta ja historiapolitiittisesta merkityksestä. Totuus- ja sovintoprosessit eivät käynnisty itsekseen vaan ovat useita toimijoita vaativien poliittisten keskustelujen tuloksia kertoen myös yhteiskunnan sisäisistä suhteista ja kamppailuista.

Suomen kontekstissa totuus- ja sovintoprosessit ovat suhteellisen uusi ilmiö, eikä oikeustieteen näkökulmasta Suomen prosesseista ole vielä erityisemmin kirjoitettu prosessien oman raporttituotannon ulkopuolella. Ilmiön tuoreus sekä tutkimusaukko tuovat oman mielenkiintonsa tarkastelulle. Totuus- ja sovintoprosessit elävät jatkuvasti ajassa kertoen jotain uutta Suomen perus- ja ihmisoikeuskentästä sekä kansallisesta historiakertomuksesta. Totuus- ja sovintoprosessien uutuudesta johtuva kahden tarkastellussa olevan totuus- ja sovintoprosessin keskeneräisyys luovat myös haasteita. Tältä osin tutkielmani kuvaus jää vääjäämättä vaillinaiseksi, jonka vuoksi liitän hyvitysten ja seurausten tarkasteluun lastensuojelun sijaishuollon prosessin rinnalle jatkosodan jälkeen internoiduille väliaikaisen lain turvin maksetut korvaukset. Tämä syventää hyvitysten tarkastelua ja toimii esimerkkinä lainsäädännön avulla hyvittämisestä Suomessa. Lisäksi jatkan kahden keskeneräisen prosessin analysointia lähdeaineistooni nojaavalla valistuneella pohdinnalla tulevaisuudesta.

¹⁶ Husa 2017, 1096; Zweigert, Kötz 1987, 31-46.

Aloitan aiheen käsittelyn tarkastelemalla totuus- ja sovintoprosesseille kansainvälisesti annettuja määritelmiä ja merkityksiä. Ensin taustoitan totuus- ja sovintoprosessien kiinnekohtia niin siirtymävaiheen oikeuteen kuin ihmisoikeuksiin. Seuraavaksi käsitelen aiheen ajallista problematiikkaa historiallisen vääryyden ja oikeudenmukaisuuden kautta, jonka jälkeen siirryn kuvailemaan komissioita eli tunnetuinta institutionaalista muotoa järjestää totuus- ja sovintoprosessi. Määrittelen komissioiden konseptuaalisia rajoja eri tutkijoiden näkemysten avulla sekä hahmottelen toimijan muutosta siirtymävaiheen oikeuden välineestä demokratioiden keinoiksi tulla sinuiksi menneisyytensä kanssa. Lopuksi esitän tutkimuskirjallisuuteen pohjaavan kuvauksen totuus- ja sovintoprosessien elinkaaresta sekä niiden toivotuista seurauksista.

Toisessa käsittelyluvussa puolestaan pureudun ensin Suomen pitkälti tuontitavarana lainattuun perus- ja ihmisoikeuskontekstiin, sillä samaan lainautumisen jatkumoon voidaan liittää myös tutkielmassa tarkastellut menneisyyden ihmisoikeusloukkauksia tutkivat totuus- ja sovintoprosessit. Täydennän Suomen kontekstia hahmottelemalla aiempaa valtiollista historian vääryyksien käsittelyä sekä sen vaikeutta. Kontekstin kuvailun jälkeen siirryn kronologisesti tarkastelemaan Suomen kolmea totuus- ja sovintoprosessia aloittaen vanhimmasta ja lopettaen tuoreimpaan. Luon jokaisesta tarkan prosessikuvauksen. Viimeisessä käsittelyluvussa suhteutan ja vertaan Suomen prosesseja ensimmäisessä käsittelyluvussa esittelemiini malleihin totuus- ja sovintoprosesseista. Käytännössä luvussa on kyse Suomen totuus- ja sovintoprosessien arvioinnista sekä analysoinnista.

1.3 Tutkimuskirjallisuus ja muu lähdeaineisto

Totuus- ja sovintoprosessit juontavat juurensa ihmisoikeuskentän sekä siirtymävaiheen oikeuden tutkimukseen. Ihmisoikeuksien ja politiikan suhdetta pohtivat Martti Koskenniemi kirjansa luvussa *The Effect of Rights on Political Culture* sekä Klaus Güntherin tekstissään *The Legacies of Justice and Fear – A European Approach to Human Rights and their Effect on Political Culture*. He käyvät keskustelua ihmisoikeuksien asemasta Euroopassa luoden samalla vaatimuksia totuus- ja sovintoprosesseille ihmisoikeuskentän toimijana. Ruti Teitel taas syventyy teoksessaan *Globalizing Transitional Justice – Contemporary Essays* siirtymävaiheen oikeuden, poliittisen murroksen oikeuden konseptin, kehitykseen. YK kuvailee ohjauskirjeessään siirtymävaiheen oikeuden työkaluja erilaisiksi oikeudellisiksi ja ei-oikeudellisiksi mekanismeiksi, joiden avulla valtio pyrkii tulemaan

sinuiksi menneisyytensä ihmisoikeusloukkauksien kanssa¹⁷. Tutkielmassani käsiteltävät totuus- ja sovintoprosessit ovat yksi näistä oikeudellisen ja ei-oikeudellisen toimijan välimaastossa häilyvistä menneisyyden selvittämisen mekanismeista.

Tunnetuin institutionaalinen muoto järjestää totuus- ja sovintoprosessi on komissio. Kirjailija ja *International Center for Transitional Justice* -järjestön perustajajäsen Priscilla Hayner kuvaili artikkelissaan *Fifteen Truth Commissions – 1974 to 1994: A Comparative Study* totuus- ja sovintokomissioiden olevan valtionjohdon asettamia elimiä, jotka tutkivat menneisyyden ihmisoikeusloukkauksia. Samassa 1990-luvun artikkelissaan Hayner muotoili laajalti myöhemmässä tutkimuskirjallisuudessa lainatut sekä kritisoidut neljä perusedellytystä totuus- ja sovintokomissiolle.¹⁸ Sittenkin komissioiden ympärille on muotoutunut oma tutkimusalansa, jossa aihetta on määritelty yhä uudelleen, esimerkiksi oikeustieteilijä Mark Freeman on ehdottanut Haynerin perusedellytyksiä tarkempaa vahvasti siirtymävaiheeseen sidottua määritelmää teoksessaan *Truth Commissions and Procedural Fairness*¹⁹. Noin 25 vuotta myöhemmin ilmestyneessä kirjassaan ”*Unspeakable Truths – Transitional Justice and the Challenge of Truth Commissions*” myös Hayner päivittää esittämiään perusedellytyksiä, koska totuus- ja sovintokomissiot ovat yleistyneet sekä paikoitellen muuttaneet muotoaan.²⁰

Elazar Barkan muistuttaa omissa tutkimuksissaan, että historiallinen oikeudenmukaisuus on siirtymävaiheen oikeutta laajempi ilmiö²¹. Myös perinteisiin siirtymävaiheen totuuskomissioihin keskittyvä Onur Bakiner tunnistaa teoksessaan *Truth Commissions – Memory, Power, and Legitimacy* totuus- ja sovintokomissioiden evoluutiossa kolme erityyppistä komissioita, joista viimeisin on vakaiden demokratioiden kansallinen elin. Totuus- ja sovintoprosesseja, komissio muotoisia ja muilla tavoin muotoiltuja, on perustettu enenevässä määrin myös demokratioiden 2000-luvulta eteenpäin.²²

Käytän tulkintani apuna edellä kuvailtujen perinteisiä totuus- ja sovintokomissioita käsittelevän tutkimuskirjallisuuden lisäksi Kanadan totuus- ja sovintokomissiota loppuraportin tiivistelmää²³ sekä aiheesta kirjoittaneiden Rosemary L. Nagyn, Ravi de Costan ja Courtney Jungin tekstejä. Heidän tekstejään yhdistää argumentti, jonka mukaan demokratioiden totuus- ja sovintoprosessien

¹⁷ Guidance Note of the Secretary-General – United Nations Approach to Transitional Justice 2010, 2-3.

¹⁸ Hayner 1994, 600, 604.

¹⁹ Freeman 2006, 14, 17-19.

²⁰ Hayner 2011, 11.

²¹ Barkan 2006, 3-4.

²² Bakiner 2016, 34-36.

²³ Honouring the Truth, Reconciling for the Future. Summary of the Final Report of the Truth and Reconciliation Commission of Canada, 2015.

onnistumista mitataan eri tavoin kuin perinteisten siirtymävaiheen prosessien. Demokratioissa pelkkä tiedon tuottaminen ja menneisyyden legitimoiminen eivät riitä vaan kyseessä tulisi olla koko yhteiskuntaa aktivoiva prosessi.²⁴ Myös Barkan argumentoi, että historian vääryyksien käsittely vaatii historiallisen vastuuvollisuuden sekä totuus- ja sovintoprosessin lisäksi laajempaa yhteiskunnallista dialogia²⁵. Kuvaa erilaisista komissioista täydennän lisäksi *Historians Without Borders* -järjestön seminaariraportilla *Kokemuksia totuuskomissioista*, joka käsittelee Etelä-Afrikan, Kanadan ja Yhdysvaltojen komissioita. Tutkielmani kannalta on oleellista tarkastella, miten totuus- ja sovintoprosessit muuntautuvat kontekstiensa mukaan.

Komissioiden ei myöskään ole ainoa institutionaalinen tapa, jolla muotoilla totuus- ja sovintoprosessi. Edellä kuvaillun komissioita koskevan kirjallisuuden ohella tulkintani tukena ovat Ruotsin ja Tanskan lastensuojelun sijaishuollon menneisysselvityksiksi muotoilluista totuus- ja sovintoprosesseista kirjoittaneen Malin Arvidssonin artikkeli sekä vastaavista prosesseista Suomessa ja Ruotsissa kirjoittaneiden Johanna Sköldin ja Pirjo Markkolan artikkeli²⁶. Edellä kuvaillun komissioita ja menneisysselvityksiä käsittelevän tutkimuskirjallisuuden avulla käsittelen totuus- ja sovintoprosesseille asetettuja kriteereitä. Lisäksi kirjallisuudessa tiivistyy totuus- ja sovintoprosessien ydin niille asetettujen tehtävien ja tavoitteiden välityksellä.

Toisin sanoen tutkielmani kietoutuu historiallisen vääryyden, oikeudenmukaisuuden ja hyvittämisen teemojen ympärille. Berber Bevernage käsittelee teoksessaan *History, Memory, and State-Sponsored Violence – Time and Justice* totuus- ja sovintoprosessien ajallista ulottuvuutta. Teoksen pääargumentin mukaan suhtautuminen historiallisiin vääryyksiin on riippuvainen tavoista, joilla aika ymmärretään.²⁷ Traumojen ajallisuutta pohtii myös Pirkko Siltala ylisukupolvista vääryyden kokemusta käsittelevän taakkasiirtymä -käsitteen kautta²⁸, joita totuus- ja sovintoprosessien tulisi kyetä katkaisemaan. Hyvittämisen tematiikkaan on pureutunut Jemima Garcia-Godos, jonka lisäksi myös YK on luokitellut yleiskokouksen päätöslauselmassaan²⁹ erilaisia tapoja hyvittää menneisyyden ihmisoikeusloukkauksia. Oikeustieteilijä Stiina Löytömäki taas on tarkastellut historian ja oikeuden suhdetta Ranskan kolonialistisen menneisyyden käsittelyn kautta.

²⁴ Nagy 2013; de Costa, 2017; Jung 2011.

²⁵ Barkan 2015, 194-197.

²⁶ Arvidsson 2019; Sköld & Markkola 2020.

²⁷ Bevernage 2012.

²⁸ Siltala 2016, 7, 29.

²⁹ Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparations for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law, YK:n yleiskokouksen päätöslauselma 60/147, 16.12.2005.

Monipuolinen kokoelma erilaista tutkimuskirjallisuutta osoittaa totuus- ja sovintoprosessien ilmiön moniulotteisuutta.

Vertaan tutkielmassani Suomeen oikeudellisena siirrännäisenä rantautuneita totuus- ja sovintoprosesseja edellä kuvatun tutkimuskirjallisuuden ja ulkomaisten esimerkkien avulla luotuun kehikkoon. Ihmisoikeuskentän siirrännäisestä puhuttaessa on oleellista ymmärtää myös Suomen perus- ja ihmisoikeuskontekstia, jota avaan Pekka Länsinevan, Jaakko Husan, Antero Jyrängin, Tuomas Ojasen, Martin Scheinin ja Pekka Hallberg tekstien avulla. Käsitelen Suomen perus- ja ihmisoikeuksia muutoksen ja eurooppalaistumisen linssin läpi pitäen mukana Heikki Pihlajamäen tulkinnan oikeusjärjestyksestä historiallisten kerrostumien ja lainattujen aineksien summana. Totuus- ja sovintoprosessit menneisyyden ihmisoikeusloukkauksia tutkivina sekä nykyistä syrjintää ilmentävinä eliminä ovat Suomen perus- ja ihmisoikeuskentän muutoksen jatkumoa.

Lisäksi täydennän Suomen kontekstia valtion aiemmilla tavoilla käsitellä ja hyvittää kansallista menneisyyttä. Avaan aihetta muun muassa taloudellisista kompensatioista jatkosodan jälkeen internoiduille säätävän väliaikaisen lain 510/2014 esitöillä sekä aiheesta käydyillä eduskuntakeskusteluilla. Virallislähteiden ohella täydennän Suomen muistin politiikan kontekstia Jan Löfströmin toimittamalla teoksella *Voiko historiaa hyvittää? – Historiallisten vääryyksien korjaaminen ja anteeksiantaminen*. Löfström pohtii teoksessa eri tieteenaloja edustavien tutkijoiden kanssa historian hyvittämisen ja käsittelyn sekä sovinnon kysymyksiä myös Suomen näkökulmasta.

Suomen totuus- ja sovintoprosessien sisältöön sekä kulkuun pureudun erityisesti prosesseissa tuotettujen virallislähteiden avulla. Lastensuojelun sijaishuollon prosessia tarkastelen itse menneisysselvityksen *Lastensuojelun sijaishuollon epäkohdat ja lasten kaltoinkohtelu 1937–1983* lisäksi selvityksen suunnitelman, aihetta käsitelleiden eduskuntakeskustelujen, vuoden 2014 *Lastensuojelun laatusuosituksen* sekä anteeksipyyntötilaisuuden puheiden kautta. Lisäksi menneisysselvityksen tehneiden tutkijoiden tieteellinen artikkeli *Conducting Commissioned Research – The Finnish Inquiry into the Failures of Child Welfare* tukee prosessista lähdeaineiston avulla luomaani kokonaiskuvaa³⁰.

Saamelaisten totuus- ja sovintoprosessin viranomaisten tuottama aineisto taas muotoutuu muun muassa kuulemisraportista, saamelaisten oikeudellista asemaa kartoittavasta raportista, komission mandaatista ja asettamispäätöksestä sekä komission kotisivuista. Vasta aluillaan olevan kuurojen ja viittomakielisen yhteisön sovintoprosessin tulkinnassa keskeisin asiakirja on tieteellisin käytäntein koottu esiselvitys *Viitotut muistot* -raportti, jossa käsitellään kohdeyhteisön kokemia vääryyksiä sekä

³⁰ Malinen & Markkola & Hytönen 2020.

heidän prosessille asettamia toiveita³¹. Lisäksi kuurojen ja viittomakielisen yhteisön sovintoprosessin kuvausta täydentävät avausseminaarin puheenvuorot, eduskunnalle esitetty kirjallinen kysymys anteeksipyynnöstä pakkosteriloinnin uhreille ja ministerin vastaus siihen. Saamelaisten sekä viittomakielisen yhteisön prosessissa tulkinnan apuna ovat myös Antti Rinteen ja Sanna Marinin hallitusohjelmat. Virallislähteitä tuottamaa kuvaa täydentävät myös lehtiartikkelit, puheet, järjestöjen kotisivut sekä heidän omat julkaisunsa, kuten toimintakertomukset.

1.4 Metodologia

Totuus- ja sovintoprosessien luonteen vuoksi tutkielmani hyödyntää sekä oikeustieteen että historian tutkimuksen metodologiaa. Näissä tämän päivän tarpeesta nousseissa oikeuskäytännöissä selvitetään sekä sovitetaan menneitä vääryyksiä. Kyseessä on poikkitieteellinen teema, joka kuuluu erityisesti ihmisoikeustutkimuksen kentälle. Oikeushistorian professori Jukka Kekkonen esittää haasteen: ”oikeudellisia ilmiöitä olisi yritettävä tarkastella koko yhteiskunnan ja kulttuurin rikkaassa ja moninaisessa kentässä ilman, että tieteenalakohtaiset rajat tai perinteet asettaisivat tarkastelulle rajoittavia ehtoja”³². Tämän haaste kuvaa myös metodisia valintojani.

Tutkielmani sijoittuu pintapuolisesti oikeusvertailun toimintaperiaatteen alle, sillä vertaan Suomen totuus- ja sovintoprosesseja kansainvälisestä totuus- ja sovintoprosessien kansainvälisiin malleihin. Jaakko Husa on kuvaillut oikeusvertailun erityisyyden johtuvan siitä, ettei sillä ole suoranaista emätiedettä vaan se rakentaa oman metodologiansa tapauskohtaisesti. Oikeusvertailussa on erikseen hahmotettava ja perusteltava, mitä tehdään ja miksi tehdään. Hän luonnehtii: ”Muiden ei-normatiivisten tutkimushaarojen tapaan oikeusvertailu on ikään kuin metodisen selityksen velkaa”³³. Ari Hirvosen luonnehdinnan mukaan oikeusvertailussa yhdistyvät muun muassa lainopin, kielitieteen ja kulttuurintutkimuksen menetelmät.³⁴ Näin ollen salliva moninaisuus ilmentää oikeusvertailun metodologiaa.³⁵ Tässä tutkielmassa hyödynnän sallivaa pluralismia yhdistämällä funktionaalisen

³¹ Viitotot muistot – Selvitys kuuroihin ja viittomakielisiin Suomen historiassa 1900-luvulta nykypäivään kohdistuneista vääryyksistä sekä niiden käsittelyyn tarkoitettun totuus- ja sovintoprosessin käynnistämisen edellytyksistä. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:61.

³² Kekkonen 2013, 20.

³³ Husa 2017, 1089-1090.

³⁴ Hirvonen 2011, 54.

³⁵ Husa 2010 708.

oikeusvertailun ja oikeudellisen siirännäisen (*legal transplant*) käsitteen erityisesti historiatieteelle tyypillisen kontekstualisointiin.

Husan mukaan Ernst Rabel määritteli ensimmäisenä funktionalismin osaksi oikeusvertailua. Rabel ei kuitenkaan luonut tarkkaa metodologiaa vaan enemmänkin teoreettisesti epätarkan nyrkkisäännön. Rabelin funktionalismin ytimessä oli ajatus, että yksittäisten säädösten tutkimisen sijaan vertailun painopisteen tulisi olla ratkaisuisissa, joita valtiot laissaan tekevät samankaltaisissa tilanteissa.³⁶ Konrad Zweigert ja Hein Kötz veivät funktionaalisen oikeusvertailun metodologian pidemmälle. Heidän perusajatuksensa mukaan oikeusvertailun metodologinen pohja on funktionalismissa ja kaikkien tutkimuksellisten valintojen tulisi rakentua tälle ajatukselle. Zweigert ja Kötz jatkavat perustelemalla, että oikeudenalalla voidaan verrata vain toimintoja, jotka toteuttavat samaa funktiota.³⁷ Funktionaalisen oikeusvertailun ajatus perustuu siihen, että näennäisesti erilaiset oikeudelliset instituutiot, säännökset ja käytännöt voivat eri oikeusjärjestyksissä suorittaa samoja funktioita. Samalla ymmärretään myös, että päällepäin samanlaiset säännökset ja käytännöt samankaltaisuudestaan huolimatta voivat suorittaa erilaisia tehtäviä eri oikeusjärjestyksissä.³⁸

Husa ei määrittele funktionalismia metodina vaan metodologisena metaforana. Hänen mukaansa funktio voidaan nähdä konseptina, joka helpottaa oikeudellisten ilmiöiden hahmottamista osana suurempaa järjestelmää ja kontekstia. Toisin sanoen funktionalismi oikeusvertailussa on kuin kielikuva, jonka avulla konstruoida analogia kahden asian (laki ja yhteiskunta, normit ja faktat) välillä selittämällä, että ne ovat erottamattomasti kietoutuneet toisiinsa. Tässä määritelmässä Husa palaa lähemmäs Rabelin nyrkkisääntöä.³⁹ Oleellista on luoda käsitteellinen kehikko, joista tarkastella eri järjestelmiä.⁴⁰ Tässä tutkielmassa ymmärrän funktionalismin Husan määrittelemänä metodologisena metaforana sekä toiminnan nyrkkisääntönä. Tiukan funktionaalisen oikeusvertailun sijaan hyödynnän sitä kevyellä otteella, koska en vertaa Suomen totuus- ja sovintoprosesseja jonkin tietyn valtion vastaaviin vaan tutkimuskirjallisuudessa määriteltyihin totuus- ja sovintoprosessien kansainvälisiin malleihin.

Alan Watson määritteli 1970-luvulla luomansa oikeudellisen siirännäisen (*legal transplant*) osaksi oikeusvertailevaa tutkimusta, jonka ytimeen hän asetti oikeushistorian, oikeusjärjestelmien kehityksen ja yhteiskuntien historialliset suhteet toisiinsa. Watsonin mukaan oikeudellisen

³⁶ Husa 2013, 10-12, 16.

³⁷ Zweigert, Kötz 1987, 31.

³⁸ Husa 2017, 1096; Zweigert, Kötz 1987, 31-46.

³⁹ Husa 2013, 17-19.

⁴⁰ Husa 2010, 706.

siirännäisen käsite tarkoittaa jonkin yksittäisen lain säännöksen tai kokonaisen oikeusjärjestelmän siirtymistä valtiosta toiseen. Watson tulkitsee lainautumisen keskeisenä lain ja eri oikeusjärjestelmien kehityksessä, vaikka paradoksaalisesti oikeusjärjestelmää ja sen säännöksiä on usein pidetty valtioilleen leimallisina. Hänen määritelmässään lainautuminen on usein tapahtunut historiallisten yhteyksien kautta valtiosta toiseen eikä se ole aina ollut tarkkarajaista ja tietoista toimintaa.⁴¹

Oikeuden lainautumiselle ja oikeudellisella siirännäisellä on kriittikkonsa. Heistä kovaäänisimpiä on ollut Pierre Legrand, jonka relativistisen näkemyksen mukaan oikeudellinen siirännäinen on kulttuurisen omaleimaisuuden vuoksi mahdoton⁴². Husan mukaan Legrand on jäänyt vähemmistöön, sillä monet tutkijat pitävät lainautumista edelleen oleellisena osana oikeudellista muutosta. Myös Paul Nelken kumoo Legrandin näkemyksen, vaikkei hän käytä oikeudellisen siirännäisen metaforaa vaan määrittelee lainautumisen oikeudellinen siirto (*legal transfer*) käsitteellä⁴³. Ajatusta oikeuden lainautumisesta on siis kehitetty edelleen ja eri suuntiin, jonka seurauksena Watsonin luoma oikeudellinen siirännäinen on saanut rinnalleen kilpailijoita. Eri käsitteistä ja määritelmistä huolimatta globalisaatio, kansainvälistyminen ja Euroopan integraatio lisäävät oikeuden lainautumista tehden puheista oikeuden järjestelmäsidoonaisuudesta entistä epäuskottavampia.⁴⁴

Nojaudun tutkielmassani klassikkometaforaan, sillä totuus- ja sovintoprosessit voidaan nähdä ihmisoikeuskentän valtioista toiseen lainautuneina ja kontekstiinsa sopeutettuina oikeudellisina siirännäisinä. Pohjimmiltaan siirännäisessä on kyse säännön keskeisidean omaksumisesta tarkan kopioimisen sijaan. Husa on kuvannut oikeudellista siirännäistä: ”Kun vieraan mallin pohjalta ryhdytään muovaamaan vastaavaa oman oikeuden konstruktiota, niin vieraan oikeuden voi todeta lainautuneen ja siten vaikuttaneen oikeudelliseen omaksujakulttuuriin”. Merkittävää ei ole edes siirännäisen onnistuminen vaan lainaaminen itsestään, sillä myös hyljeksintäreaktio on vuorovaikutusta järjestelmien välillä.⁴⁵ Lisäksi Nelkenin mukaan olisi virheellistä puhua vain siitä, miten lainattu säännös sopii nykyiseen oikeusjärjestykseen vaan ennemmin kyse on siitä, miten se sopii haluttuun tulevaisuuteen. Tavoitteena on, että lainattu säännös muuttaa yhteiskuntaa toivottuun suuntaan tai ratkaisee olemassa olevan ongelman.⁴⁶ Oikeudellinen siirännäinen auttaa vastaamaan kysymyksiin, mikä tämä siirännäinen on, mikä on lainaamisen päämäärä ja mistä se tuli Suomeen.

⁴¹ Watson 1993, 6-7, 19, 21.

⁴² Esimerkiksi Legrand 2003, 57.

⁴³ Nelken 2003, 437, 441-446, 457-458.

⁴⁴ Husa 2014, 925-926.

⁴⁵ Husa 2014, 924-925.

⁴⁶ Nelken 2003, 457.

Kontekstualisoinnin avulla taas tarkastelen, mitkä asiat selittävät totuus- ja sovintoprosessien rantautumista Suomeen. Heikki Ylikangas kuvailee, että lainaavassa yhteiskunnassa tarvitaan aina ryhmä tai ryhmiä, jotka haluavat muutoksia olemassa olevaan asiantilaan⁴⁷. Husa on jalostanut Ylikankaan ajatusta: ”Samalla myös kukin aika ja kunkin ajan ominaistarpeet vaikuttavat siihen, mitä ja miten omaksumme vieraita oikeudellisia vaikutteita”⁴⁸. Markku Hyrkkäsen mukaan kontekstualisoinnissa vaikutteiden ymmärtäminen ja selittäminen vaatii problematiikan käsitteellistä erittelyä, sillä vaikutteen osoittaminen ei ole tutkimustulos vaan enemmän ongelma, joka antaa vihjeitä vertailevalle tutkimukselle⁴⁹. Näin ollen totuus- ja sovintoprosessien lainautumisen osoittaminen on oikeastaan pohja, josta lähteä vertailussa liikkeelle. Hyrkkäsen mukaan ennalta määrättyä kontekstia ei ole vaan konteksteja on monia, jolloin relevanttien kontekstien määrittely on sekä tutkimuksen väline että tulos⁵⁰.

⁴⁷ Ylikangas 1983, 220-221.

⁴⁸ Husa 2014, 934.

⁴⁹ Hyrkkänen 2007, 209-211.

⁵⁰ Hyrkkänen 2007, 200-215.

2. TOTUUS- JA SOVINTOPROSESSIT

2.1 Siirtymävaiheen oikeus ja ihmisoikeudet

Siirtymävaiheenoikeus tai transitionaali oikeus (*transitional justice*) on poliittisen muutoksen, usein demokratisoitumisprosessin, oikeuden konsepti, jota luonnehtivat ihmisoikeusloukkausten käsittelyyn liittyvät oikeudelliset valinnat⁵¹. YK määrittelee siirtymävaiheen oikeuden erilaisiksi vastuun asettamisen oikeudellisiksi ja ei-oikeudellisiksi mekanismeiksi, joiden avulla yhteiskunta pyrkii tulemaan sinuiksi menneisyytensä vääryyksien kanssa osana rauhanrakentamista ja sovintoa sekä keinona vahvistaa oikeusvaltioperiaatetta. Näihin oikeudellisiin ja ei-oikeudellisiin mekanismeihin lukeutuvat oikeudenkäynnit, totuuden selvittämiseen tähtäävät prosessit, hyvitysohjelmat, institutionaaliset reformit sekä erilaiset yhdistelmät edellä luetelluista.⁵² Totuus- ja sovintoprosessit, erityisesti komissiot, ovat siis alun perin siirtymävaiheen oikeuden instituutioita.

Ruti Teitel tunnistaa siirtymävaiheen oikeuden kehityksessä kolme aaltoa: Sen juuret voidaan jäljittää ensimmäiseen maailmansotaan, mutta ensimmäinen aalto lähti käyntiin maailmansotien jälkeen Nürnbergin oikeudenkäyntien myötä. Lyhyt valtioiden yhteistyön, sota-oikeudenkäyntien ja sanktioiden kausi loppui kansainvälisyyden jäädyttävään kylmään sotaan. Aikakauden perintönä oikeusvaltioperiaatteesta (*rule of law*) tuli standardi, jota vasten siirtymävaiheen oikeuden väittelyt kehystetään (1).⁵³ Samaan aikakauteen kytkeytyi myös ajatus, että kaikissa ajoissa ja paikoissa tapahtuvia vääryyksiä voidaan arvioida universaaleja ihmisoikeuksia vasten⁵⁴. Siirtymävaiheen oikeuden toinen aalto käynnistyi Etelä-Amerikan demokratisoitumisprosesseista 1970-luvulla sekä poliittisesta murroksesta Afrikassa ja Itä-Euroopassa 1980-luvun lopulta eteenpäin. Tällöin tuomioistuinten rinnalle konfliktien jälkiselvittelyn vaihtoehtoisina tapoina yleistyivät totuus- ja sovintokomissiot (2). Nykyisessä, 2000-luvulla alkaneessa aallossa, on siirrytty siirtymävaiheen oikeuden normalisointiin, jota kuvastaa esimerkiksi ICC:n perustaminen (3).⁵⁵

Elazar Barkanin mukaan historian hyvittäminen (*redress*) onkin siirtymävaiheen oikeutta laajempi ilmiö. Enenevässä määrin tutkimuksen kohteena on kaukaisempi menneisyys, joka on yhteydessä nykyajan kriiseihin sekä poliittisiin jännitteisiin myös demokratioissa.⁵⁶ Tähän yhtyy Onur Bakiner,

⁵¹ Teitel 2014, 49.

⁵² Guidance Note of The Secretary-General – United Nations Approach to Transitional Justice 2010, 2-3.

⁵³ Teitel 2014, 49, 50-54.

⁵⁴ Ahonen & Löfström 2012, 92.

⁵⁵ Teitel 2014, 50-51, 64.

⁵⁶ Barkan 2000, XVII; Barkan 2006, 3.

joka tunnistaa siirtymävaiheen oikeuden elimestä totuus- ja komissioista muotoutuneen demokratioiden keino käsitellä ja hyvittää omaa menneisyyttään⁵⁷. Barkan tulkitsee, ettei hyvitys enää kuulu vain tiettyyn rajattuun aikaan, kuten siirtymävaiheeseen, ankkuroiden hyvityksen keskeiseksi osaksi ihmisoikeuksia ja niiden toteutumista.⁵⁸

Ihmisoikeudet voidaan käsitteellistää universaaleiksi ihmisten oikeuksiksi, jotka ovat luonteeltaan yleismaallisia, luovuttamattomia, perustavanlaatuisia ja jakamattomia⁵⁹. Ne ovat olleet 1940-luvulta lähtien tähän päivään asti peili, jota vasten vääryydet heijastetaan. Klaus Günther kuvailee ihmisoikeuksien avaavan poliittisen kulttuurin epäoikeudenmukaisuuden kokemuksille tarjoamalla kielen ja sosiaaliset käytännöt, joiden avulla arvioida ja tuomita tapahtuneet vääryydet⁶⁰. Martti Koskenniemi ymmärtää Güntherin näkemyksen, mutta kritisoi ihmisoikeuksien tyypistyneen niin kutsutuksi ”ihmisoikeuspuheeksi” (*human rights talks*) Euroopan ihmisoikeuskehityksessä. Hän argumentoi, että oikeusjärjestyksiin institutionalisoinnin jälkeen ihmisoikeudet kadottivat muutosvoimansa sekä retorisen vahvuutensa.⁶¹ Güntherin mukaan Koskenniemen kuvaama rappeutuminen on kytköksissä ihmisoikeuksien väärinkäyttöihin ideologisista, poliittisista tai taloudellisista syistä. Hänen mukaansa jako oikeuksien ja politiikan välillä sekä tyhjä ihmisoikeuspuhe voidaan välttää, jos vääryyttä kokeneet tunnistetaan tasavertaisiksi osallistujiksi ihmisoikeuskeskusteluissa. Taustalla on ajatus, että jokainen ihminen tunnistetaan omaan ääneensä oikeutettuna persoonana, jonka kokemuksille annetaan yhteiskunnallisessa keskustelussa tilaa.⁶² Ihmisoikeuskentän toimijana onnistuakseen, demokratioiden totuus- ja sovintoprosessien tulisi siis antaa ääni sen aiemmin menettäneille ja yhteiskunnassa marginalisoiduille. Lisäksi prosessien tulisi johtaa vastuunottoon ja toimiin, jotta ne eivät kutistu vain tyhjäksi ihmisoikeuspuheeksi.

Samalla eri yhteisöissä ja eri aikakausina vallitsevat näkemykset oikeuden ideologisesta perustasta ja poliittisesta merkityksestä määrittävät sen, mitkä vääryydet nousevat yhteiskunnassa oikeudellisesti selvitettäviksi ihmisoikeusongelmiksi ja mitkä taas vastausta vaille jääviksi ihmisoikeuskysymyksiksi⁶³. Totuus- ja sovintoprosesseissa historian vääryys sanoitetaan ihmisoikeuksien kielelle, mutta kansallinen konteksti ja sen politiikka määrittää, onko kyse oikeudellisia toimia vaativasta ihmisoikeusongelmasta vai ihmisoikeuskysymysten

⁵⁷ Bakiner 2016, 37.

⁵⁸ Barkan 2006, 3-4.

⁵⁹ Ojanen & Scheinin 2010, ”Kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja Suomen perusoikeusjärjestelmä”.

⁶⁰ Günther 1999, 117-144.

⁶¹ Koskenniemi 2011, 134-152.

⁶² Günther 1999, 143.

⁶³ Ihmisoikeusindikaattorien käyttäminen Suomen perus- ja ihmisoikeustilanteeseen, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 36/2016, 14.

institutionalisoidusta pohdinnasta. Keskeisessä asemassa on yhteisön näkemys ihmisoikeuksien universaalista luonteesta ja siitä, ovatko menneet vääryydet vielä nykyajassa käsiteltäviä oikeudellisia ongelmia.

2.2 Historiallinen vääryys ja oikeudenmukaisuus

Historiallinen vääryydellä ei ole selkeitä rajoja, sillä lista hyvitetävistä vääryyksistä laajenee jatkuvasti. Historiallisen vääryyden piiriin voidaan liittää monenlaisia väkivaltaisia ja väkivallattomia tapahtumia, käytäntöjä, instituutioita sekä rakenteita. Sen taustalla on yksilöitä tai väestöryhmiä, joilta on eri perustein riistetty elanto, perusoikeudet tai sosiaalinen asema.⁶⁴ Nykyaikana käsitellyt historialliset vääryydet luokitellaan ihmisoikeusloukkauksiksi, jonka vuoksi historiallisen oikeudenmukaisuus on kiinteässä yhteydessä ihmisoikeuksiin sekä moraalisenä että oikeudellisenä viitekohtana⁶⁵. Historialliseen vääryyteen ja sen oikaisemiseen liittyvät kysymykset vastuusta ja velvollisuudesta menneestä ja nykyisyyttä kohtaan.

Ajallinen ulottuvuus on ilmiössä keskeinen, sillä historiallisen oikeudenmukaisuuden vaatimukset nousevat aina nykyajan tarpeesta. Barkanin mukaan historiallinen vääryys on sellainen, joka päättymisestään huolimatta vaikuttaa niistä selviytyneisiin⁶⁶. Myös Berber Bevernage kuvaa ilmaisulla ”ajan politiikka” (*politics of time*), ettei ajallinen etäisyys, historian ja nykyisyyden suhde, ole neutraali. Hän tulkitsee ajan kulttuurisena ja poliittisena artefaktina, joka haastaa läntisen modernin tiukasti historian ja nykypäivän erottelevan aikakäsityksen. Menneisyyden traumaattiset ja selvittämättä jääneet tapahtumat piinaavat edelleen yksilöitä ja yhteisöjä, jolloin kyse ei ole puhtaasti vain menneestä tapahtumasta.⁶⁷ Niin kutsutut sukupolviakin lävistävät taakkasiirtymät tekevät menneisyydestä, historian vääryyksistä, osan nykyisyyttä ja näin ajankohtaisen. Pirkko Siltalan mukaan taakkasiirtymät osoittavat ajan moniulotteisuuden yhdistämällä nykyisyyden, menneen ja tulevan. Siltala tiivistää Martti Siiralan 1960-luvulla luoman taakkasiirtymän käsitteen: ”Taakkasiirtymäksi kutsutaan vaimennettujen ja työstämättömien traumaattisten kokemusten

⁶⁴ Bakiner 2015, 148-149.

⁶⁵ Neumann & Thompson 2015, 12.

⁶⁶ Barkan 2000, XXX.

⁶⁷ Bevernage 2012, 11-15.

siirtymistä sukupolvelta toiselle”.⁶⁸ Totuus- ja sovintoprosesseissa tavoitteena on historialliset vääryyksien aiheuttamien taakkasiirtymien katkaiseminen ja kollektiivisen muistin muuttaminen.

Klaus Neumannin ja Janna Thompsonin mukaan jonkin tapahtuman tai asian identifioiminen historialliseksi vääryydeksi asettaa vaatimuksen tarkoituksenmukaiselle reaktiolle, jonkinlaiselle vastaukselle tai tunnustukselle. Erilaiset vaihtoehdot sopiviksi vastauksiksi nousevat moraalista ja oikeusfilosofiasta sekä yleisestä oikeustajusta.⁶⁹ Reaktiossa on kyse yrityksestä hyvittää mennyt ja näin pyrkiä kohti oikeudenmukaista ratkaisua. Onur Bakiner kuvailee historiallisen oikeudenmukaisuuden viittaavan materiaalistien ja symbolisten oikeuksien reilumpaan uudelleen jakamiseen. Pyrkimyksenä on identifoida sekä oikaista menneisyyden teoista juurensa juontava syrjintä ja riisto asettamalla menneisyyden teoille moraalinen, poliittinen tai jopa rikosoikeudellinen vastuu. Historiallinen oikeudenmukaisuus saattaa tapauskohtaisesti liittyä nykyiseen sosiaaliseen epäoikeudenmukaisuuteen, sillä menneisyyden vääryydet ovat usein yhteydessä oikeuksien epäreiluun jakautumiseen.⁷⁰ Toisin sanoen historian vääryydet ovat osittain päällekkäinen ilmiö nykyajan syrjinnän kanssa⁷¹.

Historiallinen oikeudenmukaisuus herättää kysymyksen toimijuudesta sekä yksilön ja yhteisön vastuusta. Neumann ja Thompson kuvailevat menneiden ihmisoikeusloukkausten olleen usein ajan hengen mukaisia ja saaneen tukea yksilöiltä. Samalla he muistuttavat, etteivät menneisyyden vakavimmat rikokset olleet puhtaasti vain yksilöiden tekemiä vaan usein lait, rakenteet ja yhteiskunnan käytännöt ovat tehneet ne mahdollisiksi.⁷² Myös Stiina Löytömäen mukaan yhteistä monille menneisyyttä koskeville vaateille on, että vaateiden kohteena olevat ihmisoikeusrikkokset on tehty valtiovallan nimissä. Rikokset ovat ainakin epäsuorasti perustuneet valtion harjoittamaan politiikkaan tai sen instituutiot ovat olleet väärintekijöinä.⁷³

Historiallisen vääryyden käsittely on moraalisesti relevanttia, muttei kuitenkaan valtiovaltaa sitovaa⁷⁴. Miksi nykyisen hallinnon ja poliittisen eliitin tulisi pyytää anteeksi tai hyvittää edellisen hallinnon tekoja? Ehdotukset historian hyvittämisestä esimerkiksi virallisen anteeksipyynnön tai taloudellisen kompensaaion muodossa luovat Malin Arvidssonin sanojen mukaan ”taannehtivan vastuun ongelman” (*retroactivity dilemma*). Nimenomaan muuttuva yhteiskunta, politiikka ja lainsäädäntö mahdollistavat menneisyyden lakien ja käytäntöjen kritisoinnin sekä valtiollisen

⁶⁸ Siltala 2016, 7, 29.

⁶⁹ Neumann & Thompson 2015, 10.

⁷⁰ Bakiner 2015, 148-150.

⁷¹ Barkan 2000, XXXI.

⁷² Neumann & Thompson 2015, 10-11.

⁷³ Löytömäki 2006, 396.

⁷⁴ Bakiner 2015, 148-150.

hyvityksen vaatimisen. Silti yleisin historiallisen oikeudenmukaisuuden kritiikki on, ettei historian toimijoita tulisi tuomita nykystandardien valossa.⁷⁵ Miten voimme tuomita nykypäivästä aikanaan täysin laillisia ja ajan hengen mukaisia toimia? Eikö kyseessä olisi anakronismi? Arvidsson jatkaa, että lainsäädännön keskeisiin periaatteisiin kuuluu taannehtivan lainsäädännön kieltö. Toisaalta taas vaateet epäoikeudenmukaisuuden tunnustamisesta tehdään nykyajassa, koska menneisyydessä uhreilta oli evätty riittävät oikeussuojakeinot. Edellä kuvailtu ”taannehtivan vastuun ongelma” on historiallisten epäoikeudenmukaisuuksien hyvittämisen keskiössä.⁷⁶

Se miten historialliseen vääryyteen suhtaudutaan, on vaihdellut valtiosta toiseen. Suvereeni valtio voi valita, millaisen kannan se asiaan ottaa tai pyrkiikö se käsittelemään menneisyyttään ollenkaan. Tapoja ja prosesseja käsitellä valtion historian kipukohtia ovat esimerkiksi muistomerkit, museot, valtiolliset anteeksipyyntöt, lait, oikeudenkäynnit, erilaiset viralliset selvitykset, tutkimukset sekä totuus- ja sovintokomissiot. Tässä tutkielmassa keskityn edellä luetellun kaltaisiin totuus- ja sovintoprosesseihin, joiden avulla valtio pyrkii yhdessä kansalaisyhteiskunnan kanssa kohti historiallista oikeudenmukaisuutta. Käsitelen historiallisen oikeudenmukaisuuden prosessia sisällyttäen tarkastelun ytimeen totuus- ja sovintokomissiot. Beverangen mukaan tällaiset prosessit, varsinkin totuus- ja sovintokomissiot, ovat historian ja lainkäytön väliin sijoitettu hybridi⁷⁷. Myös Löytömäki kirjoittaa totuus- ja sovintokomissioiden hämärtävän oikeudellisen ja ei-oikeudellisen toiminnan rajoja⁷⁸.

2.3 Totuus- ja sovintokomissio

Eri tavoin järjestetyt totuus- ja sovintoprosessit ovat välineitä käsitellä historian moraalista, oikeudellista ja poliittista merkitystä⁷⁹. Totuus- ja sovintoprosesseja on vaikea kuvailla ilman niiden kuuluisinta ilmenemismuotoa totuus- ja sovintokomissiota, josta on tullut keskeisin institutionaalinen tapa muotoilla menneisyyttä käsittelevä prosessi.⁸⁰ Yleisyydestään huolimatta totuus- ja sovintokomissiot ovat kohdanneet myös laajaa kritiikkiä, esimerkiksi komissiot nostavat keskustelun

⁷⁵ Arvidsson 2019, 160.

⁷⁶ Arvidsson 2019, 160.

⁷⁷ Beverange 2012, 11.

⁷⁸ Löytömäki 2006, 396.

⁷⁹ Löfström 2012, 11-13.

⁸⁰ Viitotut muistot -tutkimusraportti, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:61, 182.

totuuden ja sovinnon suhteesta eli uhraavatko ne oikeudenmukaisuuden sovinnon alttarille⁸¹. Kritiikistä huolimatta ilmiö on laajentunut ja perinteisestä siirtymävaiheen instituutiosta on muotoutunut myös demokratioiden tapa käsitellä menneisyyttään.

Totuus- ja sovintokomissioilla ei ole yhtä vakiintunutta määritelmää, vaan tutkijat ovat kiistelleet ja pyrkineet eri tavoin määrittelemään niiden konseptuaalisia rajoja – millaiset toimijat voidaan laskea totuus- ja sovintokomissioiksi? Alan johtavaksi auktoriteetiksikin kuvailtu⁸² Priscilla Hayner määritteli jo vuonna 1994 perusedellytykset vertailtuaan 15 vuosina 1974–1994 toiminutta totuus- ja sovintokomissioita. Haynerin mukaan totuuskomissio käsittelee aina menneisyyttä (1), totuuskomissio ei keskity vain yksittäisiin tapahtumiin vaan pyrkii maalaamaan laajemman kuvan rajatun ajan sisällä tapahtuneista ihmisoikeusloukkauksista (2), totuuskomissio on olemassa vain ennalta määritellyn ajan eli yleensä loppuraportin julkaisemiseen asti (3) ja komission on aina asettanut jonkinlainen auktoriteetti, kuten valtio tai YK (4).⁸³ Totuus- ja sovintokomissioiden monipuolistumisen myötä Hayner päivitti määritelmäänsä 27 vuotta myöhemmin viidennen kohdan: totuuskomissio on laajasti tekemisissä vääryyksien kohdeyhteisön kanssa keräämällä heidän kokemuksiaan (5). Hän painottaa, ettei määritelmä totuuskomissiolle saa olla liian tiukka.⁸⁴

Oikeustieteilijä Mark Freeman on kritisoinut Haynerin määrittelemää ja tarjonnut tilalle yksityiskohtaisempia perusedellytyksiä. Määritelmän mukaan totuuskomissiot ovat autonomisia *ad hoc* -elimiä, jotka valtio on asettanut tai valtuuttanut. Freeman on verrannut totuuskomissioiden autonomiaa vallan kolmijakoon ja tuomioistuinten autonomiaan; valtion nimitys ei heikennä komission itsenäisyyttä, kunhan se nauttii operatiivisesta autonomiasta. Hänen mukaansa totuuskomissiot tutkivat menneisyyden vakavia perus- ja ihmisoikeuksia, humanitaarista oikeutta tai rikoslakia rikkovia väkivallantekoja, jotka tapahtuivat esimerkiksi aseellisen konfliktin aikana tai sortavan valtiovallan alaisuudessa. Näiden vahvasti uhreihin keskittyvien komissioiden tehtävänä on kuvailla tutkittavien väkivaltaisuuksien syitä ja seurauksia osana laajaa historiallista narratiivia. Freeman pitää määritelmäänsä luonteeltaan normatiivisen sijasta kuvailevana samalla muistuttaen, ettei määritelmä ole kiveen hakattu vaan sen kuuluukin elää ilmiön muuttuessa.⁸⁵

Politiikantutkija Onur Bakiner taas kertoo yhdistävänsä määritelmässään muun muassa Haynerin ja Freemanin luettelemia perusedellytyksiä. Hänen mukaansa totuuskomissiot ovat väliaikaisia elimiä, jotka on perustettu virallisen mandaatin turvin tutkimaan menneisyyden ihmisoikeusloukkauksia ja

⁸¹ Historians Without Borders 2018, 8; Barkan 2000, XXXVIII.

⁸² Freeman 2006, 12.

⁸³ Hayner 1994, 600, 604.

⁸⁴ Hayner 2011, 11-12.

⁸⁵ Freeman 2006, 14, 17-19.

tunnistamaan väkivaltaan johtaneita syitä sekä rakenteita. Lopuksi niiden tehtävänä on julkaista poliittisesti riippumaton raportti. Määritelmä sisältää viisi perusominaisuutta: totuuskomissiot toimivat rajoitetun ajan (1), ne julkaisevat tärkeimmät löydökset ja suositukset tiivistävän loppuraportin (2), komissiot tutkivat rajatun määrän menneisyyden loukkauksia tietyllä aikavälillä keskittyen yksittäisten tapausten lisäksi laajempiin rakenteisiin, syihin ja seurauksiin (3), totuuskomissiot nauttivat autonomiasta muihin poliittisiin toimijoihin nähden (4) ja totuuskomissiot ovat virallisia usein jonkin valtion instituution nimeämiä elimiä (5).⁸⁶

Barkan taas nimeää ei-siirtymävaiheen instituution historiakomissioksi tehden eroa edellä kuvailtuihin perinteisiin totuuskomissioihin. Historiakomissio pyrkii käsittelemään kansalliseen identiteettiin liittyvää rakenteellista epäoikeudenmukaisuutta tarjoamalla toiminnallaan selityksen ja laajemman kontekstin tapahtuneille vääryyksille samalla torjuen nationalistisia myyttejä. Pyrkimyksenä on uhrien kokemien epäoikeudenmukaisuuksien tunnistaminen ja tunnustaminen. Yrityksenä on sisällyttää kohdeyhteisön kokemukset osaksi kansallista keskustelua ja sitä kautta osaksi kansallisvaltion yhteistä historiaa.⁸⁷ Barkan vie määritelmänsä siirtymävaiheen oikeutta pidemmälle ja hänen hahmottelemansa historiakomissio kuvastaa varsinkin ei-siirtymävaiheen komissioita ja pyrkimyksiä laajentaa kansallista tarinaa. Totuus- ja sovintokomissioiden eduksi tunnustetaan kyky historialliseen tulkintaan, joka luo mahdollisuuksia paranemiseen ja sovintoon⁸⁸.

Kaikki totuus- ja sovintokomissiot eivät siis ole samanlaisia vaan Bakiner tunnistaa niiden kehityksessä kolme eri sukupolvea, joiden aikana komissiot ovat levinneet siirtymävaiheesta ei-siirtymävaiheen valtioihin sekä kehittyvistä maista kehittyneisiin⁸⁹. Samalla komissio siirtymävaiheen oikeuden instituutiona on muuttanut muotoaan. Esimerkiksi Kanadan totuus- ja sovintokomissiota tutkittuaan Rosemary L. Nagy tulkitsee, että ei-siirtymävaiheen komissiot laajentavat tarkastelun perinteisiä komissioita selkeämmin rakenteelliseen väkivaltaan⁹⁰. Lisäksi perinteisistä komissioista poiketen entistä enemmän tutkimuksen kohteena on kaukaisempi menneisyys, tehden totuus- ja sovintokomissioista entistä vahvemmin historiallisen oikeudenmukaisuuden toimijoita.⁹¹ Bakiner ja Nagy siis yhtyvät Freeman mielipiteeseen siitä, että totuus- ja sovintokomissiot ovat vakiintumaton ja muuttuva konsepti, jolloin myös ilmiön määritelmät elävät.⁹² Hayner täydentää, että pelkästään kansallinen konteksti sekä tutkittavat

⁸⁶ Bakiner 2016, 24-27.

⁸⁷ Barkan 2006, 10.

⁸⁸ Koskenniemi 2011, 179.

⁸⁹ Bakiner 2016, 34-38.

⁹⁰ Nagy 2013, 71.

⁹¹ Bakiner 2015, 154-155.

⁹² Bakiner 2016, 34; Freeman 2006, 19; Nagy 2013, 71.

loukkaukset vaikuttavat siihen, millaiseksi totuus- ja sovintokomissio lopulta muotoutuu eikä yhtä kaikkialla toimivaa institutionaalista ratkaisua voida antaa⁹³. Toisin sanoen tiettyjä yhdistäviä piirteitä ja tavoitteita voidaan tunnistaa, mutta standardoitua tarkkaa institutionaalista rakennetta ei voida muotoilla totuus- ja sovintokomissioille tai muillekaan vastaaville prosesseille.

2.4 Totuuden jäljillä – Totuus- ja sovintoprosessin elinkaari

Demokratioissa totuus- ja sovintoprosessit koskevat usein menneisyyden vääryyksiä, joissa valtio on ollut loukkaavana osapuolena, ja toiminnallaan tai toimimattomuudellaan aiheuttanut ihmisoikeusloukkauksia. Nämä historian vääryydet nousevat tavalla tai toisella julkiseen keskusteluun luoden poliittista painetta valtiovallan asianmukaiselle reaktiolle. Esimerkiksi Ruotsissa lastensuojelun sijaishuollossa tapahtunut kaltoinkohtelu nousi radio-ohjelman sekä Varastettu lapsuus (*Stulen barndom*) nimisen televisiodokumentin kautta julkiseen keskusteluun, jonka seurauksena valtio käynnisti aiheesta selvityksen.⁹⁴ Kanadassa taas perustettiin totuus- ja sovintokomissio selvittämään alkuperäiskansojen jäsenille koulukodeissa tapahtuneita ihmisoikeusloukkauksia entisten oppilaiden esittämän joukkokanteen seurauksena⁹⁵. Aiheet eivät nouse virallisen selvityksen kohteiksi sattumalta vaan usein kohdeyhteisö, sen eturyhmät, tutkijat, poliitikot ja media työskentelevät aktiivisesti menneisyyden epäkohdan julkituomisen puolesta. Menneisyyden selvittäminen totuus- ja sovintoprosessien avulla on monia toimijoita vaativan poliittisen prosessin tulos, jonka juuret ovat syvällä nykyajan poliittisissa ja oikeudellisissa kamppailuissa⁹⁶. Ihanteellisesti sovintoprosessi on kuin osallistava koko yhteiskuntaa aktivoiva keskustelu.

Keskusteluun osallistuakseen valtion tulisi vastata kansalaisyhteiskunnasta nousseeseen vakavia menneisyyden ihmisoikeusloukkauksia koskevaan keskustelunaloitukseen. Prosessiin lähdettyään valtion ensimmäisenä tehtävänä on hahmotella esiyymmärrys tapahtuneista vääryyksistä, sillä alustava kartoitus auttaa prosessin institutionaalisen rakenteen ja toimeksiannon eli mandaatin muotoilussa.⁹⁷ Haynerin mukaan mandaatti tulisi muokata keskustelussa ihmisoikeus- ja kohdeyhteisön järjestöjen

⁹³ Hayner 2011, 5.

⁹⁴ Arvidsson 2020, 162.

⁹⁵ Jung 2010, 225-226.

⁹⁶ Arvidsson 2020, 162.

⁹⁷ Viitotut muistot -tutkimusraportti, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:61, 162, 164.

sekä muiden itsenäisten toimijoiden kanssa⁹⁸, vaikka lopulta virallinen taho, yleensä valtio, antaa päätöksen totuus- ja sovintoprosessin asettamisesta⁹⁹. Myös Bakiner painottaa, ettei kyse ole puhtaasti vain valtion tai kansalaisyhteiskunnan prosesseista vaan eri yhteiskunnan toimijoiden vuorovaikutuksesta¹⁰⁰. Totuus- ja sovintoprosessin legitimiteetti siis nojaa kansalaisyhteiskunnan ja valtion vuorovaikutukselle sekä valtion sitoutumiselle prosessiin.

Mandaatissa määritellään totuus- ja sovintoprosessin luonne, osapuolet, tehtävät sekä tavoitteet. Mandaatissa komissioksi, menneisyys selvitykseksi, tutkimukseksi tai muilla tavoin muotoillun prosessin päämääränä on toteuttaa moniäänisen keskustelun tuloksena määritellyt tehtävät. Freemanin mukaan ydintehtäväksi on perinteisesti luokiteltu tutkimuksen tekeminen ja totuuden selvittäminen, vaikka osalle toimijoista on annettu myös lainkäyttövaltaa, esimerkiksi Etelä-Afrikan totuus- ja sovintokomissiolla oli armahdusoikeus ja Marokon komissiolla oli oikeus myöntää kompensatiota uhreille.¹⁰¹ Ravi de Costa kuvailee varsinkin demokratioiden totuus- ja sovintoprosessien olevan yleensä diskursiivisia toimijoita eli historiasta kootun uuden diskurssin odotetaan muuttavan yhteiskunnan sisäisiä suhteita. Taustalla on ajatus, että prosessissa kerätty ja analysoitu tieto ja sen pohjalta tehdyt suositukset johtavat uudenlaiseen ymmärrykseen sekä sovintoon.¹⁰² Tiedon eli totuuden avulla totuus- ja sovintoprosesseissa on tarkoitus tuottaa vääryyttä poistavaa toimintaa niin eri väestöryhmien keskuudessa kuin virallisella rakenteellisella tasolla¹⁰³.

Osallistavuuden ja keskustelun ihanne jatkuu varsinkin totuus- ja sovintokomissioissa myös komissaarien valinnassa. Välillä tavat valita komissaarit on määritelty jo mandaatissa ja usein valtiolla on virallinen rooli komissaareja nimetessä. Hayner ja Freeman suosittavat osallistavia ja eri näkökantoja sekä väestöryhmiä huomioivia tapoja valita komissaarit, koska tällöin komissiolla on laajempi yleisön tuki. Osallistava valintaprosessi on oleellinen, koska komission lopullinen muoto vaikuttaa laajalti sen koettuun itsenäisyyteen sekä julkisuuskuvaan.¹⁰⁴ Koettuun itsenäisyyteen vaikuttaa myös komission suhde muihin toimijoihin. Totuus- ja sovintoprosessin sekä mahdollisen komission tuleekin nauttia operationaalisesta autonomiasta sekä olla irrallinen muista poliittisista elimistä¹⁰⁵. Valtion tehtävänä on myös taata prosessille riittävät taloudelliset ja ajalliset resurssit, joilla hoitaa asetetut tehtävät itsenäisesti, huolellisesti ja eettisesti¹⁰⁶.

⁹⁸ Hayner 2011, 211.

⁹⁹ Hayner 1994, 600, 604; Freeman 2006, 17-18; Bakiner 2016, 25-27.

¹⁰⁰ Bakiner 2016, 44.

¹⁰¹ Freeman 2006, 34-35.

¹⁰² De Costa 2017, 186.

¹⁰³ Viitotut muistot -tutkimusraportti, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:61, 163.

¹⁰⁴ Freeman 2006, 29, 30; Hayner 2011, 212-213.

¹⁰⁵ Bakiner 2016, 25-27, 44; Freeman 2006, 17-18.

¹⁰⁶ Hayner 2011, 216-217; Freeman 2006, 31.

Itsenäisesti toimivat ja eri tavoin muotoillut totuus- ja sovintoprosessit ovat kokemuskeskeisiä tiedontuotannon instituutioita, joiden ytimessä on moraalinen tavoite tunnistaa ja tunnustaa historian vääryydet. Tutkijoiden mukaan prosesseissa menneisyyden tapahtumia ja ihmisoikeusloukkauksia selvitettäessä keskeisessä osassa ovat kohdeyhteisön sekä muiden asianosaisten kokemukset ja niiden keräämisen fasilitoiminen.¹⁰⁷ Toimintaan kuuluvat oleellisesti erilaiset julkiset ja yksityiset kuulemiset, joissa tila puhua tulee antaa kaikille osallisille: niin väärintekijöille kuin uhreille¹⁰⁸. Freeman jakaa historian vääryyksistä kuultavat henkilöt karkeasti neljään kategoriaan: tosiasialliset uhrit (1), uhrien puolesta lausunnon antavat (2), tekojen todistajat (3) sekä väärintekijät (4)¹⁰⁹.

Totuus- ja sovintoprosessit ihanteellisesti avaavat tilan dialogille, jossa kohdeyhteisön jäsenet, erityisesti marginalisoidut ja haavoittuvimmat, voivat kertoa kokemuksistaan¹¹⁰. Kokemusten kerääminen vaatii aiheesta riippumatta sensitiivisyyttä, kunnioitusta sekä tietoisuutta kontekstista, koska muisti linkittää ajan, paikan ja identiteetin toisiinsa.¹¹¹ Asianosaisten kohtaamisen tulisi olla keskustelevaa, tasavertaista sekä pakotteetonta, jolloin osalliset saavat vapaasti kertoa kokemuksistaan¹¹². Tutkijalla on eettinen velvollisuus yrittää ymmärtää, miksi yksilö tai yhteisö haluaa nostaa esille tietyssä ajassa tai paikassa tapahtuneen traumaattisen asian¹¹³. Kuultavana oleminen saattaa olla myös itsessään traumaattinen kokemus, jonka vuoksi tarjolla tulisi olla psykologista tukea¹¹⁴. Esimerkiksi Kanadan totuus- ja sovintokomissiossa lausuntoja kerätessä paikalla oli terveydenhuollon työntekijöitä, alkuperäiskansojen kulttuurista ymmärrystä tarjoavia työntekijöitä sekä ammattiterapeutteja. Lisäksi kansalliset tapahtumat oli suunniteltu käyttämällä alkuperäiskansojen perinteitä pyrkimyksenä luoda turvallinen tila.¹¹⁵ Sensitiiviset tutkimusmenetelmät ja yksilölle tarjottu psykologinen tuki koko prosessin ajan aina esiselvityksestä hyvitykseen ovat siis ehdottoman tärkeitä.

Kuulemisten ja haastattelujen ohella totuus- ja sovintoprosesseihin voi sisältyä muita toimintoja, kuten akateemista tutkimusta, tapahtumia, taidenäyttelyitä, muistotilaisuuksia ja -merkkejä, koulutuksia sekä seminaareja¹¹⁶. Osassa toiminnoista tarkoituksena on kohdeyhteisön ja muun

¹⁰⁷ Hayner 2011, 11-12; Malinen, Markkola & Hytönen 2019, 203-204.

¹⁰⁸ *Historian Without Borders*, Seminaariraportti 4/2018, 21; Hayner 2011, 11-12; Freeman 2006, 17-19, 36.

¹⁰⁹ Freeman 2006, 159-161.

¹¹⁰ Bakiner 2015, 159.

¹¹¹ Drozdowski & Birdsall 2018, 3-4.

¹¹² *Historian Without Borders*, Seminaariraportti 4/2018, 20-21.

¹¹³ Kuusisto-Arponen & Till 2015, 302.

¹¹⁴ Freeman 2006, 36, 186-187.

¹¹⁵ *Honouring the Truth, Reconciling for the Future. Summary of the Final Report of the Truth and Reconciliation Commission of Canada* 2015, 26, 30.

¹¹⁶ Freeman 2006, 36; *Honouring the Truth, Reconciling for the Future. Summary of the Final Report of the Truth and Reconciliation Commission of Canada* 2015, 23, 30-33.

yleisön osallistaminen sekä ryhmien välisen vuorovaikutuksen edistäminen. Esimerkiksi Kanadan komission mandaatissa määriteltiin seitsemän tapahtumaa, joiden tarkoituksena oli kokemusten keräämisen lisäksi luoda tiloja alkuperäisväestön ja muun väestön kohtaamiselle¹¹⁷. Toisin sanoen dialoginen ja ruohonjuuritasolta ylöspäin tähtäävä tila oli kirjoitettu osaksi komission rakennetta. Nagy pitää empatian ja ymmärryksen lisäämistä oleellisena, koska muutoksiin tarvitaan valtaväestön aktiivista ja itsereflektoivaa otetta¹¹⁸. Viitotut muistot -hankkeen raportti painottaa totuus- ja sovintoprosessien omistajuuden olevan koko yhteiskunnalla alleviivaten näin erilaisille kohtaamisille fasilitoitujen tilanteiden ja moniäänisen yhteiskunnallisen keskustelun tärkeyttä¹¹⁹.

Lopulta tapahtumissa ja haastatteluissa asianosaisilta kerätyt kokemukset, niin kutsuttu muistitieto, yhdistetään ja suhteutetaan muuhun historialliseen lähdeaineistoon, kuten valtion, kirkon ja kansalaisjärjestöjen arkistomateriaaleihin sekä aikakauden lainsäädäntöön. Nämä tarjoavat historiallisen selvityksen raakamateriaalin, lähdeaineiston.¹²⁰ Tutkijoiden mukaan tarkoituksena on yksittäisten tapahtumien lisäksi valottaa rakenteita sekä tapahtumien syitä ja seurauksia liittämällä ne osaksi historiallista kontekstia ja narratiivia.¹²¹ Tulokset julkaistaan erilaisten raporttien ja selvitysten muodossa, joista keskeisin on komission tai muunlaisen toimijan loppuraportti. Tarkoituksena loppuraportissa on julkaista tiivistelmä keskeisimmistä löydöksistä ja tehdä suosituksia tulevaa varten toisinaan sisältäen myös ajatuksia vaadittavasta hyvityksestä¹²². Tutkijat kuvailevat totuus- ja sovintokomissioiden olevan väliaikaisia instituutioita, joiden toiminta päättyy loppuraportin julkaisemiseen¹²³.

¹¹⁷ Honouring the Truth, Reconciling for the Future. Summary of the Final Report of the Truth and Reconciliation Commission of Canada 2015, 23.

¹¹⁸ Nagy 2013, 68-69.

¹¹⁹ Viitotut muistot -tutkimusraportti, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:61, 10, 21, 162, 178.

¹²⁰ Nagy 2013, 67; Bakiner 2015, 159.

¹²¹ Hayner 1994, 600, 604; Freeman 2006, 15, 18; Bakiner 2016, 24-27.

¹²² Bakiner 2016, 24-25.

¹²³ Freeman 2006, 32; Bakiner 2016, 24; Hayner 1994, 600, 604.

2.5 Hyvitysten ja dialogin avulla kohti historiallista oikeudenmukaisuutta

Historiallisen oikeudenmukaisuuden prosessi ei pääty loppuraportin julkaisuun, vaan keskustelu sovinnosta ja hyvityksestä on vasta alussa. Mennyttä ei voida koskaan täysin korjata eikä tehtyä saada tekemättömäksi, mutta voidaanko sitä jotenkin kompensoida? Jemima Garcia-Godos jakaa menneisyyden vääryyksien käsittelyssä hyvityksenmuodot materiaaliin ja symbolisiin sekä yksilöllisiin ja kollektiivisiin. Vakavien ihmisoikeusloukkausten korvaamista käsittelevä YK:n yleiskokouksen päätöslauselma (60/147)¹²⁴ taas jaottelee korvaustavat: hyvityksiin, kompensatioihin, kuntouttaviin ja palauttaviin toimiin sekä lupauksiin siitä, etteivät vääryydet toistu.¹²⁵ Hyvitykset voidaan siis luokitella eri tavoin ja usein ihanteellinen ratkaisu on tasapainoinen yhdistelmä erilaisia hyvityksen muotoja. Esimerkiksi nykyisen konsensuksen mukaan sekä materiaalisia että symbolisia keinoja tarvitaan menneisyyden hyvittämiseen, sillä symboliset keinot jäävät helposti tyhjiksi sanoiksi ilman materiaalista hyvitystä ja materiaallinen hyvitys taas saattaa typistyä ”verirahoiksi” ilman symbolista hyvitystä. Lisäksi hyvityksessä tulisi olla sekä yksilöllisiä että kollektiivisia piirteitä.¹²⁶

Bakiner luettelee valtion käytännön hyvityskeinoiksi muun muassa valtiolliset anteeksipyynnöt, hyvitysohjelmat, oikeudelliset toimet, taloudelliset kompensatiot, poliittisten instituutioiden uudistamisen rakenteellisen syrjinnän torjumiseksi, museot, muistomerkit sekä koulun historiankirjojen ja opetussuunnitelman uudistamiset¹²⁷. Hyvitysten institutionaaliseen järjestämiseen on siis hyvin erilaisia keinoja, joita yhdistellä. Esimerkiksi Ruotsissa selvityksen julkaisun jälkeen valtio esitti virallisen anteeksipyynnön sekä säati väliaikaisen lain, jotta lasten sijaishuollossa kaltoinkohdelluille voitiin maksaa korvauksia¹²⁸. Kanadassa taas valtiollisen anteeksipyynnön lisäksi perustettiin totuus- ja sovintokomissioista erillinen instituutio (*Individual Assessment Process*) hyvitysten maksamiseen entisille asuntolakoulun oppilaille¹²⁹. Barkanin mukaan esimerkiksi anteeksipyyntö ei tarkoita, että asia olisi tyydyttävästi loppuun käsitelty vaan kyse on ennemminkin yhdestä neuvottelujen osasta¹³⁰.

¹²⁴ *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparations for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law*, YK:n yleiskokouksen päätöslauselma 60/147, 16.12.2005.

¹²⁵ Garcia-Godos 2017, 184, 190.

¹²⁶ Garcia-Godos 2017, 180-181.

¹²⁷ Bakiner 2015, 146.

¹²⁸ Arvidsson 2020, 160.

¹²⁹ Nagy 2013, 58.

¹³⁰ Barkan 2000, XXIX.

Hyvityksen sekä totuus- ja sovintoprosessin tavoitteisiin sisältyy kollektiivisen muistin laajentaminen lisäämällä uusi ”totuus” osaksi yhteiskunnan historiakertomusta. De Costa kuitenkin kyseenalaistaa ajatuksen, että totuus, uusi historiasta rakennettu narratiivi, automaattisesti parantaisi ryhmien välisiä suhteita¹³¹. Nagy ehdottaa haitallisten ja syrjivien rakenteiden purkamiseen keinoksi ruohonjuuritasolta nousevaa dialogia ryhmien välillä, tietoisuuden ja koulutuksen lisäämistä sosiaalisen vastuun herättämiseksi sekä syrjivien rakenteiden identifioimista haitallisiksi.¹³² Toisin sanoen pelkkä perinteisten komissioiden mantra ”menneisyyden kohtaamisesta” ei tutkijoiden mielestä riitä yhteiskunnalliseen muutokseen ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden lisääntymiseen. Siihen tarvitaan yhteiskunnan eri ryhmien ja toimijoiden välistä kanssakäymistä niin totuus- ja sovintoprosessin aikana kuin sen jälkeen.

Ihanteellisesti yksittäiset totuus- ja sovintoprosessit ovat osa laajempaa yhteiskunnan historian käsittelyä, jota voisi luonnehtia moniääniseksi historialliseksi dialogiksi. Barkanin mukaan *historiallinen dialogi* viittaa epälineaariseen keskusteluun: siihen sisältyy vastakkaisten osapuolten panos, jotka eivät ole välttämättä suoraan yhteydessä toisiinsa. Puheenvuoroja voivat olla esimerkiksi totuus- ja sovintokomissiot, tutkimukset, lausunnot, konferenssit, televisiodokumentit, taidenäyttelyt ja muistomerkit. Dialogin päämääränä on historiallinen ”totuus” eli valheiden purkamisen lisäksi pyritään avaamaan kansallisia myyttejä kattavampi näkökulma menneisyyteen. Barkan määrittelee historiallisen dialogin laajempaan sekä osittain päällekkäisenä ilmiönä *historiallisen vastuuvollisuuden* kanssa. Jälkimmäisessä yksilöt pyritään saattamaan vastuuseen oikeudellisia mekanismeja hyödyntäen tai asettamalla vastuuseen valtio yksilöiden sijaan. Vaatimuksena on, että valtio tunnustaa historiansa ihmisoikeusloukkaukset ja kompensoi niitä materiaalisilla korvauksilla. Barkanin mukaan vastuuvollisuuden keskiössä on tarkkarajainen rikos, kun taas dialogi tulkitsee aihetta osana laajempaa historiallista kontekstia.¹³³ Molempia tarvitaan menneisyyden ihmisoikeusloukkausten käsittelemiseen. Ihanteellisesti totuus- ja sovintoprosessit ovat osa laajempaa koko yhteiskuntaa osallistavaa historiallista dialogia, johon kytkeytyy prosessin kautta myös vastuu. Moniääninen dialogi mahdollistaa yhteiskunnan muutoksen, kun haitallisia ja syrjiviä valtarakenteita murretaan yhteisymmärryksessä. Väärintekijän vastuunotto tunnustuksen, anteeksipyyntön ja hyvityksen muodossa taas on oleellinen osa mahdollista sovintoa ja toipumista.

Myös Bakinerin mukaan ideaalitulanteessa totuus- ja sovintoprosessit kutsuvat koko yhteiskunnan ottamaan itsetutkiskelevan otteen tarkastellessaan kansakuntansa historiaa¹³⁴. Pohjan muutokselle luo

¹³¹ de Costa 2017, 186.

¹³² Nagy 2013, 54, 65-71.

¹³³ Barkan 2015, 194-197.

¹³⁴ Bakiner 2015, 160.

Barkanin kuvailema koko yhteiskuntaa ja sen eri osa-alueita osallistava epälineaarinen historiallinen dialogi¹³⁵, jonka yksi keskustelu tai käynnistäjä on totuus- ja sovintoprosessi. Paljastettu uusi historiallinen moniääninen narratiivi ja sen ympärillä käytävä laaja selviytyjien ääntä kunnioittava dialogi lisäävät ihanteellisesti inklusiivisuutta yhteiskunnassa. Löytömäen mukaan menneisyyden vääryyksien oikaisemisprosessi on kytköksissä marginalisoitujen ryhmien näkyvämpään paikkaan poliittisessa kentässä sekä kansallisessa historiassa¹³⁶. Vähemmistöjen paikka poliittisella kentällä sekä valtaväestön empatia luovat mahdollisuuden muutoksille yhteiskunnan rakenteissa. Rakenteiden, kuten syrjivän lainsäädännön, muuttaminen taas on esimerkiksi hallinnolle tapa toteuttaa Barkanin kuvailemaa historiallista vastuuvollisuuttaan.

¹³⁵ Barkan 2015, 194-197.

¹³⁶ Löytömäki 2006, 407.

3 TOTUUS- JA SOVINTOPROSESSIT SUOMESSA

3.1 Ihmisoikeudet, perusoikeudet ja Suomi

Jaakko Husan ja Heikki Pihlajamäen mukaan monien pienten valtioiden tavoin myös Suomen oikeusjärjestys on laajalti tuontitavaraa¹³⁷. Pihlajamäki kuvailee: ”Oikeusjärjestykset ovat aina epämääräinen ja epälooginen kokoelma erilaisista historiallisista kerrostumista periytyvää normiainesta”.¹³⁸ Kansainvälisen mallin mukaisesti myös Suomen vuoden 1919 hallitusmuodon toinen luku käsitteli kansalaisten yleisiä oikeuksia, mutta osaksi perustuslakia *perusoikeus* -käsite nousi vasta vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen (969/1995) myötä. Kyseinen teksti siirrettiin lähes suoraan vuonna 2000 voimaan tulleeseen uuteen perustuslakiin (731/1999). Perusoikeusuudistuksen tavoitteena oli laajentaa yksilön perustuslain tasoista turvaa sekä luoda yksilölle mahdollisuus vedota perusoikeussäännöksiin.¹³⁹ Samalla pyrittiin yhdenmukaisempaan kokonaisuuteen Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa¹⁴⁰.

Perusoikeusuudistuksen esitöistä ilmenee, ettei muutos olisi ollut mahdollinen ilman ulkopuolelta tulleita paineita ja vaikutteita¹⁴¹. Liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen (EIS) vuonna 1989 ja Euroopan unionin (EU) jäseneksi vuonna 1995 muuttivat merkittävästi Suomen suhdetta omiin ihmis- ja perusoikeusvelvoitteisiinsa. Muutoksen taustalla oli Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT), johon yksilö kykeni viemään tapauksensa kansallisen tason pettäessä vakuuttaen näin myös Suomen tuomioistuimet ihmisoikeuksien sitovuudesta ja täytäntöönpanokelpoisuudesta.¹⁴² Eurooppalaistuminen voimisti perusoikeuslottuvuuden merkitystä Suomen valtiosäännössä¹⁴³ ja vähitellen perusoikeudet muuttuivat lainsäätämisyjärjestyksen välineistä myös yksilön oikeuksiksi¹⁴⁴.

Pekka Länsineva kuvaa murroksen jälkeistä tilaa: ”perustuslain perusoikeussäännökset ja Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeusnormit ovat tärkeä osa normatiivisesti velvoittavaa ja käytännössä sovellettavaa oikeutta niin tuomioistuimen, lainvalvojien kuin viranomaistenkin toiminnan näkökulmasta”.¹⁴⁵ Suomen perus- ja ihmisoikeuksia turvaa siis perustuslain perusoikeussäännöstö,

¹³⁷ Pihlajamäki 2009, 422; Husa 2014, 936.

¹³⁸ Pihlajamäki 2010, 733-734.

¹³⁹ Hallberg 2010, ”Perusoikeusjärjestelmä”.

¹⁴⁰ Husa & Jyränki 2021, 148.

¹⁴¹ Esimerkiksi HE 309/1993.

¹⁴² Lavapuro, Ojanen, Scheinin, 2011, 512-513.

¹⁴³ Husa & Jyränki 2021, 141.

¹⁴⁴ Hallberg 2010, ”Perusoikeusjärjestelmä”.

¹⁴⁵ Länsineva 2011, 340.

jota täydentävät kymmenet valtaosin Euroopan neuvostossa, YK:ssa tai Kansainvälisessä työjärjestössä (ILO) laaditut Suomea velvoittavat yleismaalliset ihmisoikeussopimukset. Lisäksi yksilölle tuo suojaa EU-oikeus, jonka takaamat perusoikeudet on määritelty Nizzassa vuonna 2000 poliittisena julistuksena hyväksytyssä perusoikeuskirjassa.¹⁴⁶ Kansallisella tasolla Suomen keskeisimpiä virallisia ihmisoikeustoimijoita ovat eduskunta, tuomioistuimet, valtioneuvosto virastoineen, ylimmät laillisuusvalvojat, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta, Ihmisoikeuskeskus ja ihmisoikeusasioiden erityisvaltuutetut. Myös kuntien itsehallinnon alaisuudessa tapahtuva päätöksenteko ja palveluntuotanto vaikuttavat perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen, sillä kuntien vastuulla on valtaosa yksilöä koskevien sivistyksellisten ja sosiaalisten oikeuksien toteutumisesta. Lisäksi kansalaisyhteiskunta arvio ja pyrkii edistämään perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.¹⁴⁷

Totuus- ja sovintoprosessit, ihmisoikeuskentän siirännäisenä, ovat osa edellä kuvailtua lainautumisen jatkumoa. Ihmis- ja perusoikeusajattelu on 2010-luvulta eteenpäin edennyt Suomessa pisteeseen, jossa pohditaan menneiden ihmisoikeusloukkauksien kohtaamista ja hyvittämistä pyrkimyksenä saavuttaa entistä ”eheämpi yhteiskunta”¹⁴⁸. Kehityssuunta on yhteydessä sisäisen perus- ja ihmisoikeusajattelun lisäksi kansainväliseen ihmisoikeuskentän trendiin *anteeksipyyntöjen aikakauteen*. Suomen totuus- ja sovintoprosessit ovat osa 2000-luvulla alkanutta kansainvälistä ilmiötä, jossa perinteisestä transitionaalien oikeuden välineestä totuus- ja sovintokomissioista on muokattu vakaiden demokratioiden keino pyrkiä tulemaan sinuiksi oman menneisyytensä kanssa¹⁴⁹.

Toistaiseksi, ainakaan ennen totuus- ja sovintoprosessien aikakautta, valtiolla ei ole ollut kovinkaan merkittävää roolia historiallisten vääryyksien käsittelyssä, vaan virkaa on hoitanut yhteiskunnallinen keskustelu¹⁵⁰. Suomen menneisyyden moraalista taakkaa on käsitelty paljon, esimerkiksi tutkimusta ja kaunokirjallisuutta Suomen historian kipukohdista, kuten sisällissodasta, talvisodasta ja jatkosodasta, on julkaistu runsaasti¹⁵¹. Kyynisesti Mika Aaltola on todennut, että Suomen valtion on helpompi osoittaa empatiaa kaukana tapahtuvien vääryyksien johdosta ja pahoitella tekoja, joissa se ei ole ollut osallisena. Tämä kuvaa menneisyyden käsittelyn poliittista vaikeutta ja Suomen valtion

¹⁴⁶ Ojanen & Scheinin 2010, ”Kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja Suomen perusoikeusjärjestelmä”.

¹⁴⁷ Ihmisoikeusindikaattorien käyttäminen Suomen perus- ja ihmisoikeustilanteeseen, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 36/2016, lokakuu 2016, 13, 19.

¹⁴⁸ Antti Rinteen hallituksen ohjelma 6.6.2019, 88; Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019, 90.

¹⁴⁹ Bakiner 2016, 36.

¹⁵⁰ Viitotut muistot -tutkimusraportti, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:61, 158.

¹⁵¹ Löfström 2012, 11.

vielä toistaiseksi nihkeää suhdetta historian käsittelyyn, sillä pahoittelu ja vääryyden tunnustaminen saattaisi johtaa oikeutettuun hyvitysvaatimukseen.¹⁵²

Muita toimijoita laiskemmasta otteestaan huolimatta, valtio on osallistunut historian vääryyksiä koskevaan keskusteluun eri keinoin. Toisinaan eduskunnassa kirjallisten kysymysten tai eri ministeriöiden kautta nousee menneisyyden vääryyksiä käsittelyyn. Valtion taholta on muun muassa rahoitettu ja teetetty menneisysselvityksiä, kuten Paavo Lipposen ministerikaudella 1990-luvulla toteutettu sisällissodan uhreja käsittelevä tutkimushanke¹⁵³. Valtion yritys osoittaa avoimuutta oman historian häpeäpilkkuja kohtaan oli myös esimerkiksi epäonnistunut ja kohun seurauksena peruttu Suomi 100-juhlarahasarja, jossa kolikkoa koristi sisällissodan teloituskuva¹⁵⁴. Lisäksi valtio on pyytänyt anteeksi menneisyyden tekoja, esimerkiksi pääministerinä toimiessaan Lipponen pyysi anteeksi muistomerkin julkaisun yhteydessä kahdeksan juutalaisen luovutusta Saksalle toisen maailmansodan aikana¹⁵⁵. Muistomerkit ja muistojuhlat ovat myös valtion keino käsitellä menneisyyden moraalista taakkaa.

Edellä kuvailtujen esimerkkien lisäksi menneisyyden sovittelu lainsäädännön avulla ja hyvityksiä maksaen ei ole Suomessa ennen kuulumatonta, vaikkakin harvinaista. Suomen valtio on esimerkiksi säättänyt väliaikaisia lakeja, jotka ovat mahdollistaneet korvausten maksamisen menneisyydessä tapahtuneista ihmisoikeusloukkauksista. Tällaisia tapauksia ovat olleet muun muassa *Laki valtion korvauksesta eräille Neuvostoliiton partisaani-iskujen kohteeksi joutuneille henkilöille* (697/2003) sekä *Laki valtion korvauksesta eräille internoiduille siviilihenkilöille* (510/2014). Esimerkiksi jatkosodan jälkeen internoitujen kohtalo nousi eduskunnan käsittelyyn kirjallisen kysymyksen muodossa vuonna 2008¹⁵⁶. Valtioneuvoston kanslia valmisteli Kansallisarkiston toteuttaman tutkimushankkeen, jonka pohjalta muotoiltiin HE 69/2014 vp väliaikaisen lain säätämisestä.¹⁵⁷ Lakivaliokunta piti korvauksia tarkoituksenmukaisina, koska internointi oli perustunut suomalaisen viranomaisen omaehtoiseen yleisen ajan oikeustajun ylittäneeseen ja suurta inhimillistä kärsimystä tuottaneeseen toimintaan¹⁵⁸. Esitys sai laajalti kannatusta yli puolue rajojen¹⁵⁹, jonka seurauksena väliaikainen laki 510/2014 hyväksyttiin¹⁶⁰. Vuosien 2014 ja 2015 aikana lain ehdot täyttäneet

¹⁵² Aaltola 2007, 1-2.

¹⁵³ Fosberg 2012, 83.

¹⁵⁴ Gertsch, Kohu teloitusta esittävästä kuvituksesta oli liikaa – ministeriö peruu juhlarahan julkaisun, YLE, 25.4.2017.

¹⁵⁵ Pääministeri Paavo Lipponen vuonna 1942 Saksalle luovutettujen kahdeksan juutalaispakolaisen muistomerkin paljastustilaisuudessa 5.11.2000.

¹⁵⁶ Kirjallinen kysymys 289/2008 vp.

¹⁵⁷ HE 69/2014 vp.

¹⁵⁸ Lakivaliokunnan mietintö 6/2014 vp.

¹⁵⁹ Täysistuntopöytäkirja 60/2014 vp, 3.6.2014.

¹⁶⁰ Eduskunnan vastaus 71/2014 vp.

internoinnin kokenut henkilö kykeni hakemaan 1500 tai 3000 euron kertakorvauksen riippuen internoinnin kestosta.

Toiminnan pienuudesta huolimatta Suomen valtio on siis jo ennen täyttä *anteeksipyyntöjen aikakautta* ottanut kantaa menneisyyden ihmisoikeusloukkauksiin, joissa se on itse ollut toimijana ja väärintekijänä. Totuus- ja sovintoprosessit tuovat 2010-luvun myötä menneisyyden käsittelyn uudenlaisen haasteen eteen vaatien valtiolta aktiivisempaa otetta ja vastuunottoa sallimistaan sekä tuottamistaan perus- ja ihmisoikeusloukkauksista. Lastensuojelun sijaishuollossa kaltoinkohdeltujen menneisysselvitys, saamelaisten totuus- ja sovintoprosessi sekä kuurojen ja viittomakielisen yhteisön sovintoprosessi ovat osa edellä kuvailtua Suomen valtion muistin politiikan kertomusta. Miten siis Suomen valtio ja oikeudellinen konteksti, erityisesti perus- ja ihmisoikeuskenttä, reagoi totuus- ja sovintoprosessien kaltaiseen oikeudelliseen siirrännäiseen?

3.2 Lastensuojelun sijaishuollon prosessi

Edellisessä kappaleessa kuvailtuun perus- ja ihmisoikeuskontekstiin suhteutuen erityisesti perustuslain 6 §:n 3 momentissa säädetään, että lapsia on kohdeltava tasa-arvoisina yksilöinä ja heidän tulee kyetä vaikuttamaan itseään koskeviin asioihin kehitystasonsa sallimilla tavoilla. Kansainvälisestä ihmisoikeussäädännöstä lapsen, alle 18-vuotiaan, taataan erityisesti YK:n lapsen oikeuksien sopimus (SopS 59–60/91). Sopimuksen yleisiin periaatteisiin sisältyy lapsen yhdenvertaisuus, oikeus hyvään elämään ja vaikutusmahdollisuudet omaan arkeensa sekä lapsen edun tulee olla ensisijainen hänen asioistansa päätettäessä. Nämä velvoittavat lapsen ympärillä olevien aikuisten toimintaa.¹⁶¹ Tarkemmin lastensuojelusta ja sen piirissä järjestetystä sijaishuollosta säättää lastensuojelulaki (417/2007) sekä yleisemmällä tasolla sosiaalihuoltolaki (1301/2014). Lisäksi hallintolaki (434/2003) säätelee viranomaistoimintaa toteuttamalla ja edistämällä hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoon liittyvissä asioissa. Nykyisin siis lapsen oikeuksien toteutuminen pyritään takaamaan laajalla sääntelyllä, mutta tästä huolimatta epäonnistumisia tapahtuu. Myös menneisyudessa on tunnistettu laajoja yksilöön vaikuttavia epäonnistumisia muun muassa ensimmäisen lastensuojelulain (52/1936) aikakaudella.

¹⁶¹ Lastensuojelun laatusuositus 2014:4, 12.

Lastensuojelun sijaishuollon menneisyyttä koskeva prosessi nousi lastensuojelun epäonnistumisten osoittamista parannus- ja tiedontuotannon tarpeista. Peruspalveluministerinä toiminut Maria Guzenina käynnisti kansainvälistä, erityisesti Ruotsin, esimerkkiä noudattavan selvityksen Suomen lastensuojelun sijaishuollossa tapahtuneesta kaltoinkohtelusta vuonna 2011. Virallista selvitysprosessin valmisteluvaihetta siivitti Ruotsin mallin mukainen vuonna 2013 ilmestynyt dokumenttielokuva *Varastettu lapsuus*, joka synnytti julkista keskustelua.¹⁶² Lisäksi lastensuojelun ongelmakohdat sekä kansainvälisen esimerkin mukaisen menneisyyselvityksen puute nousi esiin ongelmana eduskunnassa käydyissä keskusteluissa¹⁶³. Toisin sanoen selvitys sai alkunsa virallisia reittejä, mutta yleisön kiinnostus lisäsi tuulta hankkeen alle.

Tarkan suunnitelman selvitykselle laati työryhmä, jossa oli edustajia sosiaali- ja terveysministeriöstä (STM), opetus- ja kulttuuriministeriöstä (OKM), yliopistoista, Lastensuojelun keskusliitolta sekä Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselta (THL). Työryhmä asetti tarkan kehyksen selvityksen tekemiselle jättäen jouston varaa keskeisiin osa-alueisiin, kuten hankkeen budjettiin, joka määräytyisi haastateltavien määrän mukaan. Työryhmä koki budjetin joustavuuden tärkeäksi, koska olisi epäeettistä, jos kaikkia halukkaita ei voitaisi haastatella puuttuvien resurssien vuoksi. Suunnitelma asetti menneisyyselvityksen tavoitteiksi tiedon tuottamisen (1), koetun kaltoinkohtelun näkyväksi ja tunnustetuksi tekemisen (2) sekä menneisyyden tarkastelun avulla nykyisen järjestelmän kehittämisen (3). Selvityksellä oli siis ilmiötä kartoittava, moraalinen sekä oppimis- ja kehittämistehtävä.¹⁶⁴ Antti Malisen, Pirjo Markkolan ja Kirsi-Maria Hytösen mukaan selvitykselle asetetut tavoitteet hakivat inspiraationsa totuuskomissioista ja liittivät Suomen selvityksen osaksi kansainvälistä jatkumoa¹⁶⁵.

Selvityksen kohteena olivat huostaanottopäätöksellä sijoitettujen lasten kokemukset sijaishuollosta Manner-Suomessa ensimmäisen lastensuojelulain aikana vuosina 1937–1983. Epäkohdat ja väkivalta ymmärrettiin monimuotoisesti sisällyttäen: hoidollisten tarpeiden laiminlyönnit, välittömän väkivallan ja hyväksikäytön, sijaishuollon väkivaltaiset käytännöt, systemaattisen väkivallan tiettyjä lapsiryhmiä kohtaan sekä järjestelmän tuottaman rakenteellisen väkivallan¹⁶⁶. Termillä ”kaltoinkohtelu” viitattiin niin väkivallan eri muotoihin kuin laiminlyönteihin. Suunnitelmassa selvitykselle määriteltiin kokemuspohjainen näkökulma eli tarkastelussa korostuivat kaltoinkohtelun

¹⁶² Malinen, Markkola & Hytönen 2020, 203.

¹⁶³ Selvitystyön suunnitelma: Epäkohdat ja kaltoinkohtelu lastensuojelun sijaishuollossa 1930- ja 80- lukujen välisellä ajanjaksolla 2013, 3.

¹⁶⁴ Selvitystyön suunnitelma: Epäkohdat ja kaltoinkohtelu lastensuojelun sijaishuollossa 1930- ja 80- lukujen välisellä ajanjaksolla 2013, 3-4, 9, 13.

¹⁶⁵ Malinen, Markkola & Hytönen 2020, 204.

¹⁶⁶ Jaottelussa on käytetty apuna ”institutional abuse” ja ”historic abuse” kirjallisuutta.

kokemus, yksilön muisti sekä hänen tilanteille antamansa merkitykset. Aikalaiskontekstin avaamisella oli lähinnä tarkoitus kuvata lastensuojelun historiallista ulottuvuutta, ajallista muutosta sekä paljastaa järjestelmän haitallisia rakenteita.¹⁶⁷ Malisen et al. mukaan totuus- ja sovintokomissioiden traditioon kytkeytyy Suomen selvityksessä painotettu kokemuksellisuus sekä kokemuksen oikeellisuuden kiistämättömyys¹⁶⁸.

Kilpailutuksen tuloksena selvitystä tekemään valikoitui Jyväskylän yliopiston historian ja etnologian laitoksen monitieteinen tutkijaryhmä, jonka työ käynnistyi elokuussa 2014¹⁶⁹. Selvitys tehtiin työryhmän laatiman suunnitelman pohjalta akateemisten standardien mukaan, vaikka kyseessä oli pohjimmiltaan hallinnollinen raportti. Tutkijaryhmälle tämä tarkoitti akateemista vapautta sekä sitoi selvitystyön tieteellisen tutkimuksen eettiseen säännöstöön. STM osoitti ohjausryhmän valvomaan ja tukemaan selvityksen tekemistä, joka Malisen et al. mukaan ei missään tutkimuksen vaiheessa manipuloinut tai pyytänyt tutkimusryhmää muuttamaan tuloksiaan.¹⁷⁰

Kokemusta painottavaa selvitystä varten toteutettiin yhteensä 299 vapaaehtoisuuteen perustuvaa haastattelua vuoden 2014 syksyn ja alkuvuoden 2016 välillä. Aiheen arkaluontoisuuden vuoksi tarkka tutkimusetiikka leimasi haastattelujen suunnittelua, niiden tekemistä sekä aineison käsittelyä. Haastattelutilanne pyrittiin tekemään mahdollisimman mukavaksi samalla varmistuen, että haastateltavalla on tarjolla tukea. Haastateltaville soitettiin jälkisoitto, jonka aikana haastateltavalla oli mahdollisuus kysyä askarruttamaan jääneitä asioita. Puhelussa tiedusteltiin myös haastateltavien vointia ja osa heistä ohjattiin kriisiterapiapalveluihin. Luonteeltaan kvalitatiivinen haastatteluaineisto litteroitiin ja samalla haastateltavat koodattiin tunnistamattomiksi. Kaltoinkohtelun kokemukset kehystettiin kontekstoimalla haastatteluaineisto aikalaisaineistojen avulla. Hankkeen huhtikuussa 2016 julkaistu loppuraportti *Lastensuojelun sijaishuollon epäkohdat ja lasten kaltoinkohtelu 1937–1983* on pohjimmiltaan kooste haastatteluaineiston kontekstoinnin ja tieteellisen analyysin seurauksena nousseista keskeisistä teemoista ja sisällöistä, joiden ytimessä on yksilön kokemus.¹⁷¹

Loppuraportin mukaan sijaishuollossa tapahtui kaltoinkohtelua, jolla oli kauas kantoiset vaikutukset yksilöiden elämään. Haastateltavilla oli kokemuksia ruumiillisesta ja seksuaalisesta väkivallasta, perustarpeiden laiminlyönnistä, turvattomuudesta, nöyryyttämisestä, pakkotyöstä sekä

¹⁶⁷ Selvitystyön suunnitelma: Epäkohdat ja kaltoinkohtelu lastensuojelun sijaishuollossa 1930- ja 80- lukujen välisellä ajanjaksolla 2013, 4-6, 8-9; Lastensuojelun sijaishuollon epäkohdat ja lasten kaltoinkohtelu 1937–1983, Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2016:22, 14-15, 19.

¹⁶⁸ Malinen, Markkola & Hytönen 2020, 207.

¹⁶⁹ Lastensuojelun sijaishuollon epäkohdat ja lasten kaltoinkohtelu 1937–1983, Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2016:22, 6, 8.

¹⁷⁰ Malinen, Markkola & Hytönen 2020, 204, 206.

¹⁷¹ Lastensuojelun sijaishuollon epäkohdat ja lasten kaltoinkohtelu 1937–1983, Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2016:22, 13, 17-19, 21; Malinen, Markkola & Hytönen 2020, 206.

kulttuuritaustan huomiotta jättämisestä. Kaltoinkohtelussa ja väkivallassa oli kyse sekä yksilön toimista toista yksilöä kohtaan että yhteiskunnallisesta vallankäytöstä. Selvityksen tunnistamia rakenteellisia ongelmia olivat poliittisen ohjauksen ja valvonnan heikkous, vaikenemisen kulttuuri, resurssipula, henkilökunnan ja sen koulutuksen puute sekä lastensuojelua koskevan tiedontuotannon niukkuus. Tutkijaryhmä laati menneisysselvityksen pohjalta kahdeksan suositusta, jotka peilautuivat *Toimiva lastensuojelu* -selvitysryhmän tekemän *Lastensuojelun laatusuosituksen*¹⁷² yleisiin lapsen etua toteuttaviin eettisiin periaatteisiin. Suositukseen sisältyi esimerkiksi vaatimuksia lapsen kuulemisesta, väkivallattoman kasvuympäristön tarjoamisesta, lapsen perhesuhteiden vaalimisesta sekä tehokkaasta sijaishuollon valvonnasta.¹⁷³

Loppuraportti julkaistiin huhtikuun alussa, jolloin haastatteluihin osallistuneille järjestettiin oma julkistamistilaisuus. Tilaisuus oli kahden selvitystyön suunnitelmassa määritellyn tapaamisen lisäksi paikka kohtaamiselle. Suunnitelmassa määritellyistä tapahtumista ensimmäinen oli tarkoitettu haastateltaville sekä ohjausryhmälle ja toinen taas haastateltaville sekä parhaillaan sijaishuollossa oleville lapsille. Erityisesti julkistamistilaisuudessa käytiin keskustelua, josta nousi ehdotuksia ja toiveita jatkosta. Markkolan mukaan haastateltavat toivoivat valtiollista anteeksipyyntöä sekä aineellista hyvittämistä joko vahingonkorvauksina tai terapiakulujen korvaamisena. He myös painottivat, ettei pelkkä anteeksipyyntö ole riittävä vaan lastensuojelun virheet tulisi korjata.¹⁷⁴

Selvityksen seurauksena kaltoinkohdelluille osoitettiin valtiollinen anteeksipyyntö. Ennen anteeksipyyntöä Maria Guzenina esitti 17.11.2016 eduskunnassa suullisen kysymyksen valtiollisen anteeksipyyntöä lisäksi korvauksien maksamisesta lastensuojelun sijaishuollossa kaltoinkohdelluille. Guzenina vetosi suullisessa kysymyksessään siihen, että esimerkiksi Ruotsissa sekä Norjassa vastaavan selvityksen seurauksena kaltoinkohdellut ovat voineet hakea korvauksia. Anna-Maija Henriksson ehdotti samanlaista menettelyä kuin jatkosodan jälkeen internoiduille yksilöille, jotka pystyivät hakemaan korvauksia väliaikaisen lain turvin vuosina 2014–2015. Eduskunnan keskustelussa Guzeninan suullinen kysymys ja Henrikssonin ehdotus eivät saaneet kannatusta vaan tuleva valtiollinen anteeksipyyntö sekä lastensuojelun kehittäminen koettiin ensisijaisina reitteinä hyvittää menneisyyden tapahtumia.¹⁷⁵

¹⁷² Lastensuojelun laatusuositus 2014:4, 14.

¹⁷³ Lastensuojelun sijaishuollon epäkohdat ja lasten kaltoinkohtelu 1937–1983, Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2016:22, 165-176.

¹⁷⁴ Pirjo Markkolan puhe ”Lastensuojelun sijaishuollon epäonnistumisia 1900-luvun Suomessa”, 20.11.2016; Selvitystyön suunnitelma: Epäkohdat ja kaltoinkohtelu lastensuojelun sijaishuollossa 1930- ja 80- lukujen välisellä ajanjaksolla 2013, 12.

¹⁷⁵ Pöytäkirja PTK 116/2016 vp, 1-8.

Lapsen oikeuksien päivänä 20. marraskuuta ministeri Juha Rehula esitti valtiollisen anteeksipyyntönsä lastensuojelun sijaishuollossa ihmisoikeusloukkauksia kokeneille: ”Perhe- ja peruspalveluministerinä, Suomen valtion ja yhteiskunnan puolesta kaikille lastensuojelun sijaishuollossa kaltoinkohdelluille syvä, vilpittömä anteeksipyyntö. Anteeksi”.¹⁷⁶ Anteeksipyyntönsä lisäksi Finlandia-talolla pidetyssä tilaisuudessa esitettiin kokemusasiantuntijoiden viesti ja puheita pitivät professori Pirjo Markkola sekä STM:ltä Maria Kaisa Aula¹⁷⁷. Tilaisuuden puheissa luvattiin, ettei dialogi lastensuojelun menneisyyden, nykyisyyden ja tulevaisuuden välillä lopu selvitykseen ja valtiolliseen anteeksipyyntöön. Aula luetteli puheissaan toimia, joiden avulla lastensuojelua pyritään rakenteiden tasolla parantamaan. Lisäksi hän painotti, että vuoropuhelua jatketaan STM:n ja alan järjestöjen kanssa esimerkiksi *Yhdessä koettu* -tapahtumasarjan puitteissa. Totuus- ja sovintoprosessin päättymisen jälkeen osana Suomen satavuotisjuhlavuoden ohjelmaa tapahtumasarja oli monitaiteellinen kokonaisuus, jonka tarkoituksena oli tuoda laajemman yleisön tietoisuuteen lastensuojelun todellisuutta lasten silmin.¹⁷⁸

3.3 Saamelaisten prosessi

Saamelaiset ovat Euroopan unionin (EU) alueella ainoa alkuperäiskansa ja Suomessa heidän alkuperäiskansa-asemansa on säädetty perustuslaissa: 17 §:n momentissa 3 taataan saamelaisten oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään sekä kulttuuriaan, kun taas 121 §:n momentissa 4 säädetään saamelaisten kotiseutualueen kielellisestä ja kulttuurisesta itsehallinto-oikeudesta. Saamelaisille taatut oikeudet alkuperäiskansana liittyvät perinteisesti yksilöoikeuksiksi luettaviin perus- ja ihmisoikeuksiin kollektiivisia piirteitä¹⁷⁹. Saamelaisten itsehallinnollista elintä säätelee vanhentunut saamelaiskäräjälaki (974/1999), jonka uudistamistyötä on tehty jo noin 10 vuotta¹⁸⁰. Lisäksi perustuslain alkuperäiskansa määrittelystä huolimatta Suomi ei ole ratifioinut alkuperäiskansoja koskevaa yleissopimusta ILO 169 vaan asiaa on selvitelty 1980-luvun lopulta lähtien. Edellä kuvailusta nousee saamelaisia koskevat oikeudelliset kamppailut, jotka muun muassa tekevät heidän

¹⁷⁶ Anteeksipyyntö lapsen oikeuksien päivänä 20.11.2016, perhe- ja peruspalveluministeri Juha Rehulan puhe.

¹⁷⁷ Maria Kaisa Aulan puhe ”Miten uudistamme lastensuojelua?”, Pirjo Markkolan puhe ”Lastensuojelun sijaishuollon epäonnistumisia 1900-luvun Suomessa” sekä kokemusasiantuntijoiden viesti, 20.11.2016.

¹⁷⁸ Maria Kaisa Aulan puhe ”Miten uudistamme lastensuojelua?”, <https://yhdessakoettua.fi/info/>.

¹⁷⁹ Saamelaisten oikeuksien toteutuminen: kansainvälinen oikeusvertaileva tutkimus, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 4/2017, 23.

¹⁸⁰ Saamelaiskäräjälain muutosta valmisteleavan toimikunnan mietintö, VN/5875/2019, 11.5.2021.

sovintoprosessistaan ajankohtaisen. Saamelaisten oikeudet alkuperäiskansana eivät toteudu nykyisin eikä ne toteutuneet menneisyydessäkään, jonka vuoksi saamelaisten kokemia vääryyksiä tutkimaan käynnistettiin totuus- ja sovintoprosessi.

Suomen, Ruotsin, Norjan ja Venäjän saamelaisten edustajat ovat jo pidempään käyneet keskustelua totuus- ja sovintokomissioista¹⁸¹. Saamelaiskäräjät nostivat ensimmäisenä esille totuus- ja sovintoprosessin Suomen valtion kanssa vuoden 2016 toimintakertomuksessaan¹⁸². Valtioneuvosto julkaisi tammikuussa 2017 raportin *Saamelaisten oikeuksien toteutuminen: kansainvälinen oikeusvertaileva tutkimus*, jossa monien muiden toimien ohella suositeltiin saamelaiskäräjien ehdottaman sekä kansainvälisen esimerkin mukaisen totuus- ja sovintokomission perustamista. Raportti on komission kaltaista toimijaa kohtaan kriittinen, mutta perustelee sen toimivan neuvottelualustana nimettynä *sovintokomissioksi*.¹⁸³ Lopulta saamelaiskäräjien hallitus ja pääministeri Juha Sipilä sopivat tapaamisessaan toukokuussa 2017 totuus- ja sovintoprosessin aloittamisesta¹⁸⁴. Suomen hallitus lunasti Sipilän lupauksen ilmoittamalla saamelaisia koskevan sovintoprosessin käynnistämisestä 19.10.2017¹⁸⁵.

Totuus- ja sovintoprosessin valmisteluista olivat vastuussa valtioneuvoston kanslia, oikeusministeriö (OM) ja STM. Pohja prosessille luotiin vuorovaikutuksellisessa yhteistyössä saamelaiskäräjien ja kolttien kyläkokouksen kanssa.¹⁸⁶ Komission perustamiseen tarvittavan tietopohjan kokoamiseksi järjestettiin seminaari kansainvälisistä totuus- ja sovintokomissioista helmikuussa sekä saamelaisten kuulemiskierrokset huhti- ja kesäkuussa 2018. Kuulemiset perustuivat keskustelutilaisuuksiin, joissa aiheina olivat totuus- ja sovintoprosessi sekä sen mielekkyys ja mahdollinen mandaatti. Kuulemisiin perustuen julkaistiin kooste marraskuussa 2018. Raportin mukaan saamelaiset suhtautuivat myönteisesti totuus- ja sovintokomission asettamiseen, kunhan ennen sovintoa pyrittäisiin selvittämään totuus eli saamelaisten kokemukset siitä, mitä on tapahtunut. Ensisijaisesti prosessin toivottiin keskittyvän valtion ja saamelaisten väliseen suhteeseen sekä valtion toiminnallaan aiheuttamiin vääryyksiin. Lisäksi prosessin odotettiin olevan alusta, jossa purkaa vääryydenkokemuksia sekä lisätä valtaväestön tietämystä.¹⁸⁷

¹⁸¹ Historian Without Borders, Seminaariraportti 4/2018, 17.

¹⁸² Saamelaiskäräjien toimintakertomus vuodelta 2016, 3; Saamelaisten asioita koskeva sovintoprosessi, kuulemisraportti 14/2018, 191.

¹⁸³ Saamelaisten oikeuksien toteutuminen: kansainvälinen oikeusvertaileva tutkimus, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 4/2017, 519.

¹⁸⁴ Saamelaisten totuus- ja sovintokomission asettaminen, mandaatti 31.10.2019, 1.

¹⁸⁵ Saamelaisten asioita koskeva sovintoprosessi, kuulemisraportti 14/2018, 191.

¹⁸⁶ Saamelaisten totuus- ja sovintokomission asettaminen, mandaatti 31.10.2019, 1-2.

¹⁸⁷ Saamelaisten asioita koskeva sovintoprosessi, kuulemisraportti 14/2018, 191-192, 194-195.

Tietopohjan muodostamisen jälkeen marraskuussa 2018 hallitus ja saamelaiskäräjät esittelivät totuus- ja sovintoprosessin eduskuntaryhmille. Tilaisuudessa keskusteltiin muun muassa totuus- ja sovintoprosessista itsessään sekä vaalikauden ylittävistä velvollisuuksista.¹⁸⁸ Valtion vuoden 2019 talousarviossa valtionneuvoston kanslian toimintamenoista osoitettiin saamelaisia koskevan totuus- ja sovintoprosessin työhön ja sen edistämiseen 1,5 miljoonaa euroa¹⁸⁹. Lisäksi STM:n johdolla valmisteltiin prosessin edellyttämää psykososiaalista tukea¹⁹⁰. Antti Rinteen sekä Sanna Marinin vuoden 2019 hallitusohjelmassa mainitaan alkuperäiskansa saamelaisten totuus- ja sovintokomission edistäminen osana tavoitetta lisätä yhteiskunnan eheyttä muun muassa syrjinnän ehkäisyyn sekä osallisuuden lisäämisen keinoin. Samassa yhteydessä myös luvataan selvittää ILO 169 -sopimuksen ratifioinnin edellytyksiä ja jatkaa saamelaiskäräjälain uudistustyötä.¹⁹¹

Varsinaiset totuus- ja sovintokomission mandaattia käsittelevät neuvottelut valtion, saamelaiskäräjien ja kolttien kyläkokouksen edustajien välillä alkoivat helmikuussa 2019¹⁹². Mandaatti käsiteltiin marraskuussa 2019 hallituksen iltakoulussa, jossa päätettiin totuus- ja sovintokomission etenemisestä komissaarien nimeämisprosessiin. Myös saamelaiskäräjät ja kolttien kyläkokous hyväksyivät mandaatin seuraavan kuun aikana.¹⁹³

Mandaatissa määritellään itsenäisen ja riippumattoman *saamelaisten totuus- ja sovintokomission* toimeksianto, tavoite, tehtävät, resurssit sekä kokoonpano. Komission keskeisenä tavoitteena on koota saamelaisten kokemuksia tilanteista, joissa heidän perus- ja ihmisoikeutensa on laiminlyöty Suomen valtion ja sen viranomaisten toimesta, sekä arvioida näiden laiminlyöntien seurauksia. Tarkoituksena on siis tunnistaa saamelaisten nykypäivänä sekä menneisyydessä kokema syrjintää ja vääryyksiä samalla auttaen purkamaan ylisukupolvisia yksilöllisiä ja yhteisöllisiä traumoja. Yhtenäisen kertomuksen tarkoitus on luoda pohja mahdolliselle sovinnolle, rakenteelliselle muutokselle sekä vuoropuhelulle tukien saamelaisten mahdollisuuksia kehittää kieltään ja kulttuuriaan, kuten perinteisiä elinkeinoja. Valtion tulisi vahvistaa saamelaisten oikeuksien toteutumista sekä pyrkiä lisäämään tietoutta saamelaisista alkuperäiskansana myös valtaväestön keskuudessa. Lisäksi mandaatti ohjeistaa käytännöllisemmissä asioissa, esimerkiksi komission työssä tulee huomioida pohjoismainen näkökulma sekä tarjota psykososiaalista tukea eri saamen kielillä ja

¹⁸⁸ Saamelaisten totuus- ja sovintokomission asettaminen, mandaatti 31.10.2019, 2.

¹⁸⁹ HE 123/2018 vp, 31.

¹⁹⁰ Saamelaisten totuus- ja sovintokomission asettaminen, mandaatti 31.10.2019, 2.

¹⁹¹ Antti Rinteen hallituksen ohjelma 6.6.2019, 88; Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019, 90.

¹⁹² Saamelaisten totuus- ja sovintokomission asettaminen, mandaatti 31.10.2019, 2.

¹⁹³ Muistio 25.10.2021, Nina Brander, Valtioneuvoston kanslia, 2.

kulttuuritaustan huomioiden. Lisäksi komission tehtävänä on julkaista työstään toimenpide-ehdotuksia sisältävä raportti sekä mahdollisia väliraportteja.¹⁹⁴

Mandaatissa määriteltiin, että viisi henkisen komission asettaa valtioneuvosto yhteistyössä saamelaiskäräjien ja kolttien kyläkokouksen kanssa. Siinä vaaditaan, että komissaarit ovat riippumattomia eivätkä edusta nimennyttä tahoaa. Lisäksi komissiossa tulee olla erityisosaaminen saamelaisten kulttuurista, kielestä ja oloista sekä eri saamen kieliryhmien sekä sukupuolten tasapuolinen edustus. Mandaatissa kuvaillusti viranomaistyönä valtioneuvoston esityksestä komissaareiksi valittiin Hannele Pokka ja Kari Mäkinen. Saamelaiskäräjien esittämät komissaarit Heikki J. Hyvärinen ja Miina Seurujärvi sekä kolttien kylä kokouksen esittämä komissaari Irja Jefremoff taas valittiin saamelaisyhteisölle tarkoitettulla osallistavalla avoimella ehdokasvalinnalla.¹⁹⁵

Komission toiminta käynnistyi, kun valtioneuvosto yhdessä saamelaiskäräjien ja kolttien kyläkokouksen kanssa asettivat 28.10.2021 saamelaisten totuus- ja sovintokomission, jonka toimikausi kestää aina vuoden 2023 loppuun asti. Toisin kuin mandaatissa oli määritelty, asettamispäätöksen mukaan loppuraportti luovutetaan vuoden myöhässä 30.11.2023. Toiminnan tueksi perustettiin parlamentaarinen seurantaryhmä, jossa on jäseniä eduskunnan eri puolueista, saamelaiskäräjistä, kolttien kyläkokouksesta sekä evankelisluterilaiselta ja ortodoksiselta kirkolta. Totuus- ja sovintokomission toimintaan myönnettiin vuoden 2019 talousarviossa ja vuoden 2021 lisätalousarviossa yhteensä 2,3 miljoonaa euroa. Lisäksi hallitus on esittänyt vuodelle 2022 määrärahasi 0,460 miljoonaa euroa. Määrärahoilla on tarkoitus kattaa komission ja sen sihteeristön toiminta sekä psykososiaalisen tuen kuluja. Asettamispäätöksessä määritellään, että komissio voi myös perustellusti hakea lisärahoitusta valtioneuvoston kanslialta. Vaikka valtion poliittinen johto ja valtioneuvoston kanslia päättävät määrärahoista, komissio suunnittelee ja hyväksyy oman sisäisen talousarvionsa lukuun ottamatta psykososiaaliseen tukeen käytettäviä varoja.¹⁹⁶

Mandaatissa määriteltiin, että komissio saa järjestäytyä valinnan jälkeen parhaaksi katsomallaan tavalla¹⁹⁷. Se muun muassa valitsi kolme saamelaisten asioihin perehtynyttä suunnittelijaa ja pääsihteerikseen saamelaisten kuulemiskierrosten raportin kirjoittaneen sekä alkuperäiskansojen totuus- ja sovintokomissioita tutkivan Anna-Kristiina Juuson. Henkilöstövalintojen lisäksi komissio on asettamispäätöksen jälkeen järjestänyt muun muassa avausseminaarin helmikuussa 2022 sekä

¹⁹⁴ Saamelaisten totuus- ja sovintokomission asettaminen, mandaatti 31.10.2019.

¹⁹⁵ Saamelaisten totuus- ja sovintokomission asettamispäätös, 28.11.2021. VN/11265/2020.

¹⁹⁶ Saamelaisten totuus- ja sovintokomission asettamispäätös, 28.11.2021. VN/11265/2020; Saamelaisten totuus- ja sovintokomission asettaminen, mandaatti 31.10.2019.

¹⁹⁷ Saamelaisten totuus- ja sovintokomission asettaminen, mandaatti 31.10.2019.

tapaamisen asiantuntijoiden sekä perustuslakivaliokunnan kanssa.¹⁹⁸ Keväällä 2022, komission toimintaa leimaa huoli taloudellisten ja ajallisten resurssien riittävydestä suorittaa laaja tehtävänantonsa eettisesti. Puheenjohtajaksi nimetty komissaari Miina Seurujärvi erosi luottamustehtävästään, sille hän ei usko komission kykenevän toteuttamaan sen haastavaa tehtävää. Seurujärven mukaan komissiolta puuttuu resurssien lisäksi kunnioitus niin itse toimijaa kuin saamelaisten yhteisöä kohtaan. Komission työ jatkuu, vaikka sen tulevaisuus onkin vaakalaudalla.¹⁹⁹

3.4 Kuurojen ja viittomakielisen yhteisön prosessi

Suomen nykyisessä oikeudellisessa kontekstissa perusoikeussäädöksistä kuurot mainitaan perustuslain 17 §:ssä 3 momentissa, jossa säädetään kuurojen oikeudesta vammaan perustuviin tulkkauspalveluihin. Kansainvälisellä tasolla kuurojen oikeuksia säätelee muun muassa YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimus (SopS 26–27/2016). Lisäksi esimerkiksi uusi viittomakielilaki (359/2015) koskee viittomakielisen yhteisön toimintaa. Tosin yhdenvertaisuuslain (1325/2014) on tulkittu tukevan paremmin kuurojen oikeuksien toteutumista, sillä viittomakielilaki ei löyhänä yleislakina luo oikeuksia eikä velvollisuuksia, vaan ainoastaan kehottaa viranomaisia toiminnassaan edistämään viittomakieltä käyttävien mahdollisuuksia.²⁰⁰ Kuurojen ja viittomakielisen yhteisön jäsenten yksilön oikeudet henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, yhdenvertaiseen kohteluun ja omaan kieleen eivät ole toteutuneet Suomessa aina toteutuneet. Sovintoprosessi käynnistettiin tutkimaan kuurojen ja viittomakielisen yhteisön kokemia vääryyksiä, joihin lukeutuu yhteiskunnallinen rakenteellinen syrjintä, kuten viittomakielisten palvelujen ongelmat, sekä valtion rotuhygieniaan sisältyneet toimet, kuten pakkosterilisoinnit, avioliittokiellot ja viittomakielen käytön kieltäminen²⁰¹.

Aloitteen edellä lueteltujen vääryyksien sovintoprosessille teki viittomakielisen yhteisön edustaja Kuurojen Liitto ry. Lastensuojelun sijaishuollossa kaltoinkohdelluille esitetty anteeksipyyntö sai liiton hallituksen pohtimaan tarvetta käsitellä viittomakielisen yhteisön historiassa tapahtuneita vääryyksiä sekä valtiollisen anteeksipyyntömahdollisuutta marraskuussa 2016. Aluksi

¹⁹⁸ Saamelaisten totuus- ja sovintokomission kotisivut.

¹⁹⁹ Saamelaisten ja valtion välinen totuus- ja sovintokomissio kärsii rahanpuutteesta – myös yhteinen toimintalinja on vielä hakusessa, YLE, 6.5.2022; Saamelaisten totuuskomission puheenjohtajan eroilmoitus yllätti – sihteeristö allekirjoittaa huolet luottamuksen puutteesta, YLE, 10.5.2022.

²⁰⁰ Viitotut muistot -tutkimusraportti, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:61, 48-50.

²⁰¹ Viitotut muistot -tutkimusraportti, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:61.

tarkoituksena oli kerätä allekirjoituksia kansalaisaloitteeseen, mutta lopulta Kuurojen Liitto päätyi edistämään asiaa muin keinoin Ihmisoikeusliiton kanssa vuonna 2018. Yhdessä liitot aloittivat monimuotoisen vuoropuhelun valtion kanssa, johon sisältyi muun muassa seminaareja, blogi- ja lehtikirjoituksia, tiedotteita, valtion edustajien lausuntoja sekä tapaamisia heidän kanssaan. Laajempaan julkiseen keskusteluun aihe nousi tammikuussa 2019, kun Yleisradio julkaisi MOT-ohjelman pakkosterilisaatiosta sekä *Hyvissä aikeissa* nimisen dokumenttisarjan rodunjalostuksesta.²⁰²

Kansalaisyhteiskunnan aktiivisuus sekä julkinen keskustelu osoittautuivat tuloksellisiksi, kun asia nousi hallitusohjelmaan. Myös kuurojen vanhempien lasta, tulevaa ministeriä, Timo Harakkaa on pidetty keskeisenä toimijana siinä²⁰³, että pääministeri Antti Rinteen hallitusohjelmaan tuli kirjaus kuurojen oikeudenloukkauksia käsittelevän sovintoprosessin käynnistämisestä. Hallitusohjelmassa sekä kuurojen että saamelaisten sovintoprosessit ovat osa tavoitetta vahvistaa yhteiskunnan eheyttä.²⁰⁴ Hallitusohjelman julkaisun jälkeen kesällä 2019 eduskunnassa nousi kirjallinen kysymys pakkosterilisoinnin uhrien sovintoprosessin aloittamisesta ja valtiollisesta anteeksipyyntöstä. Kysymyksessä katsottiin, että kyse oli hyvitystä vaativista valtiolähtöisen steriloimislain (227/1935) sallimista äärimmäisistä ihmisoikeusloukkauksista.²⁰⁵ Perhe- ja peruspalveluministeri Krista Kiuru vastauksessa kehoitettiin kuurojen sovintoprosessin yhteydessä kartoittamaan valtioin toimenpiteiden tarvetta²⁰⁶. Joulukuussa 2019 pääministerin vaihduttua Sanna Marin ja hänen hallituksensa ottivat Rinteen hallitusohjelman omakseen, jolloin kuurojen sovintoprosessin edistäminen jäi heidän tehtäväkseen²⁰⁷.

Kuurojen ja viittomakielisen yhteisön sovintoprosessi käynnistyi syksyllä 2020 oikeusministeriön tilaamalla tutkimushankkeella ”Viitotut muistot - kuuroihin ja viittomakieliseen yhteisöön kohdistuneet oikeudenloukkaukset”²⁰⁸. Lisäksi oikeusministeriö perusti hankkeen ohelle yhteistyöfoorumin ministeriöiden sekä järjestöjen väliseksi keskustelualustaksi²⁰⁹. Hankkeen tarkoituksena oli tuottaa tietoa viittomakieliseen yhteisöön kohdistuneista oikeudenloukkauksista sekä pohjustaa mahdollista totuus- ja sovintoprosessia. Tutkimushankkeen toteuttivat yhteistyössä

²⁰² Viitotut muistot -tutkimusraportti, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:61, 12-14.

²⁰³ Viitotut muistot -tutkimusraportti, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:61, 14.

²⁰⁴ Antti Rinteen hallituksen ohjelma 6.6.2019, 88.

²⁰⁵ KK 32/2019 vp.

²⁰⁶ KKV 32/2019 vp.

²⁰⁷ Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019, 90.

²⁰⁸ Viitotut muistot: kuuroihin ja viittomakieliseen yhteisöön kohdistuneet oikeudenloukkaukset,

<https://tietokayttoon.fi/-/viitotut-muistot-kuuroihin-ja-viittomakieliseen-yhteisoon-kohdistuneet-oikeudenloukkaukset>

²⁰⁹ Kuurojen Liiton vuosikertomus 2020, 15.

Helsingin, Itä-Suomen ja Tampereen yliopistot, Humanistinen ammattikorkeakoulu sekä THL 180 000 euron määrärahalta²¹⁰.

Valtioneuvosto asetti tutkimuskysymykset, joiden avulla kartoitettiin kuuroihin kohdistuneita oikeudenloukkauksia ja niiden vaikutuksia yksilön elämään, nykypäivän haitallisia rakenteita, kohdeyhteisön suhtautumista sovintoprosessiin sekä tapoja viedä sovintoprosessia eteenpäin. Hankkeesta tiedotettiin erilaisten sosiaalisen median kanavien sekä tapahtumien avulla, esimerkiksi tutkimushanke käynnistyi syksyllä 2020 avauseminaarilla, jonka toivottiin olevan alkulaukaus tasavertaiselle dialogille osapuolten välillä.²¹¹ Avauseminaarissa muun muassa Kuurojen Liiton toiminnanjohtaja Markku Jokinen painotti valtion vahvan sitoutumisen ja yhteisön aidon osallistamisen tärkeyttä. Lisäksi hankkeen virallista nimeä *sovintoprosessi* kritisoi puheenvuoroissaan Jokisen ohella Ihmisoikeusliiton pääsihteeri Kaari Mattila. Hänen mukaansa sovintoa ei voi olla ilman totuutta, jonka vuoksi pelkän sovinto termin käyttäminen luo valtasuhteita. Myös kansainvälisesti ja saamelaiden prosessissa käytetään *totuus* ja *sovinto* sanoja.²¹²

Monitieteisessä ja metodologialtaan osallistavassa tutkimushankkeessa tietoa vääryyksistä koottiin vuorovaikutuksessa viittomakielisen yhteisön kanssa. Tarkoituksena oli, että tutkijoiden läheinen vuorovaikutus yhteisön omilla kielillä vahvistaisi ihmisoikeusperiaatteeksi luettavaa osallisuutta. Aihetta pyrittiin lähestymään kaikin tavoin sensitiivisesti ja tutkimusetiikkaa noudattaen. Aineistoa kerättiin verkkokyselyillä sekä yksilö- ja ryhmähaastatteluilla, joissa kohdeyhteisön edustajien lisäksi haastateltiin asiantuntijoita sekä kirkon työntekijöitä. Aineiston analyysi kiinnittyi vahvasti ihmisoikeudet, ableismi, audismi ja oralismi käsitteisiin, joiden avulla tutkijat jakoivat viittomakielisen yhteisön kokemukset kahdeksi tutkimusaineistosta esiin nousseeksi metatarinaksi: toinen käsitteli kuuroihin kohdistunutta rotuhygieniää ja toinen yhteiskunnan rakenteellisia vääryyksiä. Syrjinnän kartoittamisen lisäksi tarkoituksena oli pohtia sitä, millainen on hyvä totuus- ja sovintoprosessi. Aiheeseen oli teorialähtöinen lähestymistapa, jossa tukeuduttiin tutkimuskirjallisuuteen, sidosryhmien käsityksiin, asiantuntijalausuntoihin sekä suomalaisen kokemustietoon.²¹³

Ennen raportin julkaisemista, osallisuutta vahvistaakseen, hankkeen tutkijat järjestivät syksyllä 2021 validointiseminaarin, jossa kohdeyhteisöllä oli mahdollisuus vielä keskustella tutkimusraportin

²¹⁰ Viitotut muistot: kuuroihin ja viittomakieliseen yhteisöön kohdistuneet oikeudenloukkaukset. Valtioneuvoston kanslian kotisivut.

²¹¹ Viitotut muistot -tutkimusraportti, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:61, 16, 18, 21.

²¹² Markku Jokisen puheenvuoro, Viitotut muistot -hankkeen avauseminaari 22.9.2020; Kaari Mattilan puheenvuoro, Viitotut muistot -hankkeen avauseminaari 22.9.2020.

²¹³ Viitotut muistot -tutkimusraportti, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:61, 19-22, 28-29.

tuloksista. Raportti, jossa tutkimustulosten lisäksi esitetään toimenpidesuosituksia jatkoa varten, julkaistiin loppuseminaarissa joulukuussa 2021. Raportin mukaan keskeistä ei ole enää kysymys totuus- ja sovintoprosessin käynnistämisestä, koska sen nähdään jo peruuttamattomasti tapahtuneen. Sen sijaan suosituksiin kuuluu muun muassa nimen totuus- ja sovintoprosessi käyttö, totuus- ja sovintokomission tutkittavana olevien vääryyksien rajaus, psykososiaalinen tuki henkilön omalla kielellä, väärintekijöiden olemassaolon tunnustus ja tilojen organisointi eri ihmisryhmien kohtaamisille. Raportti ei suoraan suosittelen totuus- ja sovintokomission käynnistämistä vaan pitää sitä yhtenä vaihtoehtona järjestää totuus- ja sovintoprosessi. Raportin mukaan oleellista on, että prosessin omistajuus on koko suomalaisella yhteiskunnalla pelkkien edustuksellisten rakenteiden sijasta.²¹⁴

²¹⁴ Viitotut muistot -tutkimusraportti, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:61, 21, 202-208.

4 SUOMEN TOTUUS- JA SOVINTOPROSESSIEN ARVIOINTIA

4.1 Muiden Pohjoismaiden kautta Suomeen

Totuus- ja sovintoprosessit ovat ihmisoikeuskentän instituutioita, jotka ovat toimineet eri muotoisina eri valtioissa vuosikymmeniä mukautuen vaihtelevalla menestyksellä kontekstiensa vaatimuksiin. Myöskään Suomen prosesseissa ei ole kyse sisäisestä innovaatiosta vaan suurelta osin muualta lainatusta oikeudellisesta siirännäisestä. Kuten aiemmasta luvusta käy ilmi, lainautuminen ei ole poikkeuksellista Suomen oikeusjärjestelmälle.

Veli-Pekka Lehtolan mukaan ilmiö saavutti Suomen muiden Pohjoismaiden kautta, joissa vastaavia prosesseja on ollut 2000-luvulta lähtien²¹⁵. Lastensuojelun sijaishuollossa kaltoinkohdeltujen hanke sai ensisijaisesti inspiraationsa muista Pohjoismaista. Selvityksen suunnitelmassa mainitaan useita vastaavan menneisyys selvityksen tehneitä maita²¹⁶, joista Ruotsi valikoitui selvityksen ensisijaiseksi esimerkiksi. Suhdetta syvensi suora yhteys maiden välillä, sillä Ruotsin selvityksen tutkija Johanna Sköld ja sosiaalityöntekijä Petra Rinman kouluttivat Suomen tutkimushankkeen haastattelijat.²¹⁷ Myös hyvityksen muodoista käydyssä eduskuntakeskustelussa oli esillä Ruotsin ja Norjan maksamat rahalliset korvaukset, vaikka Suomi päätyikin erilaiseen ratkaisuun²¹⁸. Lisäksi julkista mielenkiintoa aiheen ympärille lisäsi Ruotsin tavoin televisiodokumentti *Varastettu lapsuus*, joka oli vielä nimetty samoin kuin Ruotsin *Stulen Barndom*²¹⁹. Suomen ensimmäinen totuus- ja sovintoprosessiksi luokiteltava kokonaisuus sai siis inspiraationsa sekä vaikutteensa ensisijaisesti Ruotsista.

Myös saamelaiden totuus- ja sovintoprosessissa muiden Pohjoismaiden vaikutus on esillä. Saamelaisia asuu Suomen lisäksi Venäjän, Norjan ja Ruotsin alueella, jolloin kaksi muuta Pohjoismaista hyvinvointivaltiota ovat Suomen looginen viitekohta. Edelläkävijänä Norja aloitti oman totuus- ja sovintoprosessinsa vuonna 2017 ja perusti komission heti seuraavana vuonna. Suomi seurasi vuoden 2017 lopulla perässä, vaikka komission perustamiseen meni vielä useita vuosia. Ruotsissa totuus- ja sovintokomission kanssa alettiin edetä vuonna 2019.²²⁰ Muiden Pohjoismaiden merkitys on kirjoitettu auki Suomen totuus- ja sovintoprosessin aineistoissa, esimerkiksi komission

²¹⁵ Lehtola 2015, 22-23.

²¹⁶ Selvitystyön suunnitelma: Epäkohdat ja kaltoinkohtelu lastensuojelun sijaishuollossa 1930- ja 80- lukujen välisellä ajanjaksolla 2013, LIITTEET, 16.

²¹⁷ Lastensuojelun sijaishuollon epäkohdat ja lasten kaltoinkohtelu 1937–1983, Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2016:22, 6, 17.

²¹⁸ Pöytäkirja PTK 116/2016 vp, 1-8.

²¹⁹ Malinen, Markkola & Hytönen 2020, 203.

²²⁰ Szpak & Bunikowski 2021, 9.

mandaatissa kehoitetaan huomioimaan Ruotsissa ja Norjassa käynnissä olevat prosessit sekä luomaan yhteyksiä prosessien välille.²²¹ Mandaatin, eli hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan edustajien välillä neuvotellun komission toimeksiannon, maininta kuvastaa muiden Pohjoismaiden merkitystä Suomen prosessille.

Pohjoismaiden ohella myös muiden valtioiden komissioilla on ollut merkityksensä Suomen totuus- ja sovintoprosesseille. Esimerkiksi Kanadan alkuperäiskansojen asuntolakouluihin liittyvällä totuus- ja sovintokomissio oli keskeinen innoittaja ja viitekohta Norjan saamelaisten prosessille vaikuttaen näin myös välillisesti muiden Pohjoismaiden prosessien lähtökohtiin.²²² Lisäksi saamelaisten totuus- ja sovintokomission asettamista suunniteltaessa valtionhallinnossa kuultiin asiantuntijoita, jotka olivat olleet tekemisissä muun muassa Kanadan ja Etelä-Amerikan komissioiden kanssa²²³. Myös Etelä-Afrikan 1990-luvun komissioon viitataan usein, sillä sen vaikutus totuus- ja sovintokomissioiden kehitykseen on ollut kiistaton. Esimerkiksi *Viitotut muistot* -tutkimushankkeen raportissa viitataan laajalti Etelä-Afrikan komission vaikutuksiin koko alalla.²²⁴

Totuus- ja sovintoprosessien oikeudellisen siirrännäisen voidaan tulkita lainautuneen Suomeen ensisijaisesti muista Pohjoismaista, varsinkin Ruotsista. Samalla myös muut kansainvälisesti tunnetut komissiot ovat viitekohtana vaikuttaneet siihen, millaisiksi totuus- ja sovintoprosessit Suomessa lopulta muotoutuvat. Oikeudellinen siirrännäisessä sen keskeisidea muokataan omaan oikeusjärjestykseen ja kontekstiin sopivaksi, jolloin vieraan oikeuden voidaan tulkita lainautuneen²²⁵. Näin on toimittu myös Suomessa, kun kansainväliseen ja Pohjoismaiseen esimerkkiin nojaten totuus- ja sovintoprosessien keskeisideaa on käytetty omiin tarpeisiin ja omien poliittisten sekä oikeudellisten kamppailuiden selvittämiseen. Paul Nelkenin sanoin oikeudellisella siirrännäisellä ei pyritäkään vaikuttamaan nykytilanteeseen, vaan tavoitteena on saavuttaa parempi tulevaisuus²²⁶.

²²¹ Saamelaisten asioita koskeva sovintoprosessi, kuulemisraportti 14/2018, 193; Saamelaisten totuus- ja sovintokomission asettaminen, mandaatti 31.10.2019.

²²² Szpak & Bunikowski 2021, 9.

²²³ Muistio 25.10.2021, Nina Brander, Valtioneuvoston kanslia, 2.

²²⁴ Viitotut muistot -tutkimusraportti, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:61, 151-155.

²²⁵ Husa 2014, 924-925.

²²⁶ Nelken 2003, 457.

4.2 Poliittisten ja oikeudellisten kamppailujen tulos

Kansainvälisen esimerkin mukaisesti myös Suomen totuus- ja sovintoprosessit nousevat nykyajan tarpeesta kytkeytyen tämän ajan poliittisiin ja oikeudellisiin kamppailuihin²²⁷. Lastensuojelun sijaishuollon prosessi juontaa juurensa lastensuojelun epäonnistumisiin ja parantamistarpeisiin, joista kielivät valtionhallinnon 2010-luvun aikana teettämät monet selvitykset²²⁸. Saamelaisten prosessi taas nousee pitkästä poliittisesta ja oikeudellisesta kamppailusta saavuttaen perustuslain 17 §:n 3 momentissa säädetty alkuperäiskansa-asema sisältäen kansainvälisessä oikeudessa määritellyt perinteiset elinkeinot osana alkuperäiskansan kulttuuria. Saamelaisten oikeudellisen kamppailun vaikeutta ilmentää esimerkiksi se, että ILO 169 -sopimuksen ratifiointia on selvitelty jo vuodesta 1989.²²⁹ Prosessin keskiössä on saamelaisten nykyisen aseman lisäksi muun muassa heidän kohtaamansa vihapuhe²³⁰ sekä valtion menneisyydessään toteuttama sulauttamispolitiikka ja sen perintö²³¹. Kuurojen ja viittomakielisten oikeudellisen kamppailun ytimessä taas on tulla tunnistetuksi sekä vammaisryhmänä että kieli- ja kulttuurivähemmistönä, sillä Suomen lainsäädännössä²³² kuurous tulkitaan vammaana ja näin kuurot vammaisryhmänä. Lisäksi vähemmistöryhmänä he ovat alttiita stereotyyppioille ja ennakkoluuloille perustuvalla syrjinnällä. Prosessin keskiössä on myös Suomen valtion menneisyydessä harjoittama erityisesti steriloimislakiin (227/1935) perustunut rotuhygienia ja sen seuraukset.²³³ Lisäksi Suomen kaikki kolme prosessia ovat yhteydessä muistin politiikasta käytäviin keskusteluihin siitä, ketkä kuuluvat kansalliseen tarinaan.

Muutostarpeen lisäksi Heikki Ylikankaan mukaan tarvitaan muutosta hakevia ryhmiä ja aktiivista muutoshakuista toimintaa, sillä oikeudelliset vaikutteet eivät liiku sattumalta kulkutautien tavoin²³⁴. Saamelaiskäräjät esittivät aloitteen kansainvälisen mallin mukaiselle komissiomuotoiselle saamelaisten totuus- ja sovintoprosessille, jota lähdettiin neuvotteluihin valtionhallinnon kanssa edistämään²³⁵. Vastaavasti Kuurojen liitto ensin yksin ja myöhemmin Ihmisoikeusliiton kanssa kävi totuus- ja sovintoprosessin puolesta aktiivisesti tarkoitushakuista vuoropuhelua valtion kanssa monin

²²⁷ Arvidsson 2020, 162.

²²⁸ Esimerkiksi Toimiva lastensuojelu, selvitysryhmän loppuraportti, 2013:19; Lastensuojelun laatusuositus 2014:4.

²²⁹ Saamelaisten oikeuksien toteutuminen: kansainvälinen oikeusvertaileva tutkimus, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 4/2017.

²³⁰ Ministereiden ja puheenjohtajien julkilausuma saamelaisiin kohdistuvan vihan vastustamisesta.

²³¹ Saamelaisten asioita koskeva sovintoprosessi, kuulemisraportti 14/2018, 210-213.

²³² Esimerkiksi perustuslaki (731/1999) 17§ 3 momentti ja viittomakielilaki (359/2015).

²³³ Viitotut muistot -tutkimusraportti, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:61, 45-53, 59-100.

²³⁴ Ylikangas 1983, 220.

²³⁵ Saamelaiskäräjien toimintakertomus vuodelta 2016, 3; Saamelaisten asioita koskeva sovintoprosessi, kuulemisraportti 14/2018, 191.

eri keinoin aina seminaareista tapaamisiin.²³⁶ Lastensuojelun sijaishuollon prosessi eroaa kahdesta muusta hyvin vuorovaikutuksellisesta aloitteesta ollen ainoa ensisijaisesti viranomaisaloitteinen ja -vetoinen²³⁷.

Suomessa prosessin käynnistymisen tavoilla vaikuttaa olevan vaikutusta niin totuus- ja sovintoprosessin vaiheisiin kuin sen lopulliseen muotoon. Eduskuntakeskustelussa esiin nousut lastensuojelun sijaishuoltoa koskeva prosessi muotoiltiin pääosin viranomaistyönä tieteelliseksi menneisysselvitykseksi. Sen toimeksiantoa oli suunnittelemassa viranomaistahojen kanssa yliopiston edustajia sekä kansalaisyhteiskuntaa ilmentävä Lastensuojelun keskusliitto ry²³⁸. Neuvottelupöydästä kuitenkin puuttui lastensuojelun sijaishuollossa kaltoinkohtelua kokeneiden edustus ja näin myös heidän näkemyksensä prosessin luonteesta ja muodosta. Näkemystä ei myöskään erikseen pyritty selvittämään kyselyin tai kuulemisin. Kohdeyhteisön edustajien toiveesta ja aktiivisen painostamistyön seurauksena saamelaisten prosessi taas toteutetaan komissiona, jonka perustamista edelsi kuulemiskierrosten avulla esiyymmärryksen muodostaminen prosessille asetetuista odotuksista²³⁹. Viittomakielisen yhteisön totuus- ja sovintoprosessi muoto on vasta keskustelun tasolla. Yhteisön kokemia ihmisoikeusloukkauksia sekä odotuksia prosessille kartoittaneen Viitotut muistot -raportin kyselystä käy ilmi, että viittomakielisen yhteisön jäsenet toivovat saamelaisten prosessin esimerkin mukaisen komission perustamista.²⁴⁰

Kansalaisyhteiskunnasta nousseissa aloitteissa siis kartoitettiin yhteisön vääryyden kokemuksia ja toiveita prosessille ennen toimeksiannon muotoilua. Poliittisena aloitteena eduskuntakeskustelussa nousut prosessi taas muokattiin suoraan menneisysselvitykseksi viranomaistyönä tukeutuen akateemiseen tutkimukseen sekä alan asiantuntemukseen. Kohdeyhteisöä edustavan vahvan toimijan tai toimijoiden aloitteellinen rooli näyttää ilmentävän vuorovaikutuksellisemmän prosessin muotoilua, jossa kohdeyhteisöllä on alusta asti enemmän sananvaltaa. Michael Edwards on määritellyt, että onnistuneilla kansanliikkeillä on kolme yhdistävää tekijää: voimakas idea, ideaali tai poliittinen agenda (1), tehokkaita kommunikoinnin strategioita, joilla ideat muuttuvat politiikaksi (2) ja vahva sosiaalinen pohja, joka tuo tarpeeksi voimaa muutokseen (3)²⁴¹. Saamelaiskäräjien, kolttien

²³⁶ Viitotut muistot -tutkimusraportti, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:61, 12-14.

²³⁷ Lastensuojelun sijaishuollon epäkohdat ja lasten kaltoinkohtelu 1937–1983, Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2016:22; Selvitystyön suunnitelma: Epäkohdat ja kaltoinkohtelu lastensuojelun sijaishuollossa 1930- ja 80-lukujen välisellä ajanjaksolla 2013.

²³⁸ Selvitystyön suunnitelma: Epäkohdat ja kaltoinkohtelu lastensuojelun sijaishuollossa 1930- ja 80-lukujen välisellä ajanjaksolla 2013, 3, 9.

²³⁹ Saamelaisten asioita koskeva sovintoprosessi, kuulemisraportti 14/2018.

²⁴⁰ Viitotut muistot -tutkimusraportti, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:61, 169, 204.

²⁴¹ Edwards 2009, 32.

kyläkokouksen, Kuurojen liiton sekä Ihmisoikeusliiton tavoite, väestöpohja sekä viestintä ainakin luovat mahdollisuuden Edwardsin määrittelemien menestystekijöiden toteutumiselle. Ihanteellisesti totuus- ja sovintoprosessit ovatkin vuorovaikutuksellisia rakenteita, joissa monet yhteiskunnan toimijat pääsevät osalliseksi keskusteluun²⁴². Tarkoituksena prosesseissa on parantaa kohdeyhteisöjen asemaa yhteiskunnassa sekä löytää ratkaisuja käynnissä oleville oikeudellisille ja poliittisille kamppailuille.

4.3 Tehtävänä tiedon tuottaminen

Vuorovaikutuksellisuuden ideaali jatkuu totuus- ja sovintoprosessin mandaatin muotoiluun. Kansainvälisen esimerkin mukaan valtio antaa totuus- ja sovintoprosessille sen mandaatin, joka on ihanteellisesti muokattu yhdessä muiden yhteiskunnan toimijoiden kanssa²⁴³. Lastensuojelun sijaishuollon menneisysselvityksen toimeksiannon antoi valtionhallinto, mutta suunnitelmaa luomassa oli edustajia valtiolta, virkamieskunnasta, akateemisista piireistä sekä kansalaisyhteiskunnasta²⁴⁴. Tosin edellä kuvaillusti kohdeyhteisön osallistumista keskusteluun ei mahdollistettu. Saamelaisten komission mandaatti taas oli puhtaasti valtion ja kohdeyhteisön edustajien monivaiheisten neuvottelujen tulos²⁴⁵. Saamelaisten mandaatti siis muotoiltiin korkean tason poliittisten neuvottelujen tuloksena, kun taas lastensuojelun sijaishuollon selvityksen suunnitelman laatiminen muistutti enemmän asiantuntijatyöskentelyä.

Moniäänisten neuvottelujen tuloksena mandaatissa määritellään totuus- ja sovintoprosessin muoto sekä sille annetut tavoitteet ja tehtävät. Menneisysselvityksellä on nimensä mukaisesti tiedon hankkimiseen ja tieteelliseen esittämiseen tähtäävä tehtävä. Myös komissioiden keskeisimmäksi tehtäväksi on nimetty totuuden selvittäminen ja uuden historiallisen narratiivin rakentaminen²⁴⁶.

²⁴² Arvidsson 2020, 162; Bakiner 2016, 44.

²⁴³ Hayner 1994, 600, 604 & 2011, 211; Freeman 2006, 17-18, Bakiner 2016, 25-27.

²⁴⁴ Selvitystyön suunnitelma: Epäkohdat ja kaltoinkohtelu lastensuojelun sijaishuollossa 1930- ja 80-lukujen välisellä ajanjaksolla 2013, 3, 9.

²⁴⁵ Saamelaisten totuus- ja sovintokomission asettaminen, mandaatti 31.10.2019; Muistio 25.10.2021, Nina Brander, Valtioneuvoston kanslia, 2.

²⁴⁶ Hayner 1994, 600, 604; Freeman 2006, 15, 18; Bakiner 2016, 24-27.

Komissioille on vain harvoin annettu lainkäyttövaltaa, jolloin ne ovat menneisyyspalveluiden tavoin luonteeltaan ensisijaisesti Ravi de Costan kuvailemia diskursiivisia instituutioita²⁴⁷.

Myös Suomen prosessit sopivat de Costan määritelmään diskursiivisista instituutioista. Lastensuojelun sijaishuollon prosessin ensisijainen tehtävä oli tiedon tuottaminen menneistä vääryyksistä yhdistäen yksilöiden kokemukset osaksi laajempaa historiallista kontekstia. Tavoitteena oli tiedon avulla lastensuojelun kehittäminen, virheiden toistumisen estäminen sekä kaltoinkohtelun näkyväksi tekeminen tuoden uhreille tunnustusta ja hyvitystä.²⁴⁸ Menneisyyspalveluiden tuottamalla tiedolla ja suosituksilla pyrittiin edistämään lapsen oikeuksien toteutumista tilanteissa, jossa lapsi ja hänen hyvinvointinsa on tavanomaista suuremmin valtion vastuulla. Selvityksellä halutaan vaikuttaa kaikkiin tasoihin aina lainsäädännöstä viranomais toimintaan asti olemalla muistutus siitä, millaisia seurauksia lastensuojelun sijaishuollon laiminlyönneillä on yksilön elämään, mistä nämä laiminlyönnit ovat seurausta sekä miten ne voitaisiin estää. Toisaalta menneisyyspalveluiden avulla on tulkittu olevan usein heikko vaikutus poliittiseen päätöksentekoon²⁴⁹.

Myös saamelaisten totuus- ja sovintokomission ensisijaisena tehtävänä on koota saamelaisten kokemuksia historian vääryyksistä ja arvioida niiden inhimillisiä seurauksia. ”Yhteisellä käsityksellä historiasta” on de Costan kuvailemalla tavalla tarkoitus olla alkuperäiskansan, valtionhallinnon ja valtaväestön suhteita parantava vaikutus luoden tilaa sovinnolle ja rakenteelliselle muutokselle. Samalla komissiolla odotetaan olevan traumoja purkava vaikutus. Komission toiminnan tavoitteena on myös valtion vastuunotto sekä pyrkimys yhteistyössä vahvistaa saamelaisten oikeuksien toteutumista.²⁵⁰ Mandaatin mukaan siis ilman lainkäyttövaltaakin uusi historiasta muotoiltu kertomus sekä valtion vastuunotto syrjivistä rakenteista ja toimista parantaisi saamelaisten oikeuksien toteutumista.

Mandaatti kietoutuu saamelaisten perustuslain 17 §:n 3 momentissa määritellyn alkuperäiskansa statuksen ympärille.²⁵¹ Momentissa määritellään saamelaisten oikeus kehittää kieltään ja kulttuuriaan, joka kansainvälisen alkuperäiskansojen oikeuksia koskevan tulkintakehyksen mukaan sisältää keskeisenä kulttuurin nimittäjänä perinteiset elinkeinot sekä alkuperäiskansan suhteen maahan. Alkuperäiskansojen oikeudet kytkeytyvät ihmisoikeusnäkökulmasta läheisesti

²⁴⁷ de Costa 2017, 189.

²⁴⁸ Selvitystyön suunnitelma: Epäkohdat ja kaltoinkohtelu lastensuojelun sijaishuollossa 1930- ja 80- lukujen välisellä ajanjaksolla 2013, 3-4.

²⁴⁹ Sköld & Markkola 2020, 144.

²⁵⁰ Saamelaisten totuus- ja sovintokomission asettaminen, mandaatti 31.10.2019.

²⁵¹ Saamelaisten totuus- ja sovintokomission asettaminen, mandaatti 31.10.2019.

maankäyttöön ja heille turvattuun oikeuteen käyttää maata kulttuurin mukaiseen elämäntapaan.²⁵² Myös mandaatissa viitataan tähän kuvailemalla, kuinka yhteinen kertomus menneestä ja nykyisestä syrjinnästä edistää saamelaisten mahdollisuuksia ylläpitää kulttuuriaan ”sisältäen perinteiset elinkeinot – joiden ytimessä on yhteys maahan ja veteen”²⁵³. Voidaan siis pohtia, millainen rooli komissiolla lopulta olisi saamelaisia koskevissa oikeudellisissa, keskeisesti maankäyttöoikeuteen, liittyvissä kamppailuissa. Edistäisikö komissiorakenne ILO 169 -sopimuksen ratifiointia, saamelaiskäräjälain uudistusta tai muuten saamelaisten perustuslain mukaisesti tarkoitettujen alkuperäiskansaoikeuksien toteutumista? Viittaako saamelaisten ”oikeuksien toteutumisen edistäminen” johonkin edellä mainituista?

Rinteen ja Marinin hallitusohjelmiin on samassa yhteydessä komission työn jatkamisen kanssa kirjattu saamelaiskäräjälain uudistustyön jatkaminen sekä ILO 169 -sopimuksen ratifioinnin edellytysten selvittäminen²⁵⁴. Molempia edellä mainittuja on selvitelty vuosikausia ja komission tiedontuotannollinen luonne viittaa suhteellisen kapeisiin oikeudellisiin seurauksiin. Saamelaisten prosessia tutkiva Helga West on kriittisesti kysynyt, miten loppuraportti eroaa monista muista saamelaisia koskevista tutkimuksista tilanteessa, jossa tutkimus, esimerkiksi rotuhygieniä ja hautojen kaivaminen, on osa yhteisön traumaa. Westin kritiikki perustuu juuri sille, ettei komissiolla ole oikeudellista valtaa, vaan kyse on lähinnä tiedontuotantoon keskittyneestä symbolisesta toimijasta.²⁵⁵ Tähän peilaten saamelaisten oikeuksien edistämiseen viittaava mandaatin kohta voidaan enemmän tulkita lupauksena yhteistyön jatkumisesta saamelaistoimijoiden kanssa komission jälkeen kuin suoranaisena oikeudellisiin toimiin sitovana velvoitteena.

Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten lisäksi totuus- ja sovintoprosessien tuottamalla tiedolla pyritään vaikuttamaan kansalliseen historiakertomukseen yksilöiden historiatietoisuutta muokkaamalla. Historiatietoisuudella viitataan kykyyn luoda yhtymäkohtia menneisyyttä koskevan tulkinnan, nykyisen asiantilan ja tulevaisuutta koskevien odotusten välille. Taustalla on ajatus historian selittämisen tavoista, menneisyyden vaikutuksista nykyaikaan sekä kyvystä arvioida menneisyyden toimijoiden, niin uhrien kuin väärintekijöiden, toimintaa.²⁵⁶ Jörn Rüssenin mukaan historiatietoisuus sisältää tarinoita väärästä ja oikeasta sisältäen näin moraalisen ulottuvuuden, joka vaikuttaa yksilöön hahmotukseen väärästä ja oikeasta ohjaten hänen toimintaansa myös nykyajassa. Historian

²⁵² Saamelaisten oikeuksien toteutuminen: kansainvälinen oikeusvertaileva tutkimus, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 4/2017, 24-25.

²⁵³ Saamelaisten totuus- ja sovintokomission asettaminen, mandaatti 31.10.2019.

²⁵⁴ Antti Rinteen hallituksen ohjelma 6.6.2019, 88; Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019, 90.

²⁵⁵ Helga Westin puheenvuoro, Totuus- ja sovintokomissiot, Ihmisoikeusliiton syyskokous, 10.12.2020.

²⁵⁶ Löfström 2012, 174-176.

kertomukset siis tavallaan legitimoivat yksilön toimia myös nykyajassa.²⁵⁷ Totuus- ja sovintoprosesseissa siis pyritään vaikuttamaan historiantietoisuuteen, koska sen uskotaan muokkaavan moraalista käsitystä vaadittavista toimista sekä johtavan vääryyttä ja syrjintää poistavaan toimintaan nykyajassa. Tästä syystä esimerkiksi viittomakielisen yhteisön prosessissa on esitetty toive totuus- ja sovintoprosessin seurauksena syntyneen kertomuksen, *totuuden*, sisällyttämisestä historian oppikirjoihin ja opetussuunnitelmiin²⁵⁸. Nämä nähdään käytännön keinoina muuttaa yksilöiden näkemystä väärästä ja oikeasta sekä tapoina muuttaa kansallista historiakertomusta inklusiivisemmaksi.

Toisaalta Barkanin mukaan kilpailevia narratiiveja saattaa nousta tilanteissa, joissa historiallinen vääryys on yhteydessä nykyajan sosiaaliseen epäoikeudenmukaisuuteen²⁵⁹. Esimerkiksi saamelaiset kohtaavat rasismia, häirintää ja vihapuhetta erityisesti tilanteissa, joissa on kyse heidän oikeuksistaan ja varsinkin niistä, jotka ovat yhteydessä maankäyttöön²⁶⁰. Miten siis loppuraportin luoma narratiivi nousisi yksilön historiantietoisuuteen yli muiden mahdollisesti esitettyjen historiakertomusten? Totuus- ja sovintokomission kaltaisen toimijan taustalla on todennäköisesti ajatus siitä, että toimijan riippumattomuus sekä valtion siunaus komissiolle ja näin myös loppuraportille legitimoisi esitetyn uuden narratiivin. Samalla virallinen siunaus tukisi vaatimuksia opetussuunnitelman ja oppikirjojen muokkaamisesta sekä mahdollisesti ohjaisi resursseja myös muunlaiseen toimintaan, jonka pyrkimyksenä on vaikuttaa historiantietoisuuteen.

4.4 Osallistavuus ja riippumattomuus – komissaarien valinta ja resurssit

Suomessa ainoa komissaarien valinnan sisältynyt prosessi on toistaiseksi saamelaisten totuus- ja sovintokomissio, sillä lastensuojelun sijaishuollon menneisyys selvityksen teki kilpailutuksella valittu monitieteinen tutkijaryhmä eikä viittomakielisen yhteisön prosessi ole vielä edennyt niin pitkälle. Kansainvälisesti keinot komissaarien valintaan on usein määritelty jo mandaatissa, jossa valtiolle on monesti annettu virallinen rooli nimeämisprosessissa. Tutkimuskirjallisuudessa komissaarien valinta suositellaan tehtäväksi osallistavasti sekä eri ryhmiä ja näkökantoja huomioivasti, koska

²⁵⁷ Rüssen 2004, 63-68.

²⁵⁸ Markku Jokisen puheenvuoro, Viitotut muistot -hankkeen avausseminaari 22.9.2020.

²⁵⁹ Barkan 2000, XXII.

²⁶⁰ Ministereiden ja puheenjohtajien julkilausuma saamelaisiin kohdistuvan vihan vastustamisesta.

valintaprosessi vaikuttaa komissiolle osoitettuun tukeen, luottamukseen, julkisuuskuvaan ja koettuun itsenäisyyteen.²⁶¹

Saamelaisten totuus- ja sovintokomission asetti valtionhallinto yhdessä saamelaiskäräjien ja kolttien kyläkokouksen kanssa. Mandaatissa ei määrätä komissaarien valitsemistapoja, vaan sen sijaan komissaarien ominaisuuksille esitetään vaatimuksia, kuten erityisosaaminen saamelaisten kulttuurista ja eri kieliryhmien edustus. Viidestä komissaarista kaksi valtionhallinto nimesi virkamiestyönä ja loput nimesi saamelaiskäräjät ja kolttien kyläkokous avoimella yleisöä osallistavalla ehdokasvalinnalla.²⁶² Saamelaisia edustaneet instituutiot siis valitsivat itse päättämällään osallistavalla tavalla komissaarien enemmistön. Osallistavuuden ja enemmistöedustuksen voisi tulkita tutkimuskirjallisuuteen perustuen lisäävän kohdeyhteisön luottamusta ja tukea prosessille sekä parantavan komission julkisuuskuvaa. Tästä huolimatta saamelaisten totuus- ja sovintokomissiota on kritisoitu kohdeyhteisön toimesta muun muassa siitä, ettei komissaareista yksikään ole etnisesti saamelainen vaarantaen komission uskottavuuden²⁶³.

Ihanteellisesti komission tai muun toimijan tulee olla irrallinen muista poliittisista toimijoista nauttien operationaalisesta autonomiasta. Tähän sisältyy myös vaatimus tarpeeksi suurista taloudellisista ja ajallisista resursseista, jotta totuus- ja sovintoprosessi voi toimia itsenäisesti ja eettisesti.²⁶⁴ Lastensuojelun sijaishuollon menneisysselvitys laadittiin akateemisten standardien mukaan sitoen selvityksen tieteellisen tutkimuksen eettiseen säännöstöön²⁶⁵. Näin ollen tutkijoilla on vaatimus pyrkiä tekemään työnsä ilman, että ulkopuolelta tuleva painostus vaikuttaa työn tuloksiin. STM:n hankkeelle asettama ohjausryhmä ei työtä tehneiden tutkijoiden mukaan missään vaiheessa pyrkinyt manipuloimaan työn tuloksia²⁶⁶. Myös budjettiin jätettiin haastateltavien vuoksi varaa, koska heidän määräänsä olisi ollut vaikea arvioida etukäteen ja haastatteleminen jättäminen puuttuvien resurssien vuoksi olisi ollut epäeettistä²⁶⁷. Kansainvälisten standardien mukaan lastensuojelun menneisysselvitys nautti operationaalisesta autonomiasta sekä riittävästä resursseista.

²⁶¹ Freeman 2006, 29, 30; Hayner 2011, 212-213.

²⁶² Saamelaisten totuus- ja sovintokomission asettaminen, mandaatti 31.10.2019; Saamelaisten totuus- ja sovintokomission asettamispäätös, 28.11.2021. VN/11265/2020.

²⁶³ ”Saamelaisten totuus- ja sovintokomissio ei ole vielä aloittanutkaan työtään, kun sen uskottavuus jo kyseenalaistetaan”, 12.2.2021, YLE.

²⁶⁴ Bakiner 2016, 25-27, 44; Freeman 2006, 17-18, 31; Hayner 2011, 216-217.

²⁶⁵ Malinen, Markkola & Hytönen 2020, 204, 206.

²⁶⁶ Malinen, Markkola & Hytönen 2020, 204, 206.

²⁶⁷ Selvitystyön suunnitelma: Epäkohdat ja kaltoinkohtelu lastensuojelun sijaishuollossa 1930- ja 80- lukujen välisellä ajanjaksolla 2013, 13.

Mandaatin sekä asettamispäätöksen sanamuodoissa saamelaisten totuus- ja sovintokomissiosta puhutaan riippumattomana. Siitä on myös pyritty muotoilemaan itsenäinen toimija, esimerkiksi komissio saa järjestäytyä haluamallaan tavalla eivätkä komissaarit edusta nimeävää tahoaan. Komissiolle on nimetty seurantaryhmä, jossa on myös edustus valtionhallinnosta, saamelaiskäräjiltä ja kolttien kyläkokouksesta, mutta myös evankelisluterilaiselta ja ortodoksiselta kirkolta. Valtion poliittinen johto ja valtioneuvoston kanslia osoittavat talousarvioissa komissiolle määrärahat, joiden käytöstä psykososiaaliseen tukeen korvamerkittyjä varoja lukuun ottamatta komissio saa itse määrätä. Tarvittaessa komissio voi hakea perustelluista syistä lisärahoitusta valtioneuvoston kanslialta.²⁶⁸ Järjestäytymisen sekä määrärahojen käytön suunnittelun jättäminen komissiolle itselleen luo riippumattomuutta ja itsenäisyyttä sen toimintaan. Samalla poliittisten päättäjien myöntämät käytettävissä olevat resurssit luovat rajoja komission toiminnalle ja liian niukkoina saattavat uhata komission toimintaa, esimerkiksi kansainvälisesti monien komissioiden ongelmana ovat olleet liian pienet taloudelliset resurssit²⁶⁹.

4.5 Kuulemiset, psykososiaalinen tuki, tapahtumat ja muut toiminnot

Kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa totuus- ja sovintoprosessien keskiössä ovat yksilöiden ja yhteisöjen kokemukset sekä niiden keräämisen fasilitoiminen, esimerkiksi haastattelujen, kuulemisten ja kyselyjen avulla²⁷⁰. Ihanteellisesti totuus- ja sovintoprosessit tarjoavat tilan kaikkein haavoittuvimmille kertoa kokemuksistaan²⁷¹. Myös Suomen prosesseihin keskeisesti sisältyy kokemuksellisuus, jonka merkitystä painotettiin toimeksiannosta lähtien. Lastensuojelun sijaishuollon suunnitelma nimeää menneisyys selvityksen kokempohjaiseksi niin, ettei kokemusten todenmukaisuutta pyritä kyseenalaistamaan²⁷². Samoin saamelaisten komission mandaatti ja Viitotut

²⁶⁸ Saamelaisten totuus- ja sovintokomission asettaminen, mandaatti 31.10.2019; Saamelaisten totuus- ja sovintokomission asettamispäätös, 28.11.2021. VN/11265/2020.

²⁶⁹ Freeman 2006, 31; Hayner 2011, 216-217.

²⁷⁰ Hayner 2011, 11-12; Barkan 2006, 10.

²⁷¹ Bakiner 2015, 159.

²⁷² Selvitystyön suunnitelma: Epäkohdat ja kaltoinkohtelu lastensuojelun sijaishuollossa 1930- ja 80- lukujen välisellä ajanjaksolla 2013 4-6.

muistot -hankkeen esiselvitys määrittelee kokemusten keräämisen keskeiseksi osaksi toimintaa ja ”totuuden” selvittämistä²⁷³.

Lastensuojelun sijaishuollon selvityksessä tehtiin yksilöhaastatteluita, joihin haastateltavat itse ilmoittautuivat. Haastateltavat olivat pääasiassa lapsena sijaishuollon kokeneita, mutta mukana oli myös muutama alan työntekijä ja sivustaseuraaja. Haastattelutilanne pyrittiin tekemään mukavaksi ja keskustelevuutta lisättiin puolistrukturoidun haastattelurungon avulla. Lisäksi varmistettiin, että haastateltavalla on tukea tarjolla ja tarvittaessa yksilöt ohjattiin lähimpien kriisiterapiapalveluiden pariin.²⁷⁴ Saamelaisten totuus- ja sovintokomission tehtäväksi taas määriteltiin ylisukupolvisten traumojen, taakkasiirtymien, purkaminen korostaen kulttuuritaustan huomioivan psykososiaalisen tuen tärkeyttä. Prosessissa ei ole vielä määritelty tarkempia keinoja kokemusten keräämiseen, vaan se on jätetty komissiolle itselleen määriteltäväksi.²⁷⁵ Viittomakielisen yhteisön esiselvityksessä kokemuksia kerättiin kohdeyhteisöltä ja asiantuntijoilta verkkokyselyillä sekä yksilö- ja ryhmähaastatteluilla. Historian vääryksiä selvittävät haastattelut teki viittomakielinen tutkija yhteisön omilla kielillä, jotta tilanne olisi mahdollisimman mukava ja tasavertainen. Tarvittaessa haastateltavat ohjattiin psykososiaalisen tuen piiriin. Esiselvityksen suositteli, että mahdollisessa prosessissa olisi laajalti psykososiaalista tukea tarjolla.²⁷⁶

Lastensuojelun sijaishuollon selvityksen sekä viittomakielisen yhteisön esiselvityksen haastattelutilanteista on pyritty tekemään mahdollisimman sensitiivisiä. Vääryksiä kokeneiden haastattelut on molemmissa muotoiltu tutkimuskirjallisuudessa kuvaillusti eli mahdollisimman keskustelevasti, pakotteettomasti ja tasavertaisesti²⁷⁷. Yksilöt ohjattiin tarvittaessa psykososiaalisen tuen piiriin, mutta kummankaan prosessin haastatteluissa ei ollut hankkeen puolelta paikalla psykososiaalista tukea. Viittomakielisen yhteisön prosessissa saattaa jatkossa olla tukea laajemmin tarjolla tutkijoiden vahvan suosituksen vuoksi. Lisäksi viittomakielisen yhteisön prosessissa seurataan tiukasti saamelaisten komission esimerkkiä, jossa on suoraan kirjoitettu psykososiaalisen tuen olevan olennainen osa koko totuus- ja sovintoprosessin toteutumista. Suomen prosesseissa siis sensitiivisyys sekä psykososiaalinen tuki on tunnistettu, mutta toisinaan sitä olisi voinut olla hanakammin tarjolla.

²⁷³ Saamelaisten totuus- ja sovintokomission asettaminen, mandaatti 31.10.2019; Viitotut muistot -tutkimusraportti, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:61, 16.

²⁷⁴ Lastensuojelun sijaishuollon epäkohdat ja lasten kaltoinkohtelu 1937–1983, Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2016:22, 17-19.

²⁷⁵ Saamelaisten totuus- ja sovintokomission asettamispäätös, 28.11.2021.

²⁷⁶ Viitotut muistot -tutkimusraportti, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:61, 19-29, 205.

²⁷⁷ Historians Without Borders, seminaariraportti 4/2018, 20-21.

Kansainvälisesti prosessirakenteeseen on kokemusten keräämisen ohella suunniteltu myös muita toimintoja aina taidenäyttelyistä koulutuksiin ja seminaareihin. Tarkoituksena on tarjota tiloja eri väestöryhmien kohtaamiselle tai kohdeyhteisön osallistamiselle.²⁷⁸ Lastensuojelun sijaishuollon prosessiin sisältyi anteeksipyyntöseremonian lisäksi kolme suunniteltua tapaamista, joissa haastateltavat kohtasivat joko tutkijat, ohjausryhmän tai sijaishuoltoon sijoitettuja²⁷⁹. Saamelaisen prosessi lähti liikkeelle seminaarilla kansainvälisistä totuus- ja sovintokomissioista sekä toiveita ja odotuksia prosessille kerättiin kuulemiskierroksella, mutta muuten erityisiä tapahtumia ei ole määritelty mandaatissa.²⁸⁰ Toimintansa aloittamisen jälkeen komissio on järjestänyt avausseminaarin sekä tapaamisen asiantuntijoiden ja perustuslakivaliokunnan kanssa²⁸¹. Viittomakielisen yhteisön prosessi taas lähti liikkeelle kaikille avoimella avausseminaarilla, jossa puhui edustajia niin valtionhallinnosta ja eri kohdeyhteisön järjestöistä. Lisäksi ennen esiselvityksen julkaisemista hankkeen tutkijat järjestivät validointiseminaarin, jossa kohdeyhteisöllä oli mahdollisuus kommentoida tekstiä ennen varsinaista kaikille avointa julkistamistilaisuutta.²⁸²

Suomen prosessirakenteen puitteissa järjestetyt tapaamiset ovat ensisijaisesti tarkoitettu kohdeyhteisön osallistamiseen, vaikka tilaisuutta voisi seurata ulkopuoliset. Toistaiseksi prosessirakenteeseen suunnitellut tilaisuudet ovat kohdeyhteisön, tutkijoiden ja valtionhallinnon kohtaamisen tiloja. Edellä kuvaillun kaltaiset tilat ovat tärkeitä, koska kohdeyhteisön osallistaminen on osa totuus- ja sovintoprosessien kaltaisen toimijan legitimitettä eikä yksipuolisella prosessilla ole edes pientä mahdollisuutta johtaa sovintoon. Toisaalta Suomen prosesseissa on tavoitteena lisätä tasa-arvoa, parantaa yhteiskunnan eheyttä sekä sisällyttää vähemmistöjen kertomukset osaksi valtaväestön historiakuva, jolloin tarvitaan Nagyn sanojen mukaan valtaväestön aktiivista ja itsereflektoivaa otetta²⁸³ sekä Barkanin kuvailemaa epälineaarista laajempaa historiallista dialogia²⁸⁴. Suomen totuus- ja sovintoprosessien viitekehysten puitteissa ei ole toistaiseksi vielä otettu huomioon laajemman yleisön osallistamista ja aktivoimista aiheen ympärille. Toisaalta De Costa tunnistaa demokratioiden totuus- ja sovintoprosessien heikkoudeksi niiden väestönsien aktivoimisen, joita aihe ei lähtökohtaisesti kiinnosta²⁸⁵. Onko siis totuus- ja sovintoprosessin kaltaisella oikeudellisella

²⁷⁸ Freeman 2006, 36; Honouring the Truth, Reconciling for the Future. Summary of the Final Report of the Truth and Reconciliation Commission of Canada 2015, 23, 30-33.

²⁷⁹ Selvitystyön suunnitelma: Epäkohdat ja kaltoinkohtelu lastensuojelun sijaishuollossa 1930- ja 80- lukujen välisellä ajanjaksolla 2013, 12; Pirjo Markkolan puhe 20.11.2016, Finlandia-talo.

²⁸⁰ Saamelaisen totuus- ja sovintokomission asettaminen, mandaatti 31.10.2019.

²⁸¹ Saamelaisen totuus- ja sovintokomissio -kotisivut.

²⁸² Viitotut muistot -tutkimusraportti, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:61, 19-21, 202-208.

²⁸³ Nagy 2013, 68-69.

²⁸⁴ Barkan 2015, 194-197.

²⁸⁵ de Costa 2017, 196.

siirrännäisellä todella valtaa totuuden voimin muuttaa yhteiskunnan sisäisiä suhteita ja näin muuttaa kollektiivista muistia ja lisätä yhdenvertaisuutta?

Tapahtumissa, haastatteluissa ja kyselyissä kerätyt kokemukset suhteutetaan historialliseen lähdeaineistoon, koska tarkoituksena on käsitellä tapahtuneiden vääryyksien syitä ja seurauksia liittämällä ne osaksi historiallista narratiivia. Tulokset ja suositukset julkaistaan raporttien ja selvitysten muodossa, joista viimeinen on totuus- ja sovintoprosessin päättävä loppuraportti.²⁸⁶ Kevääseen 2022 mennessä Suomen ainoa loppuraportti on lastensuojelun sijaishuollon menneisyys selvitys, joka on pohjimmiltaan kooste teemoista ja suosituksista, joita nousi anonymisoidun haastatteluaineiston tieteellisestä analyysistä. Kansainvälisen esimerkin tavoin menneisyys selvityksessä käsitellään haastateltavien kokemaa kaltoinkohtelua, sen syitä ja seurauksia sekä esitetään suosituksia tulevaa varten, jottei menneisyyden virheet toistuisi²⁸⁷.

4.6 Hyvitys ja seuraukset

Menneisyys selvityksen suositukset nojasivat *Lastensuojelun laatusuositukseen*, joiden taustalla on YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus sekä YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista²⁸⁸. Selvityksen suositukset eivät kuitenkaan ota kantaa, miten menneisydessä valtion vahtivuorolla kaltoinkohdelluille tapahtuneita vääryyksiä tulisi hyvittää. Niissä ainoastaan painotetaan ammatillisen avun sekä vertaistuen merkitystä traumaattisten kokemusten käsittelyssä²⁸⁹. Verraten esimerkiksi Ruotsissa lastensuojelun historian kaltoinkohtelua tutkinut ryhmä käytti loukkauksia arvioidessaan tulkinta-apuna YK:n lapsen oikeuksien yleissopimusta. Yleissopimusta ei kuitenkaan voitu soveltaa taannehtivasti, jonka vuoksi ryhmä perusti suosituksensa hyvityksestä valtion moraaliseen velvollisuuteen. Arvidssonin mukaan taustalla oli ajatus, että kompensaation saajat ovat tunnustusta ja hyvitystä kaipaavia uhreja oikeuksien haltioiden sijaan.²⁹⁰

Vaikka totuus- ja sovintoprosessi päättyy loppuraportin julkaisuun, keskustelu historiallisesta oikeudenmukaisuudesta ja sovinnosta jatkuu. Menneisyys selvityksen julkaisun jälkeen poliittisten

²⁸⁶ Hayner 1994, 600, 604; Bakiner 2016, 24-25;

²⁸⁷ Lastensuojelun sijaishuollon epäkohdat ja lasten kaltoinkohtelu 1937–1983, Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2016:22.

²⁸⁸ Lastensuojelun laatusuositus 2014:4, 12-13.

²⁸⁹ Lastensuojelun sijaishuollon epäkohdat ja lasten kaltoinkohtelu 1937–1983, Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2016:22, 175.

²⁹⁰ Arvidsson 2019, 167.

neuvottelujen seurauksena lastensuojelun sijaishuollon prosessin hyvityksenmuodot olivat valtiollinen anteeksipyyntö ja lupaus lastensuojelun kehittämisestä. Taloudellisia korvauksia ei maksettu kaltoinkohdelluille poiketen Pohjoismaisesta esimerkistä ja kaltoinkohdeltujen toiveista, että valtio olisi maksanut vahingonkorvauksia tai korvannut terapiakuluja.²⁹¹ Garcia-Godosin jaotteluun verraten symbolinen hyvitys, valtiollinen anteeksipyyntö, tarjottiin kollektiivisesti kaikille lastensuojelun sijaishuollossa kaltoinkohdelluille. Toivotuista materiaalisista ja yksilöllisemmistä korvauksista kuitenkin kieltäydyttiin. YK:n yleiskokouksen päätöslauselman 60/147 jaotteluun nähden taas anteeksipyyntöä pyrittiin hyvittämään mennyttä samalla esittäen lupauksia siitä, etteivät vääryydet toistuisi. Kompensaatioiden maksaminen sekä pyydetty korvaavat ja palauttavat toimet, joihin terapiakustannukset voidaan lukea, eivät kuitenkaan toteutuneet.²⁹²

Suomessa on perinteisesti oltu suhteellisen pidättyväisiä perus- ja ihmisoikeusloukkauksia korvatessa. *Viitotut muistot* -hankkeen raportissa kuvaillaan: ”Suomen vahingonkorvauslainsäädännössä ei ole erikseen säädetty perus- ja ihmisoikeusloukkausten korvaamisesta muulta osin kuin laissa valtion vahingonkorvaustoiminnasta (978/2014) tarkoitetun kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten ratkaisujen täytäntöönpanon merkityksessä.” Raportissa jatketaan, että ylimmät laillisuusvalvojat ovat tehneet yksittäisiä esityksiä perus- ja ihmisoikeusloukkausten rahallisesta korvaamisesta sekä syrjintää harjoittanut on saattanut päätyä maksamaan korvauksia syrjitylle yhdenvertaisuuslain nojalla.²⁹³

Hyvitys on toisinaan oikeuden luomista, jonka suvereeni valtio voi tehdä haluamallaan tavallaan. Historiallisista vääryyksistä on Suomessa maksettu korvauksia lainsäädännön avulla muutamassa tapauksessa, esimerkiksi jatkosodan jälkeen internoiduille henkilöille maksettiin vapauden menetyksestä väliaikaisen lain 510/2014 turvin. Lakivaliokunta kommentoi korvauksen olevan suuruudeltaan symbolinen, mutta se tunnustaa internoitujen joutuneen kohtuuttomien viranomaistoimien kohteeksi sekä osoittaa valtion vastuunottoa menneistä vääryyksistä.²⁹⁴ Internoiduille maksetuilla korvauksilla on siis samantyyppinen symbolinen asema valtion vastuunoton välineenä kuin valtiollisella anteeksipyyntöillä lastensuojelun sijaishuollon tapauksessa. Molemmista kieltäydyttiin palauttaviksi luettavista toimista, kuten terapiakulujen korvaamisesta tai lakivaliokunnan esittämistä internoitujen kuntouttamisesta ja muista etuuksista²⁹⁵. Materiaalinen ja

²⁹¹ Malinen, Markkola & Hytönen 2020, 211; Pöytäkirja PTK 116/2016 vp; Anteeksipyyntö lapsen oikeuksien päivänä 20.11.2016, perhe- ja peruspalveluministeri Juha Rehulan puhe; Pirjo Markkolan puhe 20.11.2016, Finlandia-talo.

²⁹² Garcia-Godos 2017, 184, 190.

²⁹³ Viitotut muistot -tutkimusraportti, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:61, 179.

²⁹⁴ LaVM 6/2014 vp.

²⁹⁵ LaVM 6/2014 vp; Malinen, Markkola & Hytönen 2020, 211.

symbolinen sekä yksilöllinen ja kollektiivinen hyvittäminen eivät siis Suomessa muodosta tasapainoista yhdistelmää. Suomessa on vahva luotto symbolisen vastuunoton riittävyyteen todellisten yksilöä tukevien toimien sijaan.

Suomessa prosessit eivät myöskään ole Pohjoismaisen esimerkin mukaisesti johtaneet rikossyytteisiin tai muihin oikeudellisiin toimiin väärintekijöitä kohtaan²⁹⁶. Suomen prosesseissa keskeiseksi värintekijäksi tunnustetaan valtio ja sen toimet tai toimien puute. Keskeisin perustelu internoitujen korvauksille oli suomalaistaustaisten naisten ja lasten vapaudenmenetyksen perustuminen valvontakomission vaatimuksen sijaan Suomen viranomaisten omaehtoiseen toimintaan²⁹⁷. Toisin sanoen Suomen viranomaiset eivät vain pidättäytyneet loukkaamasta kansalaistensa oikeuksia vaan aktiivisesti loukkasivat niitä. Lastensuojelun sijaishuollon tapauksessa taas ihmisoikeusloukkauksien tapahtumisen salli yksittäisten väärintekijöiden lisäksi puutteellinen valvonta, resurssit ja rakenteet²⁹⁸. Valtio ei siis tahallisesti loukannut lasten oikeuksia, muttei myöskään puutteista tietoisena aktiivisesti edistänyt, esimerkiksi lainsäädännön, valvonnan lisäämisen ja resurssoinnin keinoin, niiden toteutumista näin sallien ihmisoikeusloukkauksien tapahtua. Valtion roolin räikeys tapahtuneissa ihmisoikeusloukkauksissa näyttää vaikuttavan historian vääryyksien hyvittämiseen lainsäädännön keinoilla.

Haitallisten rakenteiden tunnistaminen siis vaatii valtionhallinnolta aktiivista työtä, ettei Anna Kontulan sanojen mukaan 50 vuoden päästä tarvitse pitää uutta anteeksipyyntöseremoniaa²⁹⁹. Menneisysselvityksen luoman uuden historiallisen narratiivin ei lastensuojelun sijaishuollon tapauksessa odotettu johtavan itsessään lastensuojelun parempaan tulevaisuuteen. Anteeksipyyntötilaisuudessa luvattiin, ettei dialogi lopu totuus- ja sovintoprosessiin vaan menneen toistuminen pyritään estämään eri juhlapuheissa luetelluin keinoin.³⁰⁰ Nagyn sanoin valtioneustajat lupasivat tunnistaa ja parantaa lastensuojelun kaltoinkohtelun edelleen sallivia haitallisia rakenteita.³⁰¹ Lisäksi STM järjesti sovintoprosessin jälkeen kansalaisjärjestöjen kanssa osana Suomi 100-juhlallisuuksia monitaiteellista *Yhdessä koettu* -tapahtumasarjaa, jonka tarkoituksena oli kertoa valtaväestölle lastensuojelun arjesta.³⁰² Pyrkimyksenä tapahtumasarjassa oli Nagyn kuvailemalla tavalla luoda ruohonjuuritason dialogia ja lisätä tietoisuutta³⁰³. Tarkoituksena vaikuttaa olleen, että

²⁹⁶ Sköld & Markkola 2020, 144.

²⁹⁷ HE 69/2014 vp; LaVM 6/2014 vp.

²⁹⁸ Lastensuojelun sijaishuollon epäkohdat ja lasten kaltoinkohtelu 1937–1983, Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2016:22.

²⁹⁹ Pöytäkirja PTK 116/2016 vp.

³⁰⁰ Maria Kaisa Aulan puhe 20.11.2016, Finlandia-talo.

³⁰¹ Nagy 2013, 54, 65-71.

³⁰² Maria Kaisa Aulan puhe 20.11.2016, Finlandia-talo; <https://yhdessakoettu.fi/info/>.

³⁰³ Nagy 2013, 54, 65-71.

valtion vastuunoton, valtiollisen anteeksipyynnön, seurauksena historiallinen dialogi jatkuisi lastensuojelun tilaa parantaen pohjanaan menneisysselvityksen tuottama tieto.

Toisaalta Johanna Sköldin ja Pirjo Markkolan mukaan tilatun akateemisen menneisysselvityksen vahvuuksia ovat poliittinen neutraalius ja tiedon tuottaminen, mutta samalla sen heikkoutena on usein marginaalinen vaikutus poliittiseen päätöksentekoon³⁰⁴. Menneisysselvityksen tehneet tutkijat ovatkin arvioineet, että selvityksen ja anteeksipyynnön vaikutuksia valtion lastensuojelua koskevaan poliittiseen päätöksentekoon pieniksi ja vaikeiksi arvioida. Heidän mukaansa menneisysselvityksen suositukset saattoivat vaikuttaa siihen, että STM ohjasi 40 miljoonaa euroa lastensuojelun kehityshankkeeseen anteeksipyynnön jälkeen vuonna 2016. Lisäksi STM:n vuonna 2018 aloittama hanke, jossa rahoitettiin lastensuojelun sijaishuollossa kaltoinkohtelun uhreja ja selviytyjiä auttavia kansalaisjärjestöjä, inspiroitui todennäköisesti menneisysselvityksen suosituksista.³⁰⁵ Menneisysselvityksellä vaikuttaa olleen ainakin epäsuoria ja hetkellisiä vaikutuksia lastensuojelun parantamiskäytäntöihin ja näin myös lapsen oikeuksien toteutumiseen.

Tulevaisuus taas tulee näyttämään, millainen perus- ja ihmisoikeustoimijan rooli keskeneräisille saamelaiden komissiolle ja viittomakielisen yhteisön prosessille muodostuu sekä kuinka sitoutunut valtio on noudattamaan loppuraporttien suosituksia. Varsinkin sellaisia suosituksia, jotka ovat eturistiriitaisia, poliittisesti vaikeita, lainsäädäntötoimia kaipaavia, rakenteita mullistavia tai laajasti resursseja vaativia. Suvereeni valtio voi lopulta valita, kuinka vahvan perus- ja ihmisoikeustoimijan roolin se antaa käynnistämilleen totuus- ja sovintoprosesseille. Valtion poliittisella johdolla on valta päättää prosessiin sitoutumisen asteesta ja vastuunoton tasosta eli siitä, millaisen suhteen se ottaa menneisyyden hyvitysvaatimukseen sekä miten se sitoutuu seuraamaan loppuraportissa annettuja suosituksia. Kyse on oikeastaan siitä, muuttuvatko juhlapuheet sanoista teoiksi esimerkiksi rakennemuutosten, lainsäädäntötoimien, resurssoinnin, opetussuunnitelmamuutosten ja hyvitysten avulla. Konkreettiset toimet osoittavat, ovatko totuus- ja sovintoprosessien esiin tuomat vääryydet oikeudellisia ratkaisuja vaativa ihmisoikeusongelmia vai ainoastaan ihmisoikeuskysymysten institutionalisoitua pohtimista³⁰⁶. Ihmisoikeuksien edistäminen on siis pitkälti poliittista päätöksentekoa ja konkreettisia toimia, joiden arviointi on budjetti- ja lainsäädäntövaltaa käyttävillä

³⁰⁴ Sköld & Markkola 2020, 149.

³⁰⁵ Malinen, Markkola & Hytönen 2020, 212.

³⁰⁶ Ihmisoikeusindikaattorien käyttäminen Suomen perus- ja ihmisoikeustilanteeseen, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 36/2016, 14.

poliittisilla päätöksentekijöillä, koko toimeenpanovaltaa käyttävällä julkisella vallalla sekä kansalaisyhteiskunnalla ja sen edustajilla³⁰⁷.

Edwards kuvailee valtion ja kansalaisyhteiskunnan olevan riippuvaisia toisistaan, sillä valtio tuottaa kansalaisyhteiskunnan toiminnan mahdollistavat säädellyt demokraattiset puitteet, kun taas kansalaisyhteiskunta sosiaalisen painostuksen keinoin vaikuttaa valtionhallintoon³⁰⁸. Suvereenin valtion poliittisella johdolla on siis valta päättää totuus- ja sovintoprosesseja seuraavista konkreettisista toimista, mutta samalla kansalaisyhteiskunnan toimijat ja yleinen julkinen keskustelu saattavat luoda paineita laajempiin toimiin. Todennäköisesti saamelaiskäräjien, kolttien kyläkokouksen, Kuurojen liiton ja Ihmisoikeusliiton edustajat eivät hiljaa niele lopputulosta, jossa valtion vastuunotto jää pahasti vaillinaiseksi ja puolittiehen. Kyse on lopulta siitä, millaisen oikeudellisen kokemuksen kohdeyhteisön edustajat toivovat totuus- ja sovintoprosessin tuottavan sekä toteutuuko se toivotulla tavalla.

³⁰⁷ Ihmisoikeusindikaattorien käyttäminen Suomen perus- ja ihmisoikeustilanteeseen, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 36/2016, lokakuu 2016, 13.

³⁰⁸ Edwards 2009, 24.

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Ihmisoikeuskentän toimija, alun perin siirtymävaiheen oikeuden siirrännäinen, totuus- ja sovintoprosessi lainautui demokratioiden menneisyyden selvittelyyn 2000-luvun aikana. Demokratioissa toimijasta muokattiin omiin tarpeisiin sopiva historian käsittelyn ja historiallisen oikeudenmukaisuuden toimija. Totuus- ja sovintoprosessien oikeudellinen siirrännäinen saavutti toden teolla Suomen muiden Pohjoismaiden kautta 2010-luvun alkupuolella, kun ministeriöissä alettiin valmistella Ruotsin esimerkin mukaista lastensuojelun sijaishuollon menneisyyselvitystä. Pohjoismaiden ohella Suomen totuus- ja sovintoprosessit ottivat vaikutteita muun muassa tunnetuista Kanadan, Etelä-Amerikan maiden ja Etelä-Afrikan totuus- ja sovintokomissioista. Kyseessä ei siis ollut sisäinen innovaatio vaan yksi uusi kerrostuma Suomen laajalti tuontitavarasta muokatulle oikeusjärjestykselle sekä perus- ja ihmisoikeuskontekstille. Suomen perus- ja ihmisoikeusajattelu saavutti ainakin symbolisella tasolla pisteen, jossa kansainvälisen esimerkin saattelemana käännetään katse peiliin ja oman menneisyyden ihmisoikeusloukkauksiin.

Suomen totuus- ja sovintoprosessit käynnistyivät aktiivisen muutoshakuisen toiminnan tuloksena, jota ajoivat muutosta haluavat tahot niin kansalaisyhteiskunnasta kuin valtionhallinnosta. Lastensuojelun menneisyyselvitys käynnistettiin eduskuntakeskustelujen seurauksena, kun taas toiveen saamelaisten prosessista esitti saamelaiskäräjät ja viittomakielisen yhteisön prosessista Kuurojen liitto. Prosessit nousivat nykyajan tarpeesta kietoutuen tämän päivän oikeudellisiin ja poliittisiin kamppailuihin paremmasta huomisesta. Lastensuojelun prosessi kytkeytyi sijaishuollon epäonnistumisiin ja parannustarpeisiin. Saamelaisten prosessin taustalla taas on oikeuksien toteutumiseen liittyvät kamppailut muun muassa itsemääräämisoikeudesta sekä perustuslain 17 §:n 3 momentissa taatun alkuperäiskansa-aseman saavuttamisesta kansainvälisten ihmisoikeussopimusten tulkintakehyksen tarkoittamalla tavalla. Kuurojen ja viittomakielisen yhteisön prosessi liittyy rakenteellisen syrjinnän ja rotuhygienian historiaan, joiden seuraukset kantavat nykypäivään. Jokaisella tutkielmassa tarkastellulla totuus- ja sovintoprosessilla on omaleimaiset kamppailunsa ja lähtökohtansa. Samalla prosesseja yhdistää menneisyydessä tapahtuneet ihmisoikeusloukkaukset, jotka heijastuvat nykyaikaan tai jopa jatkuvat edelleen. Toisin sanoen totuus- ja sovintoprosessit ovat välineitä, joiden avulla yritetään löytää ratkaisu käynnissä oleville historian ja nykyisyyden yhdistäville kamppailuille.

Totuus- ja sovintoprosesseista ei ole yhtä kaikkialla toimivaa tarkkaa institutionaalista muotoa, rakennetta ja prosessikuvausta, sillä kansalliset kontekstit, yhteiskunnan toimijoiden toiveet ja

tutkittavat vääryydet vaikuttavat prosessin lopulliseen muotoon³⁰⁹. Mahdollista on lähinnä tunnistaa eri maiden toimijoissa yhteisiä piirteitä sekä asetettuja tehtäviä ja tavoitteita, jotka tekevät niistä totuus- ja sovintoprosesseja. Toimijan tarkan rakenteen sijaan oleellisempia ovat sille asetut tehtävät ja tavoitteet, sillä erilaiset toimijat voivat toteuttaa samoja toimintoja ja samanlaiset toimijat taas erilaisia³¹⁰. Totuus- ja sovintoprosessin institutionaalinen rakenne voidaan siis muotoilla eri tavoin komissioista selvityksiksi, mutta toiminnan taustalla on sama tavoite: historian vääryyksien tutkimisen avulla rakentaa uusi ihmisoikeusloukkauksia kokeneen yhteisön kokemukset huomioiva historiakertomus, jonka avulla on tarkoitus saavuttaa oikeudenmukaisempi tulevaisuus. Kyse on eri aikatasoja yhdistävästä väliaikaisesta historiallisen oikeudenmukaisuuden toimijasta, joka nousee nykyajan tarpeesta ja tutkii menneitä vääryyksiä tavoitteenaan parempi tulevaisuus.

Suomen totuus- ja sovintoprosessit ovat kansainvälisen esimerkin tavoin symbolisia kokemuskeskeisiä tiedon tuotannon välineitä, joissa uuden totuuden odotetaan auttavan kohti eheämpää yhteiskuntaa ja näin valoisampaa tulevaisuutta. Sama ydinajatus toteutuu institutionaalista toteutuksesta huolimatta niin saamelaisten keskeneräisessä totuus- ja sovintokomissiossa, viittomakielisen yhteisön aluillaan olevassa prosessissa kuin kahdesta edellisestä poikkeavassa lastensuojelun menneisyys selvityksessä. Lastensuojelun sijaishuollon prosessissa tiedon odotettiin parantavan lastensuojelun tulevaisuutta ja näin lasten oikeuksien toteutumista. Saamelaisten ja viittomakielisen yhteisön prosesseissa taas vähemmistöryhmät pyrkivät tasa-arvoiseen tulevaisuuteen, jossa heidän perus- ja ihmisoikeutensa poikkeuksetta toteutuisivat ja he olisivat syrjimätön osa historiakertomusta ja näin myös yhteiskuntaa. Ilman toimijalle määriteltyä lainkäyttövaltaa toiveet oikeusvaikutuksista perustuvat prosessissa tuotetulle inklusiiviselle historiakertomukselle, tiedon osoittamille nykyhetken parannustarpeille sekä tulevaisuuteen suuntaaville suosituksille. Kaikkien kolmen taustalla on myös ajatus menneiden yksilöä sekä yhteisöä edelleen piinaavien vääryyksien purkamisesta ja taakkasiirtymien katkaisemisesta kokemusten kertomisen ja valtion vastuunoton sekä asianmukaisen hyvityksen avulla.

Tiedon tuotantoon kytkeytyvän ydinajatuksen lisäksi Suomen prosesseissa on yksittäisiä institutionaalisia toiminnallisuuksia toistavia piirteitä, jotka yhdistävät ne saman ilmiön alle kuin kansainväliset esimerkinsä. Tällaisia ovat muun muassa toimijan väliaikaisuus, itsenäisyys ja riippumattomuus, kokemuksellisuus, sensitiivisyys sekä osallistavuuden ihanne ja neuvottelut. Suomen väliaikaisiksi toimijoiksi perustetut prosessit ovat nauttineet operationaalisesta autonomiasta, vaikka valtio on toiminut ensisijaisena nimeävänä tahona ja toiminta tapahtuu valtion

³⁰⁹ Hayner 2011, 5.

³¹⁰ Husa 2017, 1096; Zweigert, Kötz 1987, 31-46.

resurssoinnin puitteissa. Kaikkien kolmen prosessin ytimessä ovat kohdeyhteisön kokemukset sekä niiden kerääminen ja analysoiminen mahdollisimman sensitiivisesti. Osallistavuutta taas on pyritty toteuttamaan varsinkin kansalaisyhteiskunnasta alkunsa saaneissa prosesseissa alusta asti aina toiveiden keräämisestä neuvottelujen seurauksena muotoiltuun mandaattiin. Viranomaisaloitteisen lastensuojelun sijaishuollon prosessin muotoilu menneisyys selvitykseksi taas noudatti osallistavuuden sijaan Ruotsin esimerkkiä ja asiantuntijoiden suosituksia. Tästä huolimatta lastensuojelun sijaishuollon prosessi voidaan luokitella totuus- ja sovintoprosessiksi, sillä sen luonne, tehtävät ja tavoitteet liittyvät sen ilmiön alle.

Totuus- ja sovintoprosessi päättyy loppuraportin julkaisuun, mutta keskustelun hyvityksestä, sovinnosta ja oikeudenmukaisuudesta tulisi jatkua. Suvereenilla valtiolla on valta päättää totuus- ja sovintoprosessien lopputulokseen sitoutumisensa asteesta sekä vastuunottonsa laajuudesta, eli miten se reagoi hyvitysvaatimuksiin sekä loppuraportissa annettuihin suosituksiin. Esimerkiksi lastensuojelun menneisyys selvityksen seurauksena kaltoinkohdelluille esitettiin valtiollinen anteeksipyyntö sekä lupaus lastensuojelun sijaishuollon kehittämistä, vaikka kohdeyhteisö oli esittänyt toiveita myös taloudellisista kompensatioista ja terapiakulujen korvaamisesta. Toisin sanoen valtio tarjosi lupauksen vääryyksien toistumattomuudesta ja kollektiivisluonteisen symbolisen hyvityksen torjuen toiveet yksilöllisemmistä materiaalisista, korjaavista ja palauttavista korvauksista. Symbolisen hyvittämisen painotus sekä todellisten yksilöä tukevien toimien vaikeus kuultaa läpi valtion valitsemista hyvitysmuodoista.

Totuus- ja sovintoprosessien vaikuttavuus ihmisoikeuskentän toimijana on kytköksissä poliittiseen päätöksentekoon ja konkreettisiin toimiin, kuten loppuraportin suositusten seuraamiseen. Lastensuojelun sijaishuollon menneisyys selvityksellä oli mahdollisesti epäsuoria ja hetkellisiä seurauksia resurssien ohjaamiseen sekä valtion rahoittamien hankkeiden aihepiireihin parantaen ehkä hitusen lapsen oikeuksien toteutumista. Tulevaisuus taas tulee osoittamaan, miten totuus- ja sovintoprosessit vaikuttavat saamelaisten ja viittomakielisen yhteisön asemaan sekä kuinka sitoutunut valtio on prosesseihin ja vähemmistöryhmien aseman edistämiseen. Vai jäävätkö saamelaisten ja viittomakielisen yhteisön prosessit lopulta vain juhlaviksi korusanoiksi, Koskenniemen kuvaamiksi tyhjiksi ihmisoikeuspuheiksi³¹¹, ja tutkimuksiksi muiden tutkimusten joukossa? Toisaalta kansalaisyhteiskunta valtion vastavoimana tuskin hiljenee, jos näin tulee käymään ja oikeudellinen kokemus jää vain varjoksi toivotusta.

³¹¹ Koskenniemi 2011, 133-152.

Suomen totuus- ja sovintoprosessit voidaan liittää osaksi kansainvälistä *anteeksipyyntöjen aikakautta* ja jatkumoa, jossa siirtymävaiheen oikeuden työkaluja käytetään myös demokratioissa. Kansainväliseen kriteeristöön verraten Suomen totuus- ja sovintoprosessit toistavat toimijalle määriteltyjä keskeisiä institutionaalisia piirteitä, tiedontuotannollista ydintehtävää sekä tavoitetta paremmasta huomisesta. Totuus- ja sovintoprosessien oikeudellisen siirännäisen voidaan siis todeta lainautuneen Suomeen. Vielä on tosin vaikea arvioida, kuinka onnistuneita tavoitteissaan totuus- ja sovintoprosessit tulevat olemaan ja, onko edessä vain kontekstin tuottama hyljeksintäreaktio. Siirtymävaiheen oikeuden elimien onnistuminen demokratioissa on kytköksissä siihen, miten prosessi vaikuttaa yhteiskuntaan. Lisäksi oleellista on oikeudellinen kokemus, jota yksilö ja yhteisö odottivat prosessista saavansa ja se, minkä he lopulta saivat. Toisin sanoen, kokivatko vääryyksiä kohdanneet saaneensa oikeutta ja, oliko valtion vastuunoton taso riittävä. Tulevaisuus näyttää, millainen merkitys totuus- ja sovintoprosesseille muodostuu, miten toimija kehittyy, millaisen perus- ja ihmisoikeustoimijan roolin valtio sille suo, millaisiin hyvityksiin valtio on valmis sitoutumaan sekä tulevatko menneisyyden hyvitysvaateet ja prosessit yleistymään. Tässä hetkessä, keväällä 2022, Suomen totuus- ja sovintoprosessit ovat väliaikaisia kokemuksiin nojaavia ja eri aikatasoja yhdistäviä tiedon tuotannon välineitä ja neuvottelualustoja, joilla ainakin nimellisesti tavoitellaan parempaa tulevaisuutta.