

TAMPEREEN YLIOPISTO  
Johtamiskorkeakoulu

---

Kirsi Murtomäki

**KUULEMINEN ALAIKÄISEN OSALLISUUDEN VAHVISTAJANA JA TIEDONSAANNIN  
VARMISTAJANA HALLINTOMENETTELYSSÄ**

---

Pro gradu -tutkielma  
Julkisoikeus  
Tampere 2015

## TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

MURTOMÄKI, KIRSI: Kuuleminen alaikäisen osallisuuden vahvistajana ja tiedonsaannin varmistajana hallintomenettelyssä

Pro gradu –tutkielma, xii + 101 s.

Julkisoikeus

Kesäkuu 2015

---

YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen tavoitteena on ollut alaikäisen aseman vahvistaminen yhdenvertaisena yksilönä eli oikeussubjektina niin lain edessä kuin yhteiskunnassa. Sopimuksen tavoitteena on ollut vaikuttaa sopimusvaltioiden lainsäädäntöön ja käytäntöihin. Samalla on kehittynyt myös lapsioikeudellinen ajattelu. Keskeisinä periaatteina sopimuksessa on lapsen edun ensisijaisuus ja lapsen osallisuus. Tämän tutkimuksen punaisena lankana toimii osallisuusperiaate.

Suomalainen lainsäädäntö sisältää erilaisia ikärajoja ja käsitteitä, joilla on merkitystä alaikäisen aseman määräytymiseen eli mahdollisuuteen vaikuttaa omassa asiassaan. Käytössä ei ole yhtenäistä käsitteistöä osallisuudesta ja sen tasoista. Monessa yhteydessä mielipiteen selvittäminen ja kuuleminen rinnastetaan toisiinsa, vaikka niillä on omat roolinsa prosessissa. Mielipiteen selvittäminen ei ole määrämuotoinen toimi, vaan kyse on näkemysten ja ajatusten sekä tahtotilan esittämisestä. Kuuleminen taas on menettelyllinen toimi. Siihen sisältyy oikeus esittää näkemyksiä, mutta myös selviytyksiä ja siihen liittyy vielä päätöksen perusteena olevien tietojen läpikäyminen. Kuuleminen on keino varmistua, että päätöksentekijällä on käytössään oikeat tiedot ja vain oikeat tiedot. Jos asianosainen havaitsee tiedoissa puutteita, avautuu hänelle mahdollisuus ennen päätöstä korjata puutteet.

Lapsen oikeuksien sopimuksessa mielipiteen selvittäminen ja kuuleminen on eroteltu omiksi kohdiksi. Tätä eroa on pyritty myös tässä tutkimuksessa avaamaan. Mielipiteen selvittämisen voi katsoa vahvistavan alaikäisen oikeutta osallistua oman asiansa käsittelyyn. Kuuleminen menettelyllisenä oikeusturvatakeena vahvistaa osallisuutta, koska kuulemiseen sisältyy esittää mielipiteensä ennen päätöksentekoa sekä saada tietoa omasta asiastaan ja siihen vaikuttavista seikoista. Tarkastelu on kohdistunut hallintomenettelyyn, eli viranomaisessa tapahtuvaan hallintoasian käsittelyyn.

Avainsanat: alaikäinen, kuuleminen, mielipiteen selvittäminen, osallisuus, tiedonsaanti

## SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ .....	i
SISÄLLYS .....	ii
LÄHDELUETTELO.....	iv
LYHENTEET .....	xi
OIKEUSTAPAUKSET.....	xii
<b>1 JOHDANTO .....</b>	<b>1</b>
1.1 Tutkimuksen taustaa.....	1
1.2 Tutkimustehtävä ja rajaus.....	5
1.3 Keskeisiä käsitteitä .....	6
1.4 Tutkimusmetodi.....	7
1.5 Teoreettinen viitekehys .....	12
1.6 Tutkimuksen rakenteen esittely.....	14
<b>2 ALAIKÄISEN ASEMAN KEHITYS JA OSALLISUUSPERIAATE .....</b>	<b>16</b>
2.1 Alaikäisen ihmisoikeuksien kehittyminen .....	16
2.1.1 Ihmisoikeuksien kehittyminen Euroopassa.....	16
2.1.2 Lapsen oikeuksien sopimus .....	18
2.1.3 Perusoikeudellinen kehitys .....	20
2.2 Lapsen etu .....	22
2.2.1 Lapsen edun kehitys ja määrittelyn haasteet.....	22
2.2.2 Lapsen edun kolme näkökulmaa.....	25
2.3 Osallisuus periaatteena.....	27
2.3.1 Osallisuus ihmis- ja perusoikeuksista kumpuavana periaatteena .....	27
2.3.2 Yleinen osallisuus .....	29
2.3.3 Yksityinen osallisuus .....	30
2.4 Viranomaisen velvollisuutena osallisuuden tukeminen.....	32
2.4.1 Osallisuus periaatteellisena ohjenuorana .....	32
2.4.2 Viranomaisen velvollisuutena informoida alaikäistä.....	34
2.4.3 Alaikäisen suojeleminen ja osallisuus.....	36
<b>3 ALAIKÄISEN OSALLISUUDEN TASOT JA MIELIPITEEN MERKITYS .....</b>	<b>38</b>
3.1 Alaikäisen asema omassa asiassaan ja mielipiteen ilmaiseminen .....	38
3.1.1 Alaikäisen asema.....	38
3.1.2 Alaikäisen mielipide, selvittäminen ja haasteet .....	40
3.1.3 Alaikäisen mielipiteelle annettava merkitys .....	45
3.1.4 Mielipiteen selvittämiseen liittyviä ikärajoja.....	48
3.2 Alaikäisen osallisuuden tasot .....	49
3.2.1 Alaikäisen asema ja osallisuus .....	49
3.2.2 Alaikäisen itsemääräämisoikeus .....	50
3.2.3 Myötämääräämisoikeus ja informaatio .....	53
3.2.4 Alaikäisen puhevalta ja rinnakkainen puhevalta.....	54
3.2.5 Toimivallan vai osallisuuden taso.....	56
<b>4 KUULEMINEN OIKEUSTURVATAKEENA JA OSALLISUUDEN VAHVISTAJANA ....</b>	<b>58</b>
4.1 Oikeusturva ja hyvän hallinnon takeet .....	58

4.1.1 Oikeusturva .....	58
4.1.2 Hyvän hallinnon takeet .....	59
4.1.3 Hallintolaki täsmentää perustuslain hyvän hallinnon takeita.....	62
4.1.4 Kuuleminen oikeutena .....	63
4.2 Kuuleminen viranomaisen vastuulla .....	64
4.2.1 Asianosaisen kuuleminen ja viranomaisen selvittämisvelvollisuus.....	64
4.2.2 Asianosaisen kuulematta jättäminen .....	65
4.3 Kuuleminen alaikäisen osallisuuden vahvistajana .....	66
4.3.1 Osallisuusperiaatteeseen sisältyvä kuuleminen ja kuulemiselle asetut ikärajat.....	66
4.3.2 Alaikäistä koskeva kuulemismenettely .....	69
4.3.3 Alaikäisen osallisuuden toteutuminen .....	73
5 TIEDONSAANTIOIKEUS JA SEN RAJOITAMINEN.....	77
5.1 Tiedonsaantioikeus ja sen rajoittaminen .....	77
5.1.1 Julkisuusperiaate perustuslaissa .....	77
5.1.2 Yleinen tiedonsaantioikeus ja hyvä tiedonhallintatapa.....	78
5.1.3 Tiedonsaantia koskevat intressit .....	80
5.1.4 Salassa pidettävä tieto ja yksityisyyden suoja.....	81
5.2. Asianosaisen tiedonsaantioikeus ja siihen liittyvä rajoitukset .....	84
5.2.1Asianosaisen tiedonsaantioikeus.....	84
5.2.2 Asianosaisen oikeus salassa pidettävään tietoon .....	86
5.2.3 Asianosaisen tiedonsaannin rajoittaminen .....	88
5.3 Alaikäisen tiedonsaantioikeus ja sen rajoittaminen .....	89
5.3.1 Alaikäisen oikeus saada tietoa itseään koskevassa asiassa .....	89
5.3.2 Mielenpitemen selvittäminen, riittävä tieto ja alaikäisen kuuleminen .....	90
5.3.3 Alaikäisen tiedonsaantioikeuden rajoittamista koskevia erityispiirteitä.....	92
6 LOPPUPÄÄTELMÄ .....	93
6.1. Johtopäätöksiä.....	93
6.2 Tulevaisuudessa pohdittavaksi.....	100

## LÄHDELUETTELO

### Kirjallisuus

*Aaltonen, Anna-Kaisa*: Lapsioikeus ja lapsen oikeus tuomioistuimissa. Helsinki 2009.

*Aarnio, Aulis*: Lapsi lainsäädännön taustaa. Teoksessa Mattila, Heikki E. S. (toim). Lapsioikeuden pääpiirteet, s. 7–15 . Jyväskylä 1984.

*Aer, Janne*: Lastensuojeluoikeus. Helsinki 2012.

*Araneva, Mirjam*: Lapsen asema ja edunvalvojan rooli lastensuojeluasiassa. Teoksessa Marjomaa, Paula & Laakso, Milja: Lastensuojelun edunvalvonta – lapsen oikeus osallisuuteen häntä koskevassa päätöksenteossa. Käsikirja lastensuojelun edunvalvonnasta. s 58–86. Pelastakaa Lapset ry:n julkaisusarja No. 15, 2011.

*Archard, David & Skivenes, Marit*: Hearing the child. Child and Family Social Work 14/2009. s. 391–399.

*Bosisio, Roberta*: Childrens´ Rights to Be Heard: What Children Think. International Journal of Childrens´ Rights 20 (2012) s. 141–154.

*Eduskunnan oikeusasiamies*: toimintakertomus vuodelta 2008. Helsinki 2009.

*Eduskunnan oikeusasiamies*: toimintakertomus vuodelta 2009. Helsinki 2010.

*Eduskunnan oikeusasiamies*: toimintakertomus vuodelta 2012. Helsinki 2013.

Eekelaar, John: Family Law and Personal Life. Oxford University press. 2006.

*Eskonen, Inkeri; Korpinen, Johanna & Raitakari, Suvi*: Vallan määritelmät lapsi- ja asiantuntijapuhajat: faktaa, selontekoja ja kokemuksia. Teoksessa Forsberg, Hannele; Ritala-Koskinen, Aino & Törrönen, Maritta (toim.): Lapset ja sosiaalityö, s. 21–44. Juva 2006.

*Euroopan neuvoston ministerikomitea*: Euroopan neuvoston ministerikomitean suuntaviivat lapsiystävällisestä oikeudenkäytöstä. Council of Europe Publishing 2012.

*Forsberg, Hannele; Ritala-Koskinen; Aino & Törrönen, Maritta*: Kohti lapsisensitiivistä sosiaalityötä. Teoksessa Forsberg, Hannele; Ritala-Koskinen, Aino & Törrönen, Maritta (toim.): Lapset ja sosiaalityö, s. 5–18. Juva 2006.

*Fox Hardind, Lorraine*: Perspectives in Child Care Policy. 2. painos. Eastbourne 1997.

*Freeman, Michael*: The Value and Values of Children´s Rights. Teoksessa Williams, Jane & Invernizzi, Antonella: Human Rights of Children: From Visions to Implementation. s. 21–36. Great Britain 2011.

*General Comment No. 12 (2009) On the right of the child to be heard. The Committee on the Rights of the Child 20.7.2009. (CRC/C/GC/12).*

*General Comment No. 14 (2013) On the right of the child to have his or her best interest taken as a primary consideration. The Committee on the Rights of the Child 29.5.2013. (CRC/C/GC/14).*

*de Godzinsky, Virve: Lapsen etu ja osallisuus tahdon vastaisissa huostaanottoasioissa. Teoksessa Hakalehto-Wainio, Suvianna ja Nieminen, Liisa (toim.): Lapsioikeus murroksessa, s. 155–182. Viro 2013.*

*de Godzinsky, Virve: Lapsen etu ja osallisuus hallinto-oikeuksien päätöksissä. Helsinki 2014.*

*Goldstein, Joseph; Freud, Anna & Solnit, J. Albert: Beyond the Best Interest of the Child. 1973.*

*Gottberg, Eva: Lapsen subjektiudesta ja osallisuudesta huoltokysymyksissä ja lastensuojelussa. Defensor Legis N:o 3/2008 s. 319–333.*

*Gottberg, Eva: Perhesuhteet ja lainsäädäntö. 7. ajantasaistettu painos. Turku 2013.*

*Hakalehto-Wainio, Suvianna: Lapsen oikeudet ja lapsen etu lapsen oikeuksien sopimuksessa. Teoksessa Hakalehto-Wainio, Suvianna & Nieminen, Liisa (toim.): Lapsioikeus murroksessa, s. 17–52. Viro 2013.*

*Hallberg, Pekka: Perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa Hallberg & al.: Perusoikeudet. Toinen uudistettu painos. s. 29–59. Helsinki 2011. (Käytetään alaviitteessä Hallberg 2011a).*

*Hallberg, Pekka: Oikeusturva (PL 21 §). Teoksessa Hallberg & al.: Perusoikeudet. Toinen uudistettu painos. s. 783–808. Helsinki 2011. (Käytetään alaviitteessä Hallberg 2011b).*

*Hautamäki, Veli-Pekka: hyvän hallinnon toteuttaminen. Helsinki 2004.*

*Helavirta, Susanna: Lasten hyvä ja huono elämä elämystarinoiden valossa. Teoksessa Forsberg, Hannele, Ritala-Koskinen, Aino ja Törrönen, Maritta (toim.): Lapset ja sosiaalityö, s. 195–219. Juvä 2006.*

*Hiitola, Johanna & Heinonen, Hanna: Huostaanotto ja oikeudellinen päätöksenteko. Helsinki 2009.*

*Hirvelä, Päivi & Heikkilä, Satu: Ihmisoikeudet – käsikirja EIT:n oikeuskäytäntöön. Helsinki 2013.*

*Hirvonen, Aki: Oikeuden ja lainkäytön teoria. Helsinki 2012.*

*Huhtanen, Raija: Viranomaisten välinen tietojenvaihto ja yksityisen oikeusturva sosiaalioikeudessa. Teoksessa Avoin, tehokas ja riippumaton. Olli Mäenpää 60 vuotta juhlakirja. Helsinki 2010.*

*Husa Jaakko: Julkisoikeudellinen tutkimus. Jyväskylä 1995.*

*Husa Jaakko & Pohjolainen Teuvo:* Julkisen vallan oikeudelliset perusteet – johdatus julkisoikeuteen. Kolmas painos. Hämeenlinna 2009.

*Jyränki, Antero:* Valta ja vapaus. Kolmas uudistettu painos. Helsinki 2003.

*Jyränki, Antero & Husa Jaakko:* Valtiosääntöoikeus. Hämeenlinna 2012.

*Kalland, Mirjam:* Varhaislapsuuden tunnesiteet ja sijoitettu lapsi. Teoksessa Sinkkonen, Jari ja Kalland, Mirjam (toim.): Varhaislapsuuden tunnesiteet ja niiden suojeleminen. s. 207–216. Helsinki 2011.

*Kangas, Urpo:* Perhe- ja perintöoikeuden alkeet. Helsinki 2012.

*Kiili, Johanna:* Lapsen osallistuminen, kansalaisuus ja sukupolvisuhteiden hallinta. Teoksessa Satka, Mirja, Alanen, Leena, Harrikari, Timo ja Pekkarinen, Elina (toim.): Lapset, nuoret ja muuttuva hallinta. s. 167–195. Tampere 2011.

*Kilkelly, Ursula:* Using the Contention on the Rights of the Child in Law and Policy: Two Ways to Improve Compliance. Teoksessa Williams, Jane & Invernizzi, Antonella: Human Rights of Children: From Visions to Implementation. s. 179–198. Great Britain 2011.

*Kurki-Suonio, Kirsti:* Äidin hoivasta yhteishuoltoon - lapsen edun muuttuvat oikeudelliset tulkinnat. Helsinki 1999.

*Kurki-Suonio, Kirsti:* Kotimaiset ja kansainväliset riidat lapsen huollosta. Defensor Legis Nro 5/2000 s. 748–761.

*Kurki-Suonio, Kirsti:* Oikeusasiamies lapsen oikeuksien valvojana. Teoksessa Eduskunnan Oikeusasiamies 90 vuotta, s. 297–310. Sastamala 2010.

*Laakso, Seppo:* Lainopin teoreettiset lähtökohdat. Tampere 2012.

*Lehtinen, Erno, Kuusinen, Jorma ja Vauras, Marja:* Kasvatuspsykologia. 2. uudistettu painos. Helsinki 2006.

*Mahkonen, Sami:* Lastensuojelu ja laki. 3. uudistettu laitos. Helsinki 2010.

*Marshall, Kathleen & Parvis, Paul:* Lasta kunnioittaen. Saarijärvi 2009.

*Matsson, Titti:* Barnet och rättsprocesser. Rättssäkerhet, integritetsskydd och autonomi i samband med beslut om tvångsvård. Juristförlaget i Lund 2002.

*Mäenpää, Olli:* Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Helsinki 2008.

*Mäenpää, Olli:* Hallinto-oikeus. Helsinki 2013.

*Nieminen, Liisa:* Lasten perus- ja ihmisoikeussuojan ajankohtaisia ongelmia. Lakimies 4/2004 s. 591–621.

*Nieminen Liisa:* Lasten ja nuorten tutkimus: oikeudellinen tarkastelu. Teoksessa Lagström, Hanna; Pösö, Tarja; Rutanen, Niina & Vehkalahti, Kaisa (toim.): Lasten ja nuorten tutkimuksen etiikka. s. 25–42. Helsinki 2010.

*Nieminen, Liisa:* Perus- ja ihmisoikeudet ja perhe. Helsinki 2013.

*Niemivuo, Matti; Keravuori-Rusanen, Marietta & Kuusikko, Kirsi:* Hallintolaki. 2. uudistettu laitos. Helsinki. 2010.

*Nätkin, Ritva:* Moninaiset perhemuodot ja lapsen hyvä. Teoksessa Forsberg, Hannele & Nätkin, Ritva (toim.): Perhe murroksessa. Kriittisen perhetutkimuksen jäljillä. Helsinki 2003.

*Ojanen, Tuomas & Scheinin, Martin:* Kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja Suomen perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa Hallberg & al: Perusoikeudet. Toinen uudistettu painos. s. 171-195. Helsinki 2011.

*Opetushallitus:* Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet (määräykset 1/011/2004, 2/011/2004 ja 3/011/2004). Vammala 2004.

*Paaso, Ippo:* Potilaan asema ja asiakkaan tiedonsaantioikeus. Teoksessa Pahlman, Irma (toim.): Asiakirjajulkisuus ja tietosuoja sosiaali- ja terveydenhuollossa. s. 29–72. Helsinki 2007.

*Pahlman, Irma:* Johdanto ja käsitelmäärittelyt ja lähteet. Teoksessa Pahlman, Irma (toim.): Asiakirjajulkisuus ja tietosuoja sosiaali- ja terveydenhuollossa. s. 9–28. Helsinki 2007.

*Pajulammi, Henna:* Lapsen oikeus osallistua. Teoksessa Hakalehto-Wainio, Suvianna & Nieminen, Liisa (toim.): Lapsioikeus murroksessa, s. 89–124. Viro 2013.

*Räty, Tapio:* Lastensuojelulaki, Käytäntö ja soveltaminen. Helsinki 2010.

*Paunio, Riitta-Leena:* Eduskunnan oikeusasiamies lapsen oikeuksien valvojana. Lakimies 6-7/2001 s. 977–989.

*Pellonpää, Matti; Gullans, Monica; Pölönen, Pasi & Tapanila, Antti:* Euroopan ihmisoikeussopimus. Liettua 2012.

*Pollari, Kirsi & Lohiniva-Kerkelä, Mirva:* Ketä kuullaan – Kuka päättää? Alaikäisen osallisuus ja itsemääräämisoikeus terveyden ja sairaanhoidossa. Teoksessa Hakalehto-Wainio, Suvianna & Nieminen, Liisa (toim.): Lapsioikeus murroksessa, s. 269–301. Viro 2013.

*Pösö, Tarja:* Havaintoja suomalaisen lastensuojelun institutionaalista rajasta. Helsinki 2010.

*Rantamaa, Paula:* Ikä ja sen merkitykset. Teoksessa Sankari, Anne & Jyrkämä, Jyrki (toim.): Lap-suudesta vanhuuteen. s. 49–95. Tampere 2005.

*Satka, Mirja; Alanen, Leena; Harrikari, Timo & Pekkarinen, Elina:* Johdatus lasten ja nuorten hallinnan kysymyksiin. Teoksessa Satka, Mirja; Alanen, Leena; Harrikari, Timo & Pekkarinen, Elina (toim.): Lapset, nuoret ja muuttuva hallinta. s. 11–28. Tampere 2011.



*Saraviita, Ilkka*: Suomalainen perusoikeusjärjestelmä. Helsinki 2005.

*Sinkkonen Jari*: Kiintymyssuhdenäkökulma vanhempien avo- tai avioeroon. Teoksessa Sinkkonen, Jari & Kalland, Mirjam (toim.): Varhaislapsuuden tunnesiteet ja niiden suojeleminen. s. 173–179. Helsinki 2011.

*Strandell, Harriet*: Etnografinen kenttätyö: lasten kohtaamisen eettisiä ulottuvuuksia. Teoksessa Lagström, Hanna; Pösö, Tarja; Rutanen, Niina & Vehkalahti, Kaisa (toim.): Lasten ja nuorten tutkimuksen etiikka. s. 92–112. Helsinki 2010.

*Taskinen, Sirpa*: Lastensuojelulain soveltaminen. Helsinki 2012.

*THL*: Lastensuojelu 2013. Tilastoraportti 26/2014.

*Tuori, Kaarlo & Kotkas, Toomas*: Sosiaalioikeus. 4. uudistettu painos. Helsinki 2008.

*Viljanen, Veli-Pekka*: Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Vantaa 2001.

*Viljanen, Veli-Pekka*: Perusoikeuksien soveltamisala. Teoksessa Hallberg & al.: Perusoikeudet. Toinen uudistettu painos. s. 89–137. Helsinki 2011. (Käytetään alaviitteessä Viljanen 2011a).

*Viljanen, Veli-Pekka*: Yksityiselämän suoja (PL 10§). Teoksessa Hallberg & al.: Perusoikeudet. Toinen uudistettu painos. s. 389–411. Helsinki 2011. (Käytetään alaviitteessä Viljanen 2011b).

*Voutilainen, Tomi*: Oikeustietoon –informaatio oikeuden perusteet. Helsinki 2012.

## **Verkkolähteet**

*Lapsiasinvaltuuden verkkosivu*: <http://www.lapsiasia.fi/perustietoa/taustaa> (luettu 20.4.2014)

*Unicefin verkkosivut lisäpöytäkirja*: <https://www.unicef.fi/lapsen-oikeudet/lisapoytakirjat/> (luettu 14.5.2015)

*Unicefin verkkosivut seuranta*: <https://www.unicef.fi/lapsen-oikeudet/lapsen-oikeuksien-seuranta/> (luettu 16.4.2015)

*Lepola, O., Sams, A. ja Sorjonen, A-M.*: Social Fieldwork Research Child Participation on Justice Report Finland, 2012. European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) FRANET reports 2015: [http://fra.europa.eu/sites/default/files/child-friendly-justice-professionals\\_fi.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/child-friendly-justice-professionals_fi.pdf) (luettu 25.5.2015)

*Lapsiystävällinen oikeudenkäyttö – ammattilaisten näkemyksiä ja kokemuksia 2015.* [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2015-child-friendly-justice-professionals-summary\\_fi.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2015-child-friendly-justice-professionals-summary_fi.pdf) (luettu 25.5.2015).

*YK:n ihmisoikeusvaltuutetun sivut*:

[https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-11-d&chapter=4&lang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11-d&chapter=4&lang=en) (luettu 22.5.2015)

*Ulkoministeriön sivut, vireillä olevat ihmisoikeus sopimukset:*

<http://www.formin.fi/public/default.aspx?nodeid=31373&contentlan=1&culture=fi-FI> (luettu 22.5.2015).

*Ulkoministeriön sivut, määräaikaisraportit:*

<http://www.formin.finland.fi/Public/default.aspx?contentid=68142> (luettu 25.5.2015).

*Ulkoministeriön sivut, määräaikaisraportointitaulukko*

<http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=119430&GUID=%7B10A6BFC0-A738-426B-AD10-B659E50B2B6A%7D> (luettu 25.5.2015).

*Tieteen termipankki, Oikeustiede: oikeuden saatavuus:*

[http://www.tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:oikeuden\\_saatavuus](http://www.tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:oikeuden_saatavuus). (luettu 25.5.2015).

## **Virallislähteet**

### **Hallituksen esitykset**

HE 309/1993 vp.	Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
HE 1/1998 vp.	Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi.
HE 72/2002 vp.	Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi hallintolaiksi.
HE 163/2004 vp.	Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi lapsiasianvaltuutetusta.
HE 252/2006 vp.	Hallituksen esitys Eduskunnalle lastensuojelulaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
HE 47/2011 vp.	Hallituksen esitys Eduskunnalle adoptiota koskevan lainsäädännön uudistamiseksi sekä lapsen adoptiota koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen hyväksymiseksi ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

### **Lainvalmisteluaineistot**

PeVM 25/1994 vp.	Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslain perusoikeussäännösten muuttamisesta.
HaVM 29/2002 vp.	Hallintovaliokunnan mietintö.
PeVL 58/2006 vp.	Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle lastensuojelulaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

**Kansainväliset sopimukset**

Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 18–19/1990).

Euroopan unionin perusoikeuskirja (EUVL 2010/C 83/02).

Yhdistyneiden kansakuntien lapsen oikeuksien sopimus (SopS 59–60/1991).

**Raportit**

- (CRC/C/FIN/4) Suomen neljäs määräaikaisraportti YK:n lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen täytäntöönpanosta, heinäkuu 2008.
- (CRC/C/15/Add. 53) YK:n lapsen oikeuksien komitean ensimmäisen määräaikaisraportin suositukset ja päätelmät 1996.
- (CRC/C/15/Add. 272) YK:n lapsen oikeuksien komitean kolmannen määräaikaisraportin suositukset ja päätelmät 2005.
- (CRC/C/FIN/CO/4) YK:n lapsen oikeuksien komitean neljännen määräaikaisraportin suositukset ja päätelmät 2011.

**LYHENTEET**

AOA	apulaisoikeusasiamies
art.	artikla
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 18-19/1990)
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuun
EN	Euroopan neuvosto
EOA	eduskunnan oikeusasiamies
HE	hallituksen esitys eduskunnalle
Julkisuuslaki	laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999)
KHO	korkein hallinto-oikeus
KKO	korkein oikeus
LOS	YK:n yleissopimus lasten oikeuksista (SopS 59-60/1991)
LHL	laki lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta (361/1983)
LSL	lastensuojelulaki (417/2007)
mom.	momentti
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
PeVL	eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	eduskunnan perustuslakivaliokunnan mietintö
Potilaslaki	laki potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992)
Sosiaalihuollon asiakaslaki	laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000)
YK	Yhdistyneet kansakunnat
vp	valtiopäivät

## **OIKEUSTAPAUKSET**

### **Korkein oikeus:**

KKO 2001:110.

KKO 2004:76.

KKO 2004:129.

### **Korkein hallinto-oikeus:**

KHO:2000:46 (13.7.2000/2041).

KHO 2006:42 (4.7.2006/1714).

KHO:2011:113 (27.12.2011/3737).

KHO:2011:99 (19.5.2011/2585).

### **Lailisuusvalvontakäytäntö**

AOA 24.5.2012 (Dnro 1001/3/12).

AOA 27.12.2012 (Dnro 4547/4/10).

EOA 17.12.2013 (Dnro 3069/4/12).

AOA 8.1.2014 (Dnro 1795/4/13).

### **Euroopan ihmisoikeustuomioistuin**

Hokkanen v. Suomi (23.9.1993, A 299-A).

Keegan v. Irlanti (26.5.1994, A 290).

Bronda v. Italia (9.6.1998, Reports 1998-IV).

Sahin v. Saksa (8.7.2003, Reports 2003-VIII).

K. & T. vs. Finland (12.7.2001, GC, no. 25702/94)

H.K. v. Finland (26.9.2006, no. 36065/97).

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Tutkimuksen taustaa

Ihmisoikeudet kuuluvat kaikille. Tämä ajatus tuntuu itsestään selvältä ja jopa kliseiseltä. Kuitenkin lapsen oikeuksia varten on pitänyt laatia oma erillinen ihmisoikeussopimus eli Yhdistyneiden kansakuntien lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59–60/1991). Suomen perustuslain (731/1999) 6 §:ään on kirjattu kaikkia koskeva yhdenvertaisuus lain edessä. Kuitenkin on nähty ja nähdään edelleen tarvetta korostaa erikseen lasten ja nuorten eli alaikäisten oikeuksia. Tämä ei ole osoittautunut turhaksi. Erilaisissa raporteissa ja tutkimuksissa<sup>1</sup> on noussut esille alaikäisten kanssa työskentelevien tietämättömyys lapsen oikeuksista. Tämä näkyy muun muassa alaikäisille kuuluvien oikeuksien kuten mielipiteen sivuuttamiseen tai kuuleminen jätetään tekemättä. Alaikäisen ääni ei kuulu prosessissa, jossa käsitellään hänen omaa asiaansa. Alaikäisen oikeussubjektius kiistetään joko tietoisesti tai tiedostamatta. Alaikäisen itsenäiset oikeudet nähdään uhkana muiden oikeuksille. Näin ei asiaa tarvitsisi nähdä, vaan alaikäisen oikeudet pitäisi nähdä yhtä arvokkaina kuin muidenkin. Ne eivät ole arvokkaampia kuin muiden, vaikka päätöksenteossa nostetaan keskeiseksi periaatteeksi lapsen etu. Lapsen etu ei sivuuta muiden ihmisten ihmisoikeuksia, vaan se pyrkii siirtämään huomion ratkaisussa tehtävään harkintaan alaikäiselle parhaiten soveltuvasta ratkaisusta silloin, kun käsitellään alaikäisen asiaa.

Lapsen oikeuksien sopimus turvaa kaikille alle 18-vuotiaille ensinnäkin oikeuden suojeluun ja huolenpitoon kaikissa sopimukseen sitoutuneissa maissa. Huolenpitovelvollisuus ja lapsen edun ensisijaisina turvaajina nähdään huoltajat. Valtion velvollisuuteen on huolehtia lapsen edun toteutumisesta yhteiskunnassa ja lainsäädännössä, turvata alaikäisille oikeus osallisuuteen myös itseään koskevassa asiassa sekä antaa suojaa ja huolenpitoa, jos jostain syystä omat huoltajat eivät pysty niitä takaamaan. Osallisuus ei ilmene suoraan sopimuksesta, vaan sen voi nähdä koostuvan useammasta palasesta. Tässä tutkimuksessa osallisuuden nähdään koostuvan mielipiteen muodostamisen vapaudesta, kuulemisesta ja tiedonsaantioikeudesta. Osallisuudella voi nähdä olevan kaksi tasoa eli yleinen ja yksityinen. Yleisellä osallisuudella on merkittävä tehtävä yhteiskunnallisessa keskustelussa

---

<sup>1</sup> Ks. esim. Suomen neljäs määräaikaisraportti YK:n lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen täytäntöönpanosta, heinäkuu 2008(CRC/C/FIN/4); YK:n lapsen oikeuksien komitean neljännen määräaikaisraportin suositukset ja päätelmät 2011(CRC/C/FIN/CO/4); Lepola, Sams & Sorjonen 2015 tekemä Child Participation on Justice Report Finland, 2012; Hiitola & Heinonen 2009 laatima raportti Huostaanotto ja oikeudellinen päätöksenteko sekä de Godzinsky 2014 tekemä tutkimus Lapsen etu ja osallisuus hallinto-oikeuksien päätöksissä.

ja päätöksenteossa, mutta tässä tutkimuksessa siihen ei perehdytä syvemmin. Huomio kiinnittyy yksityiseen osallisuuteen, eli alaikäisen mahdollisuuksiin osallistua oman asiansa käsittelyyn.

Lapsen oikeuksien sopimuksen lisäksi alaikäiseen asemaan ja oikeuksiin oikeussubjektina ja perheyhteisön jäsenenä ovat vaikuttaneet Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 18-19/1990)<sup>2</sup> sekä Euroopan Unionin perusoikeuskirja (EUVL 2010/C 83/02)<sup>3</sup>. Ihmis- ja perusoikeuksien merkitys on kasvanut niin Suomessa kuin Euroopassa toisen maailmansodan jälkeen ja erityisesti 2000-luvulla. Niille annetaan nykyään erityistä painoarvoa lainsäädäntöä uudistettaessa, tuomioistuinten ratkaisuissa ja viranomaisten päätöksissä. Tai ainakin näin pitäisi olla. Vaikka perusoikeuksia uudistettiin jo ennen nykyistä voimassa olevaa perustuslakia, niin 1.3.2000 tullut Suomen perustuslaki<sup>4</sup> vahvisti perusoikeuksien asemaa ja merkitystä käytännön viranomaistoiminnassa. Suomenkin perusoikeus-uudistuksen taustalla olivat kansainväliset sopimukset, joista tämän tutkimuksen kannalta keskeisin on lapsen oikeuksien sopimus. Se omalta osaltaan nosti alaikäiset yhteiskunnallisiksi toimijoiksi ja itsenäisiksi oikeussubjekteiksi. Toki alaikäiset oli huomioitu suomalaisessa lainsäädännössä jo aiemmin. Ensimmäinen lastensuojelua koskeva laki annettiin 1936 ja uudistettiin 1983. Vuodelta 1983 on myös lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskeva laki. Se oli ensimmäinen laki, jossa alaikäiset olivat yhdenvertaisia keskenään riippumatta perhemuodosta. Siinä oli myös säädökset mielihyvän selvittämisestä ja lapsen edun huomioimisesta.

Lapsioikeudellinen keskustelu vilkastui 1970-luvulla ja alaikäiselle syntyi omia oikeuksia 1980-luvulla ja ne huipentuivat 1990-luvulla lapsen oikeuksien sopimuksen<sup>5</sup> hyväksymisen myötä. Tämä muutos ei ollut tapahtunut yhdessä yössä, vaan taustalla oli pitkä kehityskulku ja uudenlaisen ihmisoikeudellisen kulttuurin nousu. Lapsen oikeuksien sopimus antoi selkärangan alaikäisen asemaa koskevalle lainsäädäntökehitykselle jäsenmaissa sekä vahvisti alaikäisen asemaa itsenäisenä toimijana. Alaikäisen näkeminen itsenäisenä ja aktiivisena toimijana sekä huomioiminen päätöksenteossa sisältää filosofisia kysymyksiä ja arvoista käytävää keskustelua. Tämän tutkimuksen taustalla on filosofinen pohdinta, joka nostaa esille tarpeen nähdä lapsi kasvamassa itsenäiseksi ajattelijaksi, ongelmien ratkaisijaksi ja itsenäiseksi oppijaksi. Alaikäinen opiskelee elämää varten ja kasvaessaan oppii vuosien varrella, kuinka yhteiskunnassa toimitaan, miten yhteiskunnassa otetaan kantaa ja

---

<sup>2</sup> Jatkossa Euroopan ihmisoikeussopimuksesta käytetään nimeä Euroopan ihmisoikeussopimus tai lyhennettä EIS.

<sup>3</sup> Euroopan Unionin perusoikeuskirjasta (EUVL 2010/C 83/02) käytetään jatkossa nimitystä EU:n perusoikeuskirja.

<sup>4</sup> Jatkossa Suomen perustuslaista (731/1999) käytetään nimitystä perustuslaki tai lyhennettä PL.

<sup>5</sup> Lapsen oikeuksien sopimuksen taustalla on YK:n antama ensimmäinen lapsia koskeva julistus Genevessä vuodelta 1924. Se hyväksyttiin YK:ssa vuonna 1959. Jatkossa YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksesta (SopS 59-60/1991) käytetään nimeä lapsen oikeuksien sopimus tai LOS. Nykyään sopimuksesta käytetään oikeuskirjallisuudessa lyhennettä LOS. Ks. esim. Mahkonen 2010 s. 83 ja Hakalehto-Wainio 2013 s. 32.

vaikutetaan. Suomalaisessa peruskoulussa pyritään vahvistamaan lasten ja nuorten kykyä esittää oma näkemyksensä asiasta ja samalla opetetaan ilmaisemaan itseään. Yhteiskunnallinen kasvatus alkaa siis varhain. Olisikin outoa, jos alaikäisen kykyä kertoa oma näkemyksensä ei otettaisi huomioon alaikäisen omaan elämään vaikuttavissa asioissa. Ja kukapa muu voisi kertoa alaikäisen elämästä kuin alaikäinen itse. Tämä on nähty myös tutkimustyötä tekevien piirissä. Alaikäisten ääni ja asiantuntijuus halutaan nostaa esille. Alaikäisiltä kerätään tietoa eli he tuottavat tietoa omassa asiassaan. Heidät halutaan mukaan yleiseen keskusteluun lapsuudesta ja nuoruudesta.<sup>6</sup> Tämä ajattelussa ja toimintatavoissa tapahtunut muutos on muuttanut näkemystä alaikäisten omasta tiedosta.

Alaikäisen asemaan on vaikuttanut myös perhemuotojen monipuolistuminen. Erilaisia perhemuotoja on aina ollut, mutta erilaiset perhemuodot ovat vakiinnuttaneet asemansa hyväksytyinä ja tunnustettuina yhteisinä vasta viime vuosikymmeninä.<sup>7</sup> LOS takaa erityisesti alaikäiselle oikeuden kasvaa vanhempiensa kanssa, jos se vain suinkin on mahdollista. Kansallisessa lainsäädännössä nähdään perhe keskeisenä huolenpitoa ja turvaa antavana yhteisönä. Perheen sisäisissä konflikteissa ja erilaisia häiriötilanteissa voi vastuu alaikäisen huolenpidon järjestämisestä siirtyä viranomaisille ja huoltajan tilalle tulee sijaishuoltaja eli kunnan sosiaaliviranomainen ottaa alaikäisen huostaan ja alaikäinen sijoitetaan kodin ulkopuolelle asumaan. Kansallisen lainsäädännön tehtävänä onkin taata alaikäiselle turvallinen ja riittävä huolenpito kasvaakseen itsenäiseksi aikuiseksi, jos perheen voimavarat eivät siihen riitä.

Perustuslain 2 § 3 momentissa määritetään oikeusvaltioperiaate. Laillisuusvaatimuksella onkin tärkeä rooli määriteltäessä viranomaisen toiminnan rajoja eli toimintavaltakysymyksiä ja toiminnan sisältöä. Perustuslain 21 § 2 momentissa säädetään hyvän hallinnon takeista, joita ovat käsittelyn julkisuus, kuuleminen, päätöksen perusteleminen sekä oikeus saada asiansa käsitellyksi riippumattomassa tuomioistuimessa. Viranomaisen ja asiakkaan välillä on nähty olevan kuilu, joka syntyy siitä, että viranomaisella katsotaan olevan käytössään enemmän tietoa ja paremmat mahdollisuudet hankkia tietoa muun muassa muilta viranomaisilta kuin asianosaisella. Tästä syystä on katsottu tärkeäksi kaventaa kuilua. Hyvän hallinnon takeista säättäminen ja yksilön oikeuksien turvaaminen nähdään keinoiksi kaventaa tätä kuilua.<sup>8</sup> Viranomaiselle on myös säädetty velvollisuus ohjata ja neuvoa asiakasta.

---

<sup>6</sup> Eskonen, Korpinen & Raitakari 2006 s. 21–44; Strandell 2010 s. 92–110.

<sup>7</sup> Perhemuotoja ja lapsen asemaa on tarkastellut mm. Ritva Nätkin artikkelissaan Moninaiset perhemuodot ja lapsen hyvä 2003 s. 16–38. Lapsen hyvä termi tarkoittaa samaa kuin lapsen etu.

<sup>8</sup> Mäenpää 2008 s. 25–30.



Hallinto ja juridiikka eivät elä omaa elämäänsä yhteiskunnan ulkopuolella. Säädetyllä oikeudella pyritään takaamaan ja turvamaan ihmisten oikeudet sekä määrittämään viranomaistoiminnan reunaehdot. Tästä syystä on tärkeää huomioida juridisen kielen merkitys ja ymmärrettävyys<sup>9</sup>. Käsitteet voidaan ymmärtää eri tavalla ja niillä voi olla oikeudellisina argumentteina erilainen merkitys kuin mitä niillä on arkikielenkäytössä. Käsitteistä voi olla myös erilaisia näkemyksiä eri henkilöillä. Laakso nostaa esille kolme oikeudellista epävarmuutta luovaa ongelmaa. Ensinnäkin säädöksessä esiintyvän kielen rakenne voi tuottaa ongelmia, toisena ongelman voi olla normijärjestelmän sisäiset ristiriidat ja kolmantena säädöstekstin sisällön merkityksiin liittyvät epäselvyydet.<sup>10</sup>

Kuuleminen kuulostaa normaalilta arkipäiväiseltä toiminnalta ja sinänsä helpolta asialta. Kuitenkin tarkasteltaessa asiaa hallintolain näkökulmasta se voi saada hieman erilaisen sisällön. Tämä tarkoittaa sitä, että osapuolet voivat ymmärtää asian eri tavalla. Jos kuulemista ja sen sisältöä tarkasteltaisiin siitä näkökulmasta, kuinka viranomaisten kanssa asioivat ymmärtävät kuulemisen merkityksen tai kuinka kuulemisen ajatellaan toteutuvan tai mitä sen ajatellaan toteutettavan, niin näkemys voi olla toinen kuin viranomaisella. Myös viranomaisella voi olla erilainen käsitys kuulemisesta kuin lainsäätäjällä. Kuuleminen ei välttämättä yhdisty perusoikeutena turvattuun oikeusturvaan eikä sitä välttämättä nähdä ennakkollisena oikeusturvatakeena.

Kuuleminen saatetaan mieltää vain muodolliseksi tapahtumaksi osana hallintomenettelyä. Sitä kuuleminen osaltaan onkin, mutta sillä on laajempi ja periaatteellisempi merkitys osallisuuden vahvistajana. Kuulemista ei voi käsitellä ilman mielipiteen selvittämistä, koska ne kuuluvat samaan yhtenäiseen asian selvittämisen ketjuun ja kytkeytyvät toisiinsa asian käsittelyn aikana. Alaikäisen osallisuutta ja erityisesti kuulemista tarkasteltaessa on tärkeää tarkastella myös mielipiteen selvittämistä. Tämä johtuu osittain siitä, että suomalainen lainsäädäntö pitää sisällään runsaasti erilaisia ikärajoja niin kuulemiselle kuin mielipiteen selvittämiselle ja niiden voi katsoa vaikuttavan alaikäisen asemaan. Ikäkysymys on haastava ja se nousee tässä tutkimuksessa vahvasti esille, koska erilaiset ikäraajat rikkovat alaikäisen lapsen oikeuksien sopimukseen kirjattuja oikeuksia ja toisaalta ikäraajat tekevät alaikäisen aseman määrittämisen hankalaksi. Hankala järjestelmä estää oikeuksien tosiasiallisen toteutumisen.

---

<sup>9</sup> Hirvonen 2012 s. 130.

<sup>10</sup> Laakso 2012 s. 328–329.

## 1.2 Tutkimustehtävä ja rajaus

Tutkimuksen tehtävänä on tuoda näkyväksi alaikäisen osallisuusperiaatetta ja siihen kuuluvia keskeisiä elementtejä kuulemista ja tiedonsaantioikeutta. Tarkastelun kohteena alaikäisen kuuleminen hallintolain ja lastensuojelulain näkökulmasta eli kuuleminen hallintomenettelyssä. Kuulemisen voi katsoa turvaavan alaikäisen oikeutta osallistua itseään koskevan asian käsittelyyn. Tutkimuksessa tuodaan esille, että juuri kuuleminen vahvistaa alaikäisen vaikuttamismahdollisuuksia eli osallisuutta sekä varmistaa alaikäisen oikeuden tietoon. Tutkimus ehkä hälventää kuulemiseen liittyviä ennakkoluuloja ja asenteita. Kuuleminen on oikeusturvaa takaava menettelyllinen oikeus, johon jokaisella asianosaisella tulisi olla oikeus.

Suomalaisessa lainsäädännössä on asetettu rajoituksia kuulemiselle. Kuuleminen edellyttää puhevallankäyttöoikeutta ja tätä oikeutta ei ole kaikilla. Lastensuojelulaissa ja hallintolaissa on asetettu ikärajoja puhevallalle. Ikärajojen voi katsoa loukkaavan lapsen oikeuksien sopimuksen periaatetta osallisuudesta. Kuulemisen voi katsoa sisältävän valtaa, koska sen käyttöoikeutta on haluttu rajoittaa. Kuulemisen rajoittaminen on mielenkiintoinen kysymys. Kuulemisen kohdalla sekoittuvat mielipiteen selvittämiseen liittyvät kysymykset, mielipiteelle annettava painoarvo sekä alaikäisen asema itsenäisenä toimijana. Pitääkö kuuleminen nähdä vallankäytön välineenä vai osallisuutta vahvistavana oikeutena? Mitä elementtejä kuulemiseen sisältyy, kuuluuko siihen omista asioista päättäminen, tiedonsaantioikeus tai mielipiteen vapaus.

Tässä tutkimuksessa keskitytään osallisuutta koskevaan yksilötasoon hallintomenettelyssä. Tutkimuksessa ei tarkastella osallisuuden yhteiskunnallista ulottuvuutta. Tarkastelussa ei paneuduta hallintoprosessioikeuden menettelyihin eikä siviilioikeudellisiin prosesseihin, vaan keskitytään hallintomenettelyyn eli alaikäisen asemaan viranomaisen ratkaisutoiminnassa. Tutkimuksessa ei tarkastella lastensuojelun muotoja ja sisältöä tarkemmin, vaan keskitytään lastensuojelulain 5 ja 20 – 21 §:iin menettelyä määrittävinä säännöksiin. Sama koskee hallintolakia eli sen osalta keskitytään 14 ja 34 §:n sisältöihin. Tiedonsaantia koskien käsitellään lastensuojelulain 20 §:ää ja julkisuuslain 9 – 11 sekä 24 §:iä. Tutkimuksessa ei syvennyttä mielipiteen selvittämisen muotoihin erilaisten alaikäisten kanssa. Samat haasteet liittyvät myös kuulemiseen. Vuorovaikutukseen liittyvät haasteet ja sitä myöten menettelytapojen arviointi ja syvempi pohdinta vaatisivat vahvaa alaikäisen neurologisiin ja psykologisiin kysymyksiin paneutumista.

### 1.3 Keskeisiä käsitteitä

Jokainen ihminen on luonnollisena henkilönä oikeussubjekti syntymästä kuolemaan. Oikeussubjektille kasvaa pala palalta täysivaltaisuus eli täysi oikeustoimikelpoisuus.<sup>11</sup> Mutta ennen täysivaltaisuutta ihminen on vajaavaltainen. Tässä tutkimuksessa vajaavaltaisuutta kuvaa käsite alaikäinen. Alaikäisyys on täsmällinen ja lainsäädännössä määritelty käsite. Alaikäinen on myös neutraalimpi käsite kuin lapsi. Lapsi sanana tuo mieleen pienen ihmisen eikä sovi kuvaamaan erityisen hyvin esimerkiksi 17-vuotiasta henkilöä. Lapsi sanana sopii hyvin käyttöön silloin, kun puhutaan jonkun aikuisen omasta lapsesta, mutta tässä tutkimuksessa ei keskitytä perheen sisäisiin eikä lapsen ja vanhemman välisiin suhteisiin, vaan lapseen yksilönä. Tähän sopii paremmin käsite alaikäinen, joita kaikki alle 18-vuotiaat ovat. Alaikäisyyteen liittyy myös muita alaikäisen asemaa kuvaavia käsitteitä. Erityisesti vajaavaltaisuus liittyy läheisesti alaikäisyyden käsitteeseen ja kuvaakin alaikäisyyteen liittyvää oikeudellista asemaa. Vajaavaltaisuuden käsittely alaikäisyyden yhteydessä auttaa ymmärtämään jatkossa esiintyvää puhevallan käyttöä tai puhevallan käyttöoikeutta. Puhevallalla on keskeinen hallintomenettelyllistä asemaa luova rooli. Alaikäinen määritellään tässä vaiheessa myös siitä syystä, että tutkimuksessa ei ole tarkoitus syventyä alaikäisyyteen, vaan se toimii tärkeänä käsitteenä ilmaisemaan tietyn ikäisiä.

Tässä tutkimuksessa sana lapsi esiintyy vakiintuneiden käsitteiden ja säädöstekstien yhteydessä esimerkiksi lapsen etu, lastensuojelulaki. Huomion arvoista on se, että esimerkiksi lastensuojelulaissa säädetään myös jälkihuollosta ja se jatkuu alaikäisyyden jälkeenkin. Esimerkiksi lastensuojelulain (417/2007) mukaan nuori on 18 – 20 -vuotias henkilö.<sup>12</sup> Muun muassa näistä syistä alaikäisen käsite on valittu kuvaamaan kaikkia alle 18-vuotiaita henkilöitä. Tutkimuksessa lapsi tai nuori on synonyymi sanalle alaikäinen. Lapsi-käsitteen kohdalla voi oikeutetusti kysyä, mistä lapsuus alkaa ja mihin se päättyy. Yleensä pienistä lapsista puhutaan vauvana eli milloin oikeastaan alkaa lapsuus ja milloin alkaa nuoruus. Tässä tutkimuksessa ei ole tarpeellista rajata alaikäisiä henkilöitä iän mukaan. Tästä syystä alaikäisyys palvelee käsitteenä hyvin, koska se on neutraali ja kattava ja sen avulla on mahdollista tuoda esille alaikäisen asemaa itsenäisenä toimijana hallintomenettelyssä ilman ikärajoja. Lapsen oikeuksien sopimukseen ei ole kirjattu ikärajoja kuulemiselle tai mielipiteen selvittämiseksi. Sopimuksen 1 artiklaan on kirjattu lasta tarkoittavaksi ikärajaksi 18 vuotta tai kansallisessa lainsäädännössä oleva aiempi täysi-ikäisyyden raja. Suomessa on määritelty vastaavasta

---

<sup>11</sup> Hirvonen 2012 s. 29–35; Kangas 2012 s. 100.

<sup>12</sup> Taskinen 2012 s. 15.

ikärajasta holhoustoimesta (442/1999) annetun lain 2 §:ssä. Siinä määritellään alle 18-vuotias vajaavaltaiseksi eli alaikäiseksi.

Alaikäisyyteen liittyy läheisesti muita oikeudellisia kuten oikeustoimikelpoisuus ja vajaavaltaisuus. Ilman edellä sanottuja käsitteitä on hankalaa ymmärtää alaikäisyyteen liittyvää erityisyyttä. Oikeustoimikelpoisuus on käsite, jolla tarkoitetaan sitä, että henkilöllä on oikeus tehdä itseään sitovia toimia ja edustaa itseään erilaisissa tilanteissa. Oikeustoimikelpoinen henkilö voi ilman toisen henkilön myötävaikutusta tehdä päteviä sopimuksia, hakea erilaisia etuuksia, ajaa asiaansa oikeudessa sekä toimia vajaavaltaisen henkilön edunvalvojana että käyttää vajaavaltaisen puolesta puhevaltaa. Alaikäinen on vajaavaltainen, eli hänellä ei ole täyttä oikeustoimikelpoisuutta. Alaikäisillä on mahdollisuus tehdä tietyssä iässä oikeustoimia, eli itseään ja toista osapuolta sitovia toimia. Alaikäinen voi vallita itse töistä ansaitsemiaan varoja ja alaikäinen voi solmia työsuhteen vanhempansa suostumuksella. Alaikäinen tulee myös rikosoikeudellisesti vastuulliseksi teoistaan täytettyään 15 vuotta. Lainsäädännössä on määritelty, että ihmiset ovat täysivaltaisia täytettyään 18 vuotta. Alle 18-vuotiaat ovat alaikäisiä ja vajaavaltaisia ja heillä ei ole oikeustoimikelpoisuutta. Vajaavaltaiseksi voidaan myös julistaa täysi-ikäinen henkilö. Tässä tutkimuksessa ei käsitellä vajaavaltaisuuskysymystä täysi-ikäisen henkilön osalta, vaan tarkastelussa keskitytään ainoastaan alle 18-vuotiaisiin.

Laissa on voitu säätää alaikäiselle itsenäinen tai rinnakkainen puhevalta, asianosaisuus tai itsenäinen itsemääräämisoikeus. Näissä tilanteissa alaikäinen voi toimia itsenäisesti, muutoin alaikäisen puolesta puhevaltaa käyttää huoltaja, joita yleensä ovat vanhemmat tai toinen vanhemmista. Jos vanhemmat eivät toimi huoltajina, niin alaikäiselle on määritelty muu huoltaja. Vanhemmat käyttävät monissa tilanteissa puhevaltaa alaikäisen puolesta. Huoltajalla on myös oikeus tehdä sopimuksia alaikäisen puolesta hänen edukseen.<sup>13</sup>

#### **1.4 Tutkimusmetodi**

Oikeustiede pitää sisällään erilaisia tutkimusmenetelmiä. Näitä ovat lainoppi eli oikeusdogmatiikka, oikeussosiologia, oikeushistoria, vertaileva oikeustiede, oikeusteoria ja oikeustaloustiede. Tämän tutkimuksen tutkimusmenetelmänä on lainoppi. Lainoppi soveltuu voimassa olevan lainsäädännön tarkasteluun oikeustieteen sisäisestä näkökulmasta käsin. Sisäinen näkökulma tarkoittaa oikeusjärjestyksen sisäisiä suhteita ja siihen kuuluvien säädösten tarkastelua. Lainopissa tarkoituksena on

---

<sup>13</sup> Hirvonen 2012 s. 30; Kangas 2012 s. 100.

tulkita säädösten sisältöä eri oikeuslähteitä hyödyntäen sekä tarkastella ja analysoida lähteiden ja säädösten sisältöä ja merkitystä tutkittavan asian näkökulmasta.<sup>14</sup>

Lainopin voi katsoa olevan vuoropuhelua jakautuen käytännölliseen tulkintatehtävään ja analyttiseen systematisointitehtävään. Puhtaan lainopin ihanteena on tarkastella arvovapaasti oikeutta ilman yhteiskunnallista kytköstä (*de lege lata*). Tätä näkemystä voi syystäkin kritisoida. Lainsäädäntö ei elä omaa elämäänsä, vaan on aina osa yhteiskuntaa ja poliittista päätöksentekoa. Lainsäätäjänä toimii kansalaisten valitsema eduskunta. Eduskunta koostuu poliittisten puolueiden edustajista. Lainsäädäntötyön taustalla on siis erilaisten ryhmien ideologioita ja arvoja. Lainopillisessakin tutkimuksessa on yhteiskunta ja arvot aina läsnä. Oikeuspoliittinen näkökulma tulee esille arvopohjana ja ajatuksena, että alaikäisellä on vahva itsenäinen asema, itsemääräämisoikeus ja oikeus osallisuuteen. Tutkimuksessa nousee esille pohdintoja, joiden voi katsoa edustavan oikeuspoliittista näkökulmaa. Oikeuspoliittisessa eli *de lege ferenda* näkökulmassa käytetään apuna yhteiskuntatieteellisiä tutkimusmenetelmiä. Oikeuspoliittisessa tutkimuksessa katsotaan, että oikeus palvelee yhteiskunnallisten tavoitteiden toteuttamista. Tutkimuksessa pyritään tuottamaan tietoa yhteiskunnallisen päätöksenteon tueksi.<sup>15</sup>

Lainopillisella tutkimuksella on kiinteä yhteys oikeuslähdeoppiin. Oikeudellista tulkintaa ja argumentointia tehtäessä tärkeää informaatiota tarjoavat erilaiset oikeuslähteet. Oikeuslähteille on oikeuslähdeopissa annettu erilaisia kategorioita niiden sitovuuden ja velvoittavuuden mukaan. Säädetyt oikeuden katsotaan kuuluvan vahvasti velvoittaviin oikeuslähteisiin ja säädösten valmisteluaineistojen voidaan katsoa kuuluvan heikosti velvoittaviin oikeuslähteisiin. Oikeustieteellinen kirjallisuus kuuluu sallittuihin lähteisiin. Kun tässä tutkimuksessa on tarkoituksena tarkastella, millä tasolla ja miten alaikäisen kuulemisesta, osallisuudesta ja tietojen saannista on säädetty, niin voidaan puhua vahvasti velvoittavien lähteiden tarkastelusta. Kun taas tukea tulkinnoille ja opeille haetaan oikeuskirjallisuudesta, voidaan sanoa, että kyseessä on sallittujen lähteiden käyttäminen. Eri lähteet tuovat mukaan erilaisia näkökulmia ja voivat auttaa täyttämään tulkinta-aukkoja. Säädöksissä ei ole säädetty kaiken kattavasti kaikista tilanteista. Säädökset voivat olla ristiriitaisia tai epäjohdonmukaisia keskenään. Samoin säädöksissä käytetty terminologia voi olla epäyhtenäistä. Käsitteet voivat olla myös yhteisesti jaettuja eli samalla tavalla ymmärrettyjä.<sup>16</sup> Tutkimuksessa pyritään liikkumaan pe-

<sup>14</sup> Hirvonen 2012, s. 117.

<sup>15</sup> Husa 1995 s. 137–156 ja 168–175.

<sup>16</sup> Laakso 2012 257–263.

riaatteiden tasolla eli pyrkimyksenä ei ole löytää tai muodostaa yhtä ratkaisumallia, vaan tuoda esille lasten oikeudet ja viranomaisten velvollisuudet.

Hallinto-oikeus sisältää lakiin kirjattuja ja kirjaamattomia periaatteita, jotka ohjaavat viranomaisen toimintaa. Lakiin kirjatut ja näin ollen viranomaisen toimintaa suoraan ohjaavat oikeusperiaatteet ovat erilaisessa asemassa kuin ne, joita ei ole kirjattu lakiin. Laakso tuo esille Robert Alexy'n ja Ronald Dworkin'in oikeusnormien kahtiajaon. Oikeusnormit ovat jo sääntöjä tai periaatteita. Säännöillä voi katsoa olevan luonteenomaista niiden joko tai -luonne. Säännöt ovat tässä mielessä ehdottomia. Niitä joko noudatetaan tai ei noudateta. Säännöistä poiketen periaatteet eivät ole samalla tavalla ehdottomia, vaan niiden sisällön on tarkoitus toteutua mahdollisimman laajasti ja ohjata toimintaa yleisemminkin. Periaatteiden tarkoituksena on antaa suunta, kun taas säännöt kertovat, mitä voidaan tai ei voida tehdä. Periaatteet ovat joustavia normeja. Periaatteen voi siis nähdä laajempänä ja ikään kuin päätöksentekoa ohjaavana punaisena lankana.<sup>17</sup> Periaate on enemmän kuin pelkkä säädös. Sen voi katsoa olevan näkökulma tai silmälasia, jonka kautta asiaa tarkastellaan. Tässä tutkimuksessa silmälasina toimii alaikäisen osallisuusperiaate. Asioita tarkastellaan alaikäisen menettelyllisten oikeuksien näkökulmasta.

Esimerkiksi hyvän hallinnon periaatteen tulisi ohjata viranomaista viranomaistoiminnassa. Periaate velvoittaa viranomaista toimimaan huolellisesti ja noudattamaan muun muassa hallintolaissa (434/2003) määriteltyjä hallintomenettelyjä. Esimerkiksi päätöksen hyvä ja huolellinen perustelevminen on yksi hyvän hallinnon periaatteen ilmentymä. Oikeustieteellisessä tutkimuksessa periaatteiden roolia ja niiden sitovuutta on pohdittu erilaisista näkökulmista. Oikeusperiaatteet voidaan nähdä sallittuina oikeuslähteinä. Hautamäki kuvaa oikeusperiaatteisiin liittyvää ongelmaa sattuvasti, että niillä on kaksinaismerkitys. Hautamäki tarkoittaa kaksinaismerkityksellä sitä, että yhtäältä oikeusperiaatetta voidaan käyttää ja siihen viitata yksittäisessä päätöksentekotilanteessa ja silloin sitä käytetään oikeussääntönä. Tämän lisäksi periaatetta voidaan käyttää puhuttaessa oikeuden syvemmästä kulttuurisesta rakenteesta.<sup>18</sup> Tässä tutkimuksessa osallisuusperiaatteen voi nähdä ilmentävän oikeuden syvempää kulttuurista rakennetta. Siihen ei varsinaisesti viitata yksittäistä hallintopäätöstä tehtäessä, vaan se toimii viranomaista ohjaavana periaatteena, joka velvoittaa huolehtimaan alaikäisen mahdollisuudesta osallistua oman asiansa käsittelyyn. Lapsen edun periaatteen voi katsoa taas olen oikeussääntö. Sitä käytetään päätöksenperusteluna, mutta sillä on myös syvempi oikeuskulttuurinen merkityksensä. Lapsen etu pitäisi olla aina etusijalla alaikäisiä koskevassa päätöksenteossa.

<sup>17</sup> Laakso 2012 s. 229–231; Hautamäki 2004 s. 49.

<sup>18</sup> Laakso 2012 s. 229–231; Hautamäki 2004 s. 49.

Valtiosääntöoikeudessa tukitaan valtiosääntöä ja siihen muun muassa sisältyviä perusoikeuksia. Valtiosääntöoikeuteen kuuluvat myös kansainväliset sopimukset kuten Euroopan ihmisoikeussopimus, Euroopan Unionin perusoikeuskirja ja lapsen oikeuksien sopimus sekä muut velvoittavat kansainväliset sopimukset. Valtiosääntönormisto on perustavanlaatuista, yleistä ja osin avointa sääteilyä.<sup>19</sup> Erityisen keskeisessä asemassa valtiosääntöoikeudessa on instituutioiden tutkimisen lisäksi perus- ja ihmisoikeuksien tutkimus. Tästä syystä valtiosääntöoikeudelliset opit ovat tässä tutkimuksessa tärkeitä. Kuitenkin voidaan katsoa, että perusoikeuksien tutkimus ei ole yksinomaan valtiosääntöoikeuteen kuuluvaan, vaan sitä tehdään myös muilla oikeudenaloilla.<sup>20</sup>

Valtiosääntöoikeus ja hallinto-oikeus nivoutuvat siis kiinteästi yhteen. Valtiosääntöoikeus luo yleiset edellytykset valtion toiminnalle. Tästä osoituksena on perustuslaki, jossa määritellään lainsäädäntö-, toimenpano-, ja tuomiovallan välinen jako eri toimijoiden kesken. Siinä määritellään valtiota keskeisesti määrittävät tunnusmerkit ja periaatteet sekä perusoikeudet, jotka ovat keskeisessä roolissa tässä tutkimuksessa. Kuulemisen tarkempi sääntely kuuluu kuitenkin hallinto-oikeuteen, kun taas perusoikeudet sisältyvät valtiosääntöoikeuteen. Tutkimus kulkeekin valtiosääntöoikeuden ja hallinto-oikeuden rajamaastossa. Valtiosääntöoikeus on ja sen pitääkin olla vahvasti läsnä hallinto-oikeudessa.<sup>21</sup> Nämä oikeudenalat limittyvät toisiinsa erityisesti perusoikeusulottuvuuden ja oikeusvaltioperiaatteen kautta. Kuulemisen sisällöllinen ja menettelyllinen sääntely on hallinto-oikeuden kuuluvassa hallintolaissa ja tätä kokonaisuutta on perinteisesti tutkittu hallinto-oikeudellisena kysymyksenä.

Hallinto-oikeus kuten valtiosääntöoikeus luetaan oikeustieteellisessä jaottelussa julkisoikeuteen, eli tämän tutkimuksen voi katsoa kuuluvan julkisoikeuteen. Julkisoikeudellisen tutkimuksen mielenkiinnon kohteena ovat julkisen hallinnon ja yksityisen välinen suhde sekä julkisen hallinnon toimijoita eli viranomaisia koskeva lainsäädäntö.<sup>22</sup> Tutkimus kuuluu siis julkisoikeuteen ja hallinto-oikeudenalaan. Tutkimuksessa tarkastellaan kuulemista hallinto-oikeudellisena menettelyllisenä kysymyksenä ja tämän kautta tutkimus kohdistuu viranomaisen toimintaan kuulemisen varmistajana. Hallinto-oikeuden säädösten kautta perusoikeudet tulevat konkreettisiksi toimiksi ja menettelytavoiksi sekä julkinen hallinto saa organisatorisen muotonsa. Hallinto-oikeus täsmentää perustuslaissa esitettyjä periaatteita ja oikeuksia ja ennen muuta ohjaa julkisen hallinnon toimeenpanoa.

<sup>19</sup> Jyränki. 2003 s. 3.

<sup>20</sup> Viljanen 2001 s. 20.

<sup>21</sup> Jyränki & Husa 2012 s. 73–75.

<sup>22</sup> Laakso 2012 s. 219- 223; Jyränki & Husa 2012 s. 73–75.

Hallinto-oikeudenalaan kuuluvien säädösten soveltamisen yhteydessä toteutetaan yhtäläillä perustuslain säännöksistä ja tulkitaan lainsoveltamistilanteissa säädöksiä perusoikeusmyönteisesti. Tai ainakin näin tulisi menetellä.<sup>23</sup>

Oikeudenalajaotteluihin liittyy aina keinotekoisia piirteitä ja erityisesti hallinto-oikeus lipuu monelle sektorille, koska hallinto-oikeudellisina asioina ratkaistaan aineelliselta säädännöltään hyvin erilaisten alojen asioita. Laakso nostaakin esille, että rajanvedot eivät ole kiinteitä ja jäykkiä. Myöskään raja yksityisoikeuden ja julkisoikeuden välillä ei ole tarkkarajainen, eikä sen sitä pidä olla. Ryhmittelyt ja systematisoinnit auttavat hahmottamaan kokonaisuutta ja erilaisten asioiden suhteita paremmin.<sup>24</sup>

Lapsioikeus ei ole vanha oikeudenala ja osittain välillä lapsioikeus kytketään osaksi perheoikeutta. Perheoikeuden taas katsotaan kuuluvan oikeustieteen systematisoinnissa yksityisoikeuteen kuuluvaksi ja sen tehtävänä on tutkia avioliiton solmimiseen ja päättämiseen liittyviä kysymyksiä sekä aviopuolisoiden omaisuussuhteisiin liittyviä kysymyksiä. Tämän lisäksi perheoikeuteen kuuluvat lapsen sukunimen valitsemiseen liittyvät kysymykset, sekä lapsen huoltoon ja tapaamiseen liittyvät kysymykset, isyyslainsäädäntö, lapsen asumista koskevat kysymykset sekä elatuskysymykset että adoption vaikutukset lapsen asemaan. Lapsioikeudeksi voidaan katsoa koostuvan niistä säännöksistä, jotka määrittävät lapsen asemaa. Väistämättä oikeudenalat kohtaavat ja kietoutuvat toisiinsa.<sup>25</sup>

Lapsen aseman tarkastelu ja perhekäsityksessä tapahtuneet muutokset kuitenkin synnyttivät uudenlaisen ajattelun ja näkökulman juuret. Lapsioikeus voidaan ajoittaa 1970 – 1980-lukujen vaihteeseen. Tuolloin valmistelussa oli useita lakeja, jotka koskivat myös lapsen asemaa.<sup>26</sup> Alaikäistä koskevia periaatteita ja niiden oikeudellista merkitystä on tarkasteltu lapsioikeudessa. Vaikka esimerkiksi lapsen edun periaatteen kehittelyn voidaan katsoa sijoittuvan lapsioikeuteen kehittymiseen, niin periaatteista on tullut varsin kattavia ja eri oikeudenaloilla käyttöönotettuja. Tähän syynä on varmasti niiden ihmisoikeusulottuvuus. Lapsen oikeuksien sopimus vahvisti ja antoi niille niiden nykyisen oikeudellisen sitovuuden yleisellä tasolla. Vaikka monien periaatteiden voi nähdä olevan monille oikeudenaloille yhteisiä, niin tässä tutkimuksessa nähdään lapsioikeuden kehityksellä ja olemassa ololla olevan tärkeä tehtävä ajateltaessa alaikäisen oikeudellista asemaa. Kokonaisuuden

<sup>23</sup> Mäenpää 2013 s. 39–44.

<sup>24</sup> Laakso 2012 s. 221. Ks. myös Jyränki & Husa 2012 s. 73–75. Jako yksityis- ja julkisoikeuteen on menettämässä merkitystä, koska oikeudenaloilla on vahvoja liitoksia keskenään.

<sup>25</sup> Kangas 2012 s. 20. Ks. myös Pajulammi 2013 s. 89–94.

<sup>26</sup> Aarnio 1984 s. 7–15.



kannalta on tärkeää pitää esillä myös lapsioikeutta, koska sen kautta mukaan tulevat lapsioikeudellinen tutkimus ja käsitteiden sekä periaatteiden muodostus.

Tuorin mukaan sosiaalioikeus voidaan määritellä sääntelykohteen mukaan, eli sosiaalioikeuteen kuuluvat ne oikeudelliset normistot, joilla säädellään sosiaaliturvaa ja terveydenhuoltoa.<sup>27</sup> Tässä mielessä lapsioikeus kietoutuu myös sosiaalioikeuteen. Lapsioikeus katsotaan perinteisesti kuuluvan oikeudenaloja koskevassa jaottelussa yksityisoikeuteen ja perheoikeuteen. Mutta sen voisi katsoa sijoittuvan monen oikeudenalan alueelle. Lapsioikeus sisältää vahvan valtiosääntöoikeudellisen taustansa, koska lapsen oikeuksien sopimus kuuluu jaottelussa kansainvälisiin sopimukseen ja kuuluu näin valtiosääntöoikeuteen ja sillä vahva kytkös hallinto-oikeudenalaan. Viranomaisella on monessa alaikäistä koskevassa asiassa keskeinen päätöksentekijärooli. Lapsioikeus pitää nähdä laajana kokonaisuutena, joka kattaa kaiken alaikäistä ja hänen asemaansa koskevan säädännön. Lapsioikeutta kuten muitakin oikeudenaloja voi pitää näkökulmana tutkittavaan asiaan. Kuten edellä on todettu oikeudenalat limittyvät keskenään ja samat säädökset kuuluvat väistämättä monelle oikeudenalalle. Onkin hedelmällistä hyödyntää eri oikeudenalojen ja tieteenalojen näkemyksiä erityisesti osallisuutta tutkittaessa.<sup>28</sup> Tiivistäen voi todeta, että valtiosääntöoikeus antaa raamit ja hallinto-oikeus määrittelee menettelylliset oikeudet tarkemmin sekä viranomaistoimintaa ohjaavat yleiset periaatteet ja lapsioikeus tuo näkökulman tähän tutkimukseen.

## 1.5 Teorettinen viitekehys

Tässä tutkimuksessa aineistona on kansainvälisiä sopimuksia, kansallista lainsäädäntöä, lainvalmisteluaineistoja, oikeuskäytäntöä ja oikeuskirjallisuutta. Oikeustieteellinen kirjallisuus nousee työssä keskeisimmäksi lähteeksi. Kirjallisuudessa on pohdittu lapsen oikeuksien sopimuksen vaikutusta ja merkitystä sekä analysoitu alaikäisen asemaa ja säädösten sisältöä. Alaikäisiä koskevaa tutkimusta on tehty paljon lapsen huoltoon ja tapaamiseen liittyvistä kysymyksistä sekä hallintoprosessioikeuteen tai prosessioikeuteen liittyen. Sosiaalityön puolella on tutkittu lasten asemaa sosiaalihuollon asiakkaana, lapsen osallisuutta sekä perheiden muutoksia. Muun muassa sosiaalityön ja kasvatustieteen puolella tutkimuksissa esiintyy käsite lapsilähtöisyys<sup>29</sup>. Siinä yhdistyy sama ajatus kuin, mikä tulee esille tässä työssä.

<sup>27</sup> Tuori & Kotkas 2004 s. 2–3.

<sup>28</sup> Pajulammi 2013 s. 90–93.

<sup>29</sup> Ks. lapsilähtöisyydestä Satka, Alanen, Harrikari & Pekkarinen 2011 s.11–28.

Kuulemisesta on kirjoitettu erityisesti hallintolain sisältöä avaavissa teoksissa. Tässä tutkimuksessa nojaututaan Olli Mäenpään hallintolakia ja hyvää hallintoa koskeviin teoksiin sekä Matti Niemi-vuon, Marietta Keravuori-Rusasen ja Kirsi Kuusikon hallintolakia koskeviin näkemyksiin. Valtio-sääntöoikeudellista näkökulmaa ammennetaan Pekka Hallbergin & al. ”Perusoikeudet” -teoksesta.

Näiden lisäksi tutkimuksessa käytetään monipuolisesti alaikäisen asemaa määrittelevää oikeustie-teellistä tuoretta kirjallisuutta ja sosiaalityön puolella tuotettua kirjallisuutta. Erityisen paljon näke-myksiä lapsioikeudesta ja alaikäisen asemasta on antanut Suvianna Hakalehto-Wainion ja Liisa Niemisen toimittama artikkelikokoelma, ”Lapsioikeus murroksessa”. Tämän lisäksi tärkeinä lähteinä ovat toimineet Euroopan neuvoston ministerikomitean suuntaviivat lapsiystävällisestä oikeuden-käytöstä ja Anna-Kaisa Aaltosen väitöskirja ”Lapsioikeus ja lapsen oikeus tuomioistuimessa sekä Virve de Godzinsky tutkimus ”Lapsen etu ja osallisuus hallinto-oikeuksien päätöksissä”. Lastensuo-jelulain kommentaariteokset tarjoavat näkökulmia puhevaltaan, kuulemiseen ja mielipiteen selvit-tämiseen liittyen keskeisimpinä Tapio Rädyn ”Lastensuojelulaki” -teos sekä Janne Aerin ”Lasten-suojeluoikeus”. Julkisuusperiaatteen osalta keskeisiksi teoksiksi nousevat Tomi Voutilaisen teos ”Oikeus tietoon” ja Irma Pahlmanin toimittama kirja ”Asiakirjajulkisuus ja tietosuoja sosiaali- ja terveydenhuollossa”. Tutkimuksessa hyödynnetään myös kansainvälistä kirjallisuutta lasten oikeuk-sista ja osallisuudesta.

Virallislähteistä tärkeimpiä ovat lapsen oikeuksien sopimus ja ajantasainen kansallinen lainsäädäntö (perustuslaki, hallintolaki ja julkisuuslaki, sekä erityislait). Euroopan ihmisoikeussopimus ja erityi-sesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntö ovat mukana. Tutkimuksessa käytetään myös tuomioistuinten, eduskunnan oikeusasiamiehen (EOA) ratkaisuja ja kertomuksia ja lapsen oikeuksi-en toteumista koskevia seurantaraportteja sekä Euroopan neuvoston ministerikomitean laatimia suuntaviivoja lapsiystävälliseen oikeudenkäyttöön.

Tarkastelun kohteena on pitkälti ensivaiheen hallintomenettelyä koskeva lainsäädäntö. LOS velvoit-taa kansallisia viranomaisia, joten sen voi katsoa kuuluvan osaksi kansallista oikeusjärjestystä. Tä-män tutkimuksen kannalta keskeisimpiä säädöksiä ovat hallintolaki, julkisuuslaki ja lastensuojelu-laki. Näiden lisäksi tutkimuksessa esiintyvät laki lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta (LHL), potilaslaki, sosiaalihuollon asiakaslaki ja lastensuojelulaki (LSL).<sup>30</sup> Niissä on alaikäisen asemaa ja

<sup>30</sup> Laista lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta (361/1983) käytetään joko koko nimeä tai lyhennettä LHL. Laki poti-laan asemasta ja oikeuksista (785/1992) on jatkossa potilaslaki ja laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista

oikeuksiin liittyviä keskeisiä säännöksiä. Laissa lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta määritellään hyvin keskeisesti lapsen oikeudellinen asema suhteessa vanhempiinsa. Kyseinen laki toimii pohjana alaikäisen asemalle suhteessa huoltajiin. Tästä syystä laki on esillä läpi tutkimuksen. Laissa potilaan asemasta ja oikeuksista tulee esille itsemääräämisoikeus ja lain soveltaminen on tuonut mukaan mielipiteen selvittämisen kannalta keskeisen periaatteen eli informed consent -periaatteen. Laissa nousee esille vahvasti itsemääräämisoikeuden käsite ja tietojensaantioikeus. Tietojensaantioikeus tulee esille myös laissa sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista. Lastensuojelulaki on siinä mielessä mielenkiintoinen, että siinä on määritelty puhevalta, kuuleminen, mielipiteen selvittäminen ja tiedonsaantioikeus. Tästä syystä laki nousee keskeiseksi tässä tutkimuksessa. Se myös ohjaa viranomaisen toimintaa.

## **1.6 Tutkimuksen rakenteen esittely**

Tutkimuksen sisältö jakautuu kuuteen päälukuun. Ensimmäisessä luvussa on esitelty tutkimuksen taustaa ja tehtyjä valintoja. Toisessa luvussa käsitellään alaikäisen aseman kehitystä oikeudellisessa ajattelussa ja ajattelun taustalla olevaa lapsen edun periaatetta. Se kietoutuu yhteen alaikäisen oikeuksien kanssa ja tästä syystä keskeinen myös osallisuutta tarkasteltaessa. Lapsen etu on aina läsnä alaikäisen asemasta ja oikeuksista puhuttaessa. Luvussa avataan myös alaikäisen osallisuusperiaatetta. Sen tarkastelu avaa väylän osallisuutta koskevalle yksityiskohtaisemmalle tarkastelulle.

Kolmannessa luvussa pureudutaan osallisuusperiaatteeseen ja erityisesti mielipiteen muodostamisen vapauteen ja sen selvittämiseen. Oikeuskirjallisuudessa on pohdittu mielipiteelle annettavaa painoarvoa ja alaikäisen asemaa itseään koskevassa asiassa. Mielipiteen selvittäminen ja sille annettava painoarvo herättävät ristiriitaisia näkemyksiä. Tämä avaa näkemään alaikäisen osallisuuteen liittyviä kipupisteitä. Mielipiteen selvittäminen ja kuuleminen liittyvät toisiinsa. Ensin täytyy ymmärtää mielipiteen merkitys ja alaikäisen asema, jotta voi päästä sisälle kuulemisen merkitykseen.

Neljännessä luvussa keskitytään tarkastelemaan kuulemista oikeutena ja erityisesti menettelyllisenä oikeutena. Kuuleminen on yksi kolmesta osallisuuden kulmakivestä yhdessä mielipiteen muodostamisen vapauden ja tiedonsaantioikeuden kanssa. Kuulemista tarkastellaan hallintolain ja lasten-

suojelulain näkökulmista. Tarkasteluun on nostettu myös aiheeseen liittyvää empiiristä tutkimusta, jotta kuulemiseen liittyvät haasteet tulisivat näkyviksi.

Viidennessä luvussa tarkastellaan kuulemisen kannalta tärkeää tiedonsaantioikeutta ja siihen liittyvää tiedonsaannin rajoittamista. Julkisuusperiaatteella ja hyvällä tiedonhallintatavalla on tärkeä rooli yksilön oikeusturvan takaajina. Luvussa käsitellään asianosaisten eli alaikäisen oikeutta tietoon ja asianosaista koskevia tiedonsaannin rajoituksia. Pääsäännön mukaan alaikäisellä on samat oikeudet kuin aikuisilla. Luvussa tuodaan esille alaikäisen asemaan liittyviä erityispiirteitä.

Viimeisessä luvussa on johtopäätösten ja pohdinnan aika. Alaikäisen osallisuusperiaate kulkee punaisena lankana läpi tutkimuksen. Se sitoo yhteen alaikäisen aseman, mielipiteen ilmaisemisen, kuulemisen ja tiedonsaannin. Osallisuus on oikeus, jota pitää vahvistaa ja tukea sekä luoda sille aito mahdollisuus toteutua. Suomalainen järjestelmä on monimutkainen ja sisältää erilaisia ikärajoja, jotka määrittävät alaikäisen asemaa.

## 2 ALAIKÄISEN ASEMAN KEHITYS JA OSALLISUUSPERIAATE

### 2.1 Alaikäisen ihmisoikeuksien kehittyminen

#### 2.1.1 Ihmisoikeuksien kehittyminen Euroopassa

Kuluneiden parinkymmen vuoden aikana Euroopassa on vahvistunut ihmisoikeusnäkökulman huomioonottaminen niin säädösvalmistelussa, tuomioistuinten päätöksissä kuin viranomaisten toimissa. Ihmisoikeuksien merkityksen kehittäminen nähtiin tärkeäksi toisen maailmansodan raunioittamassa Euroopassa. Euroopan Neuvoston (EN) perustaminen vuonna 1949 ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) hyväksyminen vuonna 1950 olivat vahvoja merkkejä ihmisoikeusajattelun tärkeydestä. Ihmisoikeuskeskustelua ei käyty vain Euroopassa, vaan sitä käytiin myös YK:ssa. 1900-lukua voi sanoa ihmisoikeuksien luomisen vuosisadaksi. Sen aikana syntyi ihmisoikeuksia koskevia sopimuksia ja myös valvontamekanismeja niiden toteutumisen valvomiseksi. Samalle vuosisadalle sisältyi myös suuria sotia ja muita ihmisoikeusrikkomuksia. Työtä ihmisoikeuksien tosiasiallisen toteutumisen puolesta on tehty erityisesti 2000-luvulla. Suomalaisessa keskustelussa ihmis- ja perusoikeusajattelu on lisääntynyt erityisesti 1990-luvulta lähtien. Euroopan ihmisoikeustuomioistuinten (EIT) ratkaisukäytännöstä tuli osa suomalaista oikeusjärjestelmää 1989, kun suomi liittyi Euroopan neuvoston täysjäseneksi.<sup>31</sup> Käsitteenä ihmisoikeudet viittaavat kansainvälisissä sopimuksessa sovittuihin ja sopimuksilla turvattuihin oikeuksiin, kun taas perusoikeudet viittaavat perustuslaissa sekä EU:n perusoikeuskirjassa turvattuihin oikeuksiin.<sup>32</sup>

Juuri EIT:n olemassaolo ja erityisesti siihen liittyvät valvontamekanismit kuten yksilövalitus, tuomioistuinkontrolli ja tuomioiden täytäntönnäpönnönvalvonta tekevät EIS:tä tosiasiasakin vaikuttavan sopimuksen. Haasteeksi on kuitenkin muodostunut valitusten lisääntyminen, joka on johtanut väistämättä myös käsittelyaikojen venymiseen. Tuomioistuimen käytäntöjä on pyritty kehittämään, jotta valitukset saataisiin käsiteltyä lyhyemmässä ajassa.<sup>33</sup> Tähän on paineita monestakin syystä. Ensinnä EIT:ssä tehdään ratkaisuja ihmisoikeuksia koskevista loukkauksista, joten päätösten odottaminen tuntuu epäinhimilliseltä ja samalla pitkä käsittelyaika loukkaa EIS:n artikloita. Toisena asia on EIT:n kyvyttömyys linjata uusia tulkintoja mahdollisimman nopeasti muuttuvassa maailmassa uusiin ilmiöihin.

<sup>31</sup> Pellonpää, Gullans, Pölonen & Tapanila 2012 s. 9 ja 63. EN:ssa on 47 jäsenvaltiota. Suomi liittyi EN:n täysjäseneksi ja sitoutui samalla EIS:ään vuonna 1989. EIT on perustettu 1959.

<sup>32</sup> Nieminen 2013 s. 3; Saraviita 2005 s. 27.

<sup>33</sup> Hirvelä & Heikkilä 2013 s. 1–9.

Vaikka EIS:ssä ei ole varsinaisia säädöksiä alaikäisten osallisuuteen tai asemaan liittyen, niin sopimus koskee kuitenkin jakamattomasti sekä aikuisia ja alaikäisiä. Alaikäisen prosessuaalisten oikeuksien kannalta 6 artikla eli oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskeva sekä perhe-elämän suojaa koskeva 8 artikla ovat merkittäviä. Nieminen on tuonut esille sopimuksen tärkeyden myös alaikäisten aseman turvaamisessa, koska EIS:llä on toimiva valvontamekanismi eli Euroopan ihmisoikeustuomioistuin.<sup>34</sup> EIT:n ratkaisukäytännössä näkyy hyvin lapsen oikeuksien sopimuksen sitovuus. EIT nosti lapsen oikeuksien sopimuksen esille tapauksessa *Keegan v. Irlanti* (26.5.1994, A 290). Erityisen merkittävä EIT:n ratkaisu oli *Sahin v. Saksa* (8.7.2003, Reports 2003-VIII). Ratkaisussa EIT katsoi, että alaikäisille kuuluvat samat oikeudet kuin muillekin ja lapsen oikeuksien sopimuksen noudattamisen velvollisuus on kaikilla sopimusvaltioilla. Euroopan neuvoston ministerikomitea hyväksyi marraskuussa 2010 suuntaviivat lapsiystävällisestä oikeudenkäytöstä<sup>35</sup>.

Lapsen oikeuksien sopimuksella ei ole ollut vastaavaa tehokasta valvontamekanismia eli yksilövalitusta kuin mikä Euroopan ihmisoikeussopimuksella on. YK:n yleiskokous hyväksyi 19.12.2011 kolmannen lisäpöytäkirjan, jonka tarkoituksena on edistää lapsen oikeuksien toteutumisen valvontaa. Suomi allekirjoitti lisäpöytäkirjan 28.2.2012. Lisäpöytäkirja tuli voimaan 15.1.2014, kun Costa Rica allekirjoitti sopimuksen kymmenentenä maana. Lisäpöytäkirja loi alaikäisille mahdollisuuden yksilö- ja ryhmävalituksiin sekä lapsen oikeuksien komitealle syntyi mahdollisuus puuttua valtion toimiin ennen lopullisia päätöksiä sekä tehdä tarkastuksia sopimusvaltioissa. Tämän lisäksi valtioiden väliset valitukset ovat mahdollisia. Ratifiointi prosessi Suomessa on vielä kesken.<sup>36</sup> Lapsen oikeuksien sopimuksen 43 artiklan mukaan sopimuksen valvonnasta vastaa YK:n lapsen oikeuksien komitea, jossa on nykyään 18 jäsenmaiden ihmisoikeusasiantuntijaa. Lapsen oikeuksien komitean lisäksi YK:n erityisjärjestöillä ja erityisesti Unicefilla on oikeus olla edustettuina lapsen oikeuksien sopimuksen täytäntöönpanon arvioinnissa, joka kuuluu järjestön toimialaan.<sup>37</sup>

<sup>34</sup> de Godzinsky 2013, s. 156–157; Nieminen 2013, s. 308; Kilkelly 2011, s. 179–195. EIT on lapsen osallistumisoikeuksien osalta ottanut kantaa esim. tapauksissa *Hokkanen v. Suomi* (23.9.1993, A 299-A) ja *Bronda v. Italia* (9.6.1998, Reports 1998-IV).

<sup>35</sup> Euroopan neuvoston ministerikomitea 2012 s. 40–42 Suuntaviivoja laadittaessa tehtiin lapsille ja nuorille laaja kysely. Sillä kartoitettiin nuorten kokemuksia oikeusjärjestelmästä. Nuoret kertoivat kokemastaan epäluottamuksesta ja peloista. Suuntaviivoilla pyritään varmistamaan oikeudenkäytön lapsiystävällisyys.

<sup>36</sup> Unicefin verkkosivut lisäpöytäkirjat; YK:n ihmisoikeusvaltuutetun verkkosivut, joiden kautta voi seurata 3. lisäpöytäkirjan allekirjoitus ja ratifiointitilannetta. Ratifioineita jäsenmaita on jo 17. Ulkoministeriön sivujen mukaan ratifiointia koskeva hallituksen esitys oli tarkoitus antaa eduskunnalle vuonna 2014.

<sup>37</sup> Unicefin verkkosivut, seuranta.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen rinnalle on tullut Euroopan unionin perusoikeuskirja (EUVL 2010/C 83/02)<sup>38</sup>. Siinä alaikäisten oikeudet on vahvistettu artiklassa 24. Siinä vahvistetaan lapsen oikeus ilmaista mielipiteensä ja sen huomioiminen päätöksenteossa. Samassa artiklassa vahvistetaan myös lapsen edun ensisijaisuus päätöksenteossa. Alaikäisiä koskevan artiklan lisäksi perusoikeuskirjassa vahvistetaan myös alaikäisille tärkeitä oikeuksia kuten ihmisarvo (1 art.), kidutuksen ja muun epäinhimillisen kohtelun kielto (4 art.), oikeus vapauteen ja turvallisuuteen (6 art.) oikeus yksityis- ja perhe-elämään (7 art.), oikeus henkilötietojen suojaan (8 art.), syrjintäkielto (21 art.) ja oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin (47 art.). EU:n perusoikeuskirja vahvistaa alaikäisen asemaa Euroopan Unionin jäsenvaltioissa.

### 2.1.2 Lapsen oikeuksien sopimus

YK:n lapsen oikeuksien julistuksen hyväksymisestä kesti 30 vuotta ennen kuin Lapsen oikeuksien sopimus saatiin valmiiksi ja hyväksyttiin YK:n yleiskokouksessa New Yorkissa. Suomi ratifioi lapsen oikeuksien sopimuksen ilman varaumia 20.6.1991 ja se astui voimaan 20.7.1991.<sup>39</sup> Vaikka LOS:n valmiiksi saattaminen vei aikaa, niin kaiken kaikkiaan alaikäisen asemaa koskevan muutoksen voi sanoa tapahtuneen nopeasti.<sup>40</sup> Reilun kahdenkymmen vuoden aikana on ehtinyt tapahtua muutoksia niin eurooppalaisessa kuin suomalaisessa lainsäädännössä. Kaiken kaikkiaan LOS:ta tekee ainutlaatuisen se, että siinä määritellään oikeuksia tietyille ihmisryhmälle eli alle 18-vuotiaille. Sopimuksella on haluttu turvata alaikäisten asema, koska alaikäiset on nähty erityistä turvaa tarvitseviksi, mutta samalla itsenäisiksi ihmisiksi eli oikeussubjekteiksi sekä yhteiskunnan jäseniksi. Tämän lisäksi sopimus antaa vielä erityisen aseman ja suojan lapsiryhmille, jotka ovat vaarassa joutua syrjityiksi tai joiden elämäntilanne altistaa heidät laiminlyönneille.<sup>41</sup>

Molemmilla sopimuksilla on ollut vaikutusta kansallisen lainsäädännön kehittämiseen. Euroopan ihmisoikeussopimukseen sitoutuminen toi mukaan esimerkiksi suullisen käsittelyn mahdollisuuden hallintotuomioistuimiin. Tällä seikalla on ollut merkitystä myös alaikäisen kuulemisen osalta. Nykyään hallintotuomioistuimet kutsuvat alaikäisiä kuultavaksi paikan päälle. Tämä on omalta osaltaan

<sup>38</sup> Jatkossa käytetään EU:n perusoikeuskirja lyhennettä.

<sup>39</sup> SopS 59–60/1991 Lasten oikeuksien yleissopimus hyväksyttiin ja allekirjoitettiin 20.11.1989 YK:n 44. yleiskokouksessa. Se astui kansainvälisesti voimaan 2.9.1990. Lapsen oikeuksien päivää vietetään vuosittain 20.11.

<sup>40</sup> Hakalehto-Wainio 2013 s. 18.

<sup>41</sup> Hakalehto-Wainio 2013 s. 19.

taan lisännyt alaikäisten osallistumismahdollisuuksia tuomioistuinkäsittelyssä.<sup>42</sup> Sopimuksilla on ollut vaikutusta myös suomalaiseen lapsi- ja perhelainsäädäntöön ja koko perusoikeusajatteluun. Ihmis- ja perusoikeudet ovat perustavaa laatua olevia ja niiden voi katsoa edustavan yhteiskunnan perusarvoja. Perusoikeudet eivät kuitenkaan ole kiveen hakattuja. Perusoikeuksien välillä joudutaan tekemään punnintoja niin yksilön kohdalla ja yksilöiden välillä.<sup>43</sup>

Lastenoikeuksien sopimukseen kuuluu sopimuksen valvontamekanismi eli jäsenvaltioiden raportointivelvollisuus. Suomi on antanut yhteensä neljä raporttia LOS:n 44 artiklan mukaisesti. Viimeisin on annettu syksyllä 2008. Lapsen oikeuksien komitea antoi siihen päätelmänsä kesäkuussa 2011.<sup>44</sup> Ensimmäisen eli vuoden 1996 raportin pohjalta lapsen oikeuksien komitea suositteli kansallisen riippumattoman valvontamekanismin perustamista.<sup>45</sup> Eduskunnan oikeusasiamiehen (EOA) toimistoon perustettiin uusi apulaisoikeusasiamiehen (AOA) virka vuonna 1997 ja siihen sisältyi lapsen oikeuksien toteutumisen seuranta. Pääosa AOA:n ratkaistavista tapauksista liittyy lastensuojeluun, vanhempien riitoihin lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta tai elatuksesta, lapsikaappauksiin tai adoptiomenettelyyn.<sup>46</sup> EOA:n ratkaisuja koskevassa tietokannassa on kuitenkin hyvin vähän alaikäisen (lapsen) kuulemiseen tai tietojensaantiin liittyviä ratkaisuja. Kantelut koskevat pääosin aikuisia ja heidän oikeuksiaan edellä luetelluissa asioissa.

Lapsen oikeuksien valvontaa vahvistettiin 2000-luvulla perustamalla lapsiasianvaltuutetun. Eduskunnan oikeusasiamiehen ja lapsiasiavaltuutetun välisen toimivallanjaon mukaan eduskunnan oikeusasiamies voi ottaa vastaan lapsen oikeuksien loukkauksia koskevia valituksia, myös lapsilta itseltään, kun taas lapsiasiavaltuutettu vastaa lapsipolitiikan seurannasta.<sup>47</sup> Kun taas lapsiasiavaltuutetulle kuuluu lain mukaan seuraavia tehtäviä: arvioida lapsen edun ja oikeuksien toteutumista yhteiskunnassa sekä lasten ja nuorten elinolosuhteiden seuraaminen, seurata lainsäädännön ja tehtyjen päätösten vaikutusta lasten hyvinvointiin, vaikuttaa aloittein, neuvoin ja ohjein yhteiskunnalliseen päätöksentekoon, tuoda esille lasten ja nuorten näkökulman välittäminen päätöksentekijöille, lapsia koskevan tiedon välittäminen niin alan toimijoille kuin muulle väestölle, yhteistyön kehittäminen eri toimijoiden välille ja edistää YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen toteutumista. Lapsiasia-

<sup>42</sup> Ks. myös Hiitola & Heinonen 2009. He selvittivät hallinto-oikeuden ratkaisukäytäntöjä huostaanottoasioissa. Siinä nousi esille suullisen käsittelyn määrän lisääntyminen tahdonvastaisissa huostaanotoissa.

<sup>43</sup> Mahkonen 2010 s. 82; Nieminen 2013 s. 5. Ks. myös Laakso 2012 s. 229–237 oikeusperiaatteita koskevan punninnan osalta.

<sup>44</sup> Ks. ulkoministeriön verkkosivut: määräaikaisraportit ja määräaikaisraportointia koskeva taulukko. Raportit on annettu 1994, 1998, 2003 ja 2008. Suomi antaa seuraavan yhdistetyn 5. ja 6. raportin 19.7.2017.

<sup>45</sup> Lapsen oikeuksien komitean ensimmäinen raportti (CRC/C/15/Add. 53) 1996, kohta 22–23.

<sup>46</sup> Paunio 2001 s. 977; Kurki-Suonio 2010 s. 299–301. EOA:n vuosikertomuksessa on oma lukunsa lapsen oikeuksista.

<sup>47</sup> HE 163/2004 s.5. Ensimmäinen lapsiasianvaltuutettu aloitti toimessaan 1.9.2005.



valtuutettu raportoi vuosittain valtioneuvostolle lasten ja nuorten hyvinvoinnin ja oikeuksien toteutumisesta.<sup>48</sup> YK:n lapsen oikeuksien komitea on arvostellut Suomen tekemää valintaa siitä, että lapsiasianvaltuutettu ei ota vastaan kanteluita<sup>49</sup>. Lapsiasianvaltuutettu olisi ollut luonteva vaihtoehto kanteluiden vastaanottajaksi ja sen ehkä löytää helpommin kuin eduskunnan oikeusasiamiehen. Vaikka komitea ei pidäkään valvontamekanismia yksilö kannalta kattavana, voi komitean antamien suositusten nähdä vaikuttaneen kansallisten valvontamenettelyiden vahvistamiseen.

Lapsen oikeuksien komitea on valvontatehtävänsä lisäksi pyrkinyt tekemään linjauksia sopimuksen sisältöön liittyen. Komitea on nimennyt Lapsen oikeuksien sopimuksesta neljä perustavanlaatuaista periaatetta. Ne ovat: lapsen oikeus kehitykseen, lapsen edun ensisijaisuus, syrjimättömyys ja oikeus vaikuttaa itseään koskeviin asioihin.<sup>50</sup> Sopimuksen oikeudet voidaan jakaa myös kolmeen keskeiseen elementtiin eli provision, protection ja participation<sup>51</sup>. Provision tarkoittaa oikeutta saada keskeisiä palveluita yhteiskunnalta kuten koulutusta, hyvinvointia ja terveyspalveluita. Protection puolestaan tarkoittaa oikeutta saada suojelua ja huolenpitoa haitallisista asioilta ja participation taas oikeutta osallistua ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon sekä yhteiskunnalliseen keskusteluun.<sup>52</sup> Kolmen kohdan luokittelusta jää puuttumaan keskeinen elementti eli lapsen edun ensisijaisuus, joka puolestaan löytyy Lapsen oikeuksien komitean periaatteista. Lapsen edun ensisijaisuuden poisjättäminen ei välttämättä tee oikeutta sopimuksen sisällölle. Juuri se tekee sopimuksesta merkittävän ja juuri lapsen etu korostaa sopimuksen itsenäistä olemassaoloa. Lapsen edun ensisijaisuus voi tuntua itsestään selvältä asialta, mutta niin kauan kuin oikeuksien toteutumisessa on puutteita, ei ole syytä pitää mitään itsestään selvänä.

### 2.1.3 Perusoikeudellinen kehitys

Suomessa tehtiin ennen perustuslain kokonaisuudistusta<sup>53</sup> perusoikeusuudistus, joka tuli voimaan 1.8.1995 silloin voimassa olleeseen hallitusmuotoon. Siinä tehtiin merkittäviä lisäyksiä perusoikeusluetteloon ja samalla tuli käyttöön myös käsite perusoikeus. Ennen uudistusta perusoikeudet nähtiin ennen muuta lainsäätäjän toimintaa rajoittavina säädöksinä. Perusoikeusajattelu muuttui lainsäätäjää rajoittavista säännöksistä yksilöiden oikeuksia koskeviksi säännöksiksi. Toki nykyisetkin pe-

<sup>48</sup> Laki lapsiasianvaltuutetusta (1221/2004) 2 ja 3 §. Ks. myös Lapsiasianvaltuutetun verkkosivut.

<sup>49</sup> Nieminen 2010 s. 30.

<sup>50</sup> Hakalehto-Wainio 2013 s. 19.

<sup>51</sup> Hakalehto-Wainio 2013, 35–36. Kolmen kohdan luokittelun on tehnyt ruotsalainen Thomas Hammarberg.

<sup>52</sup> Hakalehto-Wainio 2013 s. 35–36; de Godzinsky 2014 s. 9.

<sup>53</sup> Nykyinen perustuslaki (731/1999) tuli voimaan 1.3.2000.

rusoikeudet rajoittavat lainsäätäjän toimintaa, mutta nykyään perusoikeuksilla nähdään olevan laajempi ulottuvuus ja vahvempi läsnäolo tosiasiallisessa päätöksenteossa. Lähtökohtana on, että perusoikeudet ovat perustavanlaatuisia henkilölle taattuja oikeuksia, joista tässä tutkimuksessa on esillä muun muassa yhdenvertaisuus, yksityisyyden ja yksityiselämän suoja ja oikeusturva sekä oikeus hyvään hallintoon.<sup>54</sup>

Perusoikeuksia koskevaa tekstisisältöä ei tässä uudistuksessa enää juurikaan muutettu. Perusoikeuksia koskevien perusteluiden osalta on merkittäväksi muodostunut vuoden 1993 hallituksen esitys, jossa on perustelut vuonna 1995 voimaan tulleille muutoksille. Perusoikeuksien uudistaminen jo ennen perustuslain kokonaisuudistusta oli tärkeää, koska Suomi oli sitoutumassa EIS:ään ja oli jo sitoutunut lapsen oikeuksien sopimukseen. Ihmisoikeusnäkökulmaan kiinnitettiin perusoikeusuudistuksen yhteydessä huomiota. Uudistustyössä pyrittiin lähentämään kansallisia säännöksiä EIS:n säännösten kanssa. Vaikka harmonisointia tehtiinkin, niin täysin yhteneviä ne eivät ole. Kansallisesti on voitu säätää myös kattavammasta turvasta. EIS asettaa vähimmäisvaatimukset, jotka kansallisessa lainsäädännössä tulee täyttyä. Sama koskee myös lasten oikeuksien sopimusta. Jos kansallisessa säädännössä on puutteita oikeuksien turvaamisessa, niin päätöksenteossa pitää soveltaa EIS:ää tai lapsen oikeuksien sopimusta.<sup>55</sup> Lainsäädäntöuudistusten myötä perus- ja ihmisoikeusmyönteinen ajattelu leviää myös ensiasteen päätöksentekoon hallintoasioissa eli hallintoviranomaisten toimintaan. Samoin lapsen oikeuksien sopimuksen mukaiset ajatukset ja periaatteet leviävät käytännön ratkaisutoimintaan, kun alaikäisiä koskevat säädökset uudistuvat ja niihin kuten itse sopimukseen viitataan päätöksenperusteluissa.<sup>56</sup>

Perusoikeuksilla pyritään turvaamaan yksilön vapaus valtiovallan puuttumiselta. Valtiovalta ei kuitenkaan ole ainoa vallankäyttäjä, vaan perustuslaissakin puhutaan julkisesta vallasta laajassa mielessä. Julkisen vallan käyttäjiksi katsotaan kuuluvan valtion lisäksi kunnat, Ahvenmaan maakunta, evankelisluterilainen kirkko, kuntayhtymät sekä välillinen julkinen hallinto ja julkisoikeudelliset laitokset. Julkisen vallan käyttämisestä on säädetty PL 2 § 3 momentissa ja sitä on täsmennetty PL 124 §:ssä.<sup>57</sup> Perustuslain 106 § velvoittaa ristiriitatilanteissa valitsemaan ylemmän asteisen säädöksen noudattamisen. Peruslaki nähdään olevan tavallisen eduskuntalain yläpuolella. Kyseessä on derogaatioperiaatteiden mukaisesta säädösristiriitojen ratkaisemisesta. PL 106 §:ssä muotoiltua aja-

<sup>54</sup> Saraviita 2005 s. 11–27. Uudistusta koskeva hallituksen esitys oli HE 309/1993 ja uudistusta koskeva laki 969/1995.

<sup>55</sup> Ojanen & Scheinin 2011 s. 185-194 ; Saraviita 2005 s. 106-107. Ks. HE 309/1993 ja PeVM 25/1994. Hallituksen esityksessä ja perustuslakivaliokunnan mietinnössä on perusoikeuksia koskevat perustelut. Perustuslakivaliokunta on sittemmin ottanut mietinnössään kantaa perusoikeuksia koskevista tulkinnoista.

<sup>56</sup> Nieminen 2013 s. 12, 27 ja 31.

<sup>57</sup> Hallberg 2011a) s. 56.

tusta kutsutaan myös perusoikeusmyönteiseksi tulkinnaksi tai tulkintaperiaatteeksi.<sup>58</sup> Myös samantasoisten säädösten välillä voi tulla tulkintaristiriitoja eteen. Perusoikeudet voivat yksittäisessä tilanteessa olla ristiriidassa keskenään.<sup>59</sup> Esimerkiksi julkisuuslakia sovellettaessa voi eteen tulla tilanne, jossa vastakkain on oikeus saada tietoa (PL 12 §) ja yksityiselämän suoja (PL 10§).

Hallintolain osalta on tärkeää huomata, että julkinen hallinto nähdään myös siinä laajana eli hallintolain soveltamisalaa tulkitaan laajasti. Jos julkisen vallankäyttöä koskevia tehtäviä annetaan muulle kuin viranomaiselle, pitää näiden toimijoiden noudattaa julkiselle vallankäytölle määriteltyjä säädöksiä. Perusoikeuksien osalta on tärkeää huomata, että ennakkovalvonnasta huolehtii eduskunnan perustuslakivaliokunta ja jälkivalvonnasta erityisesti eduskunnan oikeusasiamies, mutta normaalissa lainkäytössä siitä huolehtivat viranomaiset ja tuomioistuimet.<sup>60</sup> Huomion arvoista on myös se, että yksityistä palvelua tarjoavaa koskevat samat velvollisuudet kuin viranomaistakin sen hoitaessa julkista tehtävää tai tarjotessa julkista palvelua. Yksityisen palvelun tarjoajan pitää huomioida perusoikeuksien toteutuminen omassa toiminnassaan. Apulaisoikeusasiamies (AOA) antoi huomautuksen yksityiselle lastensuojelulaitokselle lapsen perus- ja ihmisoikeuksien loukkaamisesta päätöksessään (27.12.2012, Dnro 4547/4/10). Kun yksityinen lastensuojelulaitos tarjoaa sijaishuoltoa huostaanotetulle alaikäiselle, katsotaan sen hoitavan julkista tehtävää. Laitoksessa oli annettu alaikäiselle vierihoidtoa ja rajoitettu hänen liikkumisvapauttaan vastoin LSL:ssä säädettyjä rajoittamisperusteita. Yksilön oikeuksia ei saa rajoittaa mielivaltaisesti eikä hänen yksityisyyteensä saa tarpeettomasti puuttua. Tämän kaltainen menettely on vastoin perustuslaissa määriteltyjä perusoikeuksia.

## **2.2 Lapsen etu**

### **2.2.1 Lapsen edun kehitys ja määrittely haasteet**

Alaikäisen perus- ja ihmisoikeuksien syntymiseen on vaikuttanut lapsen edun käsitteen ympärillä käyty keskustelu. Lapsen etu esiintyy vahvasti alaikäisen oikeudellista asemaa määriteltäessä ja erilaisia ratkaisuja perusteltaessa. Tästä syystä on syytä hieman tarkastella lapsen edun kehitystä ja siihen liittyviä haasteita. Alaikäisiä koskevassa päätöksenteossa tulee aina huomioida ensisijaisesti lapsen etu. Tämä ajatus kumpuaa lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklasta, jossa todetaan seuraavaa:

---

<sup>58</sup> Laakso 2012 s. 354

<sup>59</sup> Huhtanen 2010 s. 56–57.

<sup>60</sup> Hallberg 2011a) s. 57.

*Kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu.*

*Sopimusvaltiot sitoutuvat takaamaan lapselle hänen hyvinvoinnilleen välttämättömän suojelun ja huolenpidon ottaen huomioon hänen vanhempiensa, laillisten huoltajiensa tai muiden hänestä oikeudellisessa vastuussa olevien henkilöiden oikeudet ja velvollisuudet. Tähän pyrkiessään sopimusvaltiot ryhtyvät kaikkiin tarpeellisiin lainsäädäntö- ja hallintotoimiin.*

...

Samassa yhteydessä velvoitetaan huolehtimaan alaikäisen suojelusta ja hyvinvoinnista. Lapsen etu käsitteenä on vanhempi kuin itse sopimus. Lapsen edun tarkastelu nosti alaikäisten aseman lähempään tarkasteluun. Lapsen edun juuret juontuvat 1920-luvulle, mutta varsinainen läpimurto tapahtui 1970-luvulla. Lapsen etua koskevana klassikkoteoksena voi pitää Joseph Goldsteinin, Anna Freudin ja Albert J. Solnitin kirjaa *Beyond the Best Interest of the Child*. Siinä käsitellään kattavasti lapsen edun merkitystä.<sup>61</sup>

Suomessakin alaikäisen asema koki uudistuksia samoihin aikoihin. Ensin uudistettiin perhelainsäädäntöä 1960 - 1970-luvuilla. Erityisesti uudistuksen kohteena oli avioliittolaki. Lapsen asema oli edelleen epätasa-arvoinen, koska siihen vaikutti lapsen vanhempien siviilisääty. Avioliitossa syntyneillä lapsilla oli erilainen asema suhteessa vanhempiinsa kuin avioliiton ulkopuolella syntyneillä. Alaikäisellä ei ollut vielä oikeussubjektin asemaa eikä heidän oikeuksiaan ollut vahvistettu ihmis- ja perusoikeusnäkökulmasta.<sup>62</sup> Lapsia koskeva lainsäädäntö alkoi muuttua 1970-luvulta lähtien. Ensin valmistuivat isyyslaki ja laki lapsen elatuksesta. Kyseisiin lakeihin tehdyillä muutoksilla oli mahdollista saavuttaa tasa-arvoisuus syntyperästä riippumatta. Lapseksi ottamista koskevaa lainsäädäntöä uudistettiin vuonna 1979. Ja vuonna 1985 säädettiin uusi laki lapseksiottamisesta (153/1985). Se kumottiin uudella adoptiolailalla (22/2012). Adoptiolain 2 §:ssä tuodaan esille se, että kaikissa alaikäisen lapsen adoptiota koskevissa ratkaisuissa on ensisijaisesti huomioita lapsen etu. Hallituksen esityksessä tuodaan esille, että lapsen edun periaate on vahvistettu LOS:ssa. Lapsen etu on kirjattu lakiin, jotta periaate näin toimisi tuomioistuinta ja viranomaista ohjaavana periaatteena päätöksenteossa. Viranomaisen ja tuomioistuimen tulisi arvioida lapsen edun kannalta parasta mahdollista ratkaisua alaikäiselle.<sup>63</sup> LOS on ollut voimassa jo kohtalaisen kauan. Herää kysymys, eikö sopimus riitä takaamaan lapsen edun huomioon ottamista päätöksenteossa.

<sup>61</sup> Goldstein, Freud & Soinit 1973.

<sup>62</sup> Nieminen 2013 s. 25–27, 37 ja 54. Ks. myös Fox Harding 1997 s. 7. Lasten asemaan ja lasten huoltoon kohdistui kiinnostusta myös muualla. 1970 – 1990-luvuilla lasten asema ja oikeudet olivat yleisen keskustelun kohteina.

<sup>63</sup> HE 47/2011 s. 21.

Vuonna 1984 voimaan tullut laki lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta on hyvin keskeinen alaikäisen asemaa määrittävä säädös. Lain myötä alaikäisille syntyi oikeus saada huoltoa molemmilta vanhemmiltaan. Laissa nousi ensimmäistä kertaa lapsen edun arvioiminen päätöksenteon kriteerinä. Alaikäisen omat toiveet ja näkemykset tulivat ensi kertaa esille. Laki lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta säädettiin yleislaiksi ja sen sisältö on säädetty yleisellä tasolla. Tästä syystä laki on pystynyt vastaamaan muuttuneisiin perhetilanteisiin yllättävänkin hyvin.<sup>64</sup> Lapsen edusta huolehtiminen ei rajoitu julkiseen vallankäyttöön, vaan se on myös yksityinen asia. Vanhemmilla on ensisijainen velvollisuus huolehtia lapsen edusta. Sen tulee toteutua joka päivä normaaleissa arjen tilanteissa.

Lapsen edun käsite on levinnyt yksityisoikeudellista säädöksistä myös viranomaisen toimintaa säätelevään lainsäädäntöön. Nykyiseen lastensuojelulakiin on kirjattu lapsen edun arviointikriteerit, joita ovat: lapsen tasapainoinen kehitys ja hyvinvointi, läheiset ja pysyvät ihmissuhteet, mahdollisuus saada ymmärrystä ja hellyyttä, iän ja kehitystasonmukainen valvonta ja huolenpito, taipumuksia ja toivomuksia vastaava koulutus, ruumiillinen ja henkinen koskemattomuus, itsenäistyminen ja vastuullisuuteen kasvaminen, mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa itseään koskeviin asioihin, kielellisten, kulttuuristen ja uskonnollisten taustojen huomioiminen sekä turvallinen kasvuympäristö. Vastaavan kaltaiset kriteerit löytyvät myös lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan lain 1 §:stä.<sup>65</sup>

Lapsen edun arviointiin on yritetty kehittää erilaisia kriteereitä, mutta ne ovat melko yleismaailmallisia ja avoimia. Käsitettä onkin kritisoitu juuri epämääräisyytensä vuoksi<sup>66</sup>. Lapsen edun arviointi tapahtuu aina tapauskohtaisesti ja se jättää tilaa harkinnalle ehkä liikaakin. Tapauskohtainen tarkastelu vähentää oikeusvarmuutta ja vähentää mahdollisuutta ennakoida tulevia ratkaisuja. Toisaalta tämä on ymmärrettävää, koska jokaisella on oikeus saada omaa tilannettaan parhaiten tukeva päätös, mutta toisaalta harkinnanvaraisuuteen liittyy aina epäjohdonmukaisuutta. Päätöksenteossa on aina mukana myös päätöksentekijän omat arvot. Jokainen heijastaa omia arvojaan ja näkemyksiään myös tekemiinsä ratkaisuihin.<sup>67</sup> Pääsääntöisesti lapsen edun määrittelee aikuinen eli huoltaja, viranomaisen, lainsäätäjän tai muu toimija. Yleensä lapsen etua myös verrataan jonkun muun etuun esimerkiksi vanhempien tai perheen etuun. Kuitenkin lapsen etu viittaa tietyn lapsen etuun suhteessa

<sup>64</sup> Gottberg 2013 s. 140–141; Rätty 2010 s. 1; Aaltonen 2009 s. 15.

<sup>65</sup> Rätty 2010 s. 2; Taskinen 2012 s. 28

<sup>66</sup> Ks. esim. Fox Harding 1997 s. 109; Forsberg, Ritala-Koskinen & Törrönen 2006 s. 11 ja 22; Ks. myös Marshall ja Parvis 2009 s. 89–90; Mahkonen 2010 s. 78.

<sup>67</sup> Kurki-Suonio 2000 s. 748–750; Mahkonen 2010 s. 95–98; Aer 2013 s. 25; Nieminen 2013 s. 45 ja 76.

ratkaistavaan asiaan. Ratkaisun tulisi parhaalla mahdollisella tavalla tukea kohteena olevan alaikäisen parasta. Kuitenkin kyseessä on abstrakti periaate, jonka aineellinen sisältö koostuu ratkaistavasta asiasta ja siihen liittyvistä säädöksistä ja asiakirjoista. Lapsen etua onkin mahdotonta määritellä tyhjentävästi.<sup>68</sup> Eekelaarin mukaan lapsen etua pitää tarkastella ja arvioida silloin, kun muut käyttävät päätäntävaltaa hänen puolestaan. Eekelaar katsoo kuitenkin, että alaikäiselle tulisi itselleen antaa päätäntävaltaa, kun hänellä voi katsoa olevan siihen riittävät kyvyt. Silloin lapsen etu on alaikäisen oman päätöksen mukainen, eli lapsen etua ei arvioida erikseen.<sup>69</sup>

### 2.2.2 Lapsen edun kolme näkökulmaa

Lapsen etua voidaan tarkastella nähdä kolmesta eri näkökulmasta. Ensimmäkin lapsen etu voidaan nähdä suoraan sovellettavaksi oikeudeksi. Tämä ei ole ristiriidassa periaatteellisen tarkastelun kanssa. Kuten Laakso esitti, oikeusnormi jakautuu sääntöihin ja periaatteisiin<sup>70</sup>. Toiseksi lapsen etu voidaan nähdä lapsioikeutta koskevana periaatteena. Kolmanneksi lapsen etu voidaan nähdä menettelysääntönä, eli lapsen etu ohjaa päätöksentekijää. Tämä ohjaava vaikutus pitää käydä aina ilmi päätöksen perusteista.<sup>71</sup> Nämä ulottuvuudet voidaan yhdistää periaatteen alle, koska periaate on joustava normi, niin sitä pitää noudattaa mahdollisimman laajasti ratkaisutilanteessa. Periaate on myös oikeusnormi, joten se kuuluu samaan yläkategoriaan säännön kanssa eli se on suoraan sovellettavaa oikeutta. Tämän ajatuksen haasteena on, että lapsen etu suoraan sovellettavana oikeutena on haastava, koska laissa ei ole tyhjentävästi määritelty lapsen edun sisältöä. Ratkaiseminen vaatii aina harkintaa ja erilaisten intressien punnintaa.<sup>72</sup>

Esimerkiksi lapsen tasapainoinen kehitys ja hyvinvointi vaativat arvolatautunutta pohdintaa. Kuka ensinnäkin määrittää hyvinvoinnin? Tasapainoinen kehityskään ei ole yksiselitteinen. Jokainen lapsi ja nuori kehittyä omaan tahtiinsa ja joukossa on myös niitä lapsia, jolla on kehitysviivästymiä tai vammoja. Helavirta tuo esille juuri hyvinvointiin liittyviä haasteita. Käsitteen määrittelemine on ollut haastavan tutkimuksen parissa. Hyvinvoinnin käsite rakentuu yhteisen keskustelun kautta, mutta se voidaan ymmärtää eri tavoin. Helavirta on ollut huolissaan erityisesti lasten näkemysten

<sup>68</sup> Laakso 2012 s. 229; Mahkonen 2010 s. 95–98.

<sup>69</sup> Eekelaar 2006 s. 155–162. Eekelaar pyrki tarkastelemaan teoreettisesti lapsen edun ja itsemääräämisoikeuden suhdetta. Eekelaar erotti toisistaan lapsen oman päätösvallan alaiset asiat ja huoltajien päätäntävällän alaiset asiat. Ks. tästä tarkemmin Eekelaarin lisäksi Kurki-Suonio 1999 s. 154–157.

<sup>70</sup> Laakso 2012 s. 229.

<sup>71</sup> Hakalehto-Wainio 2013 s. 33.

<sup>72</sup> Laakso 2012 s. 229–233.

puuttumisesta. Tutkimuksella ei ole kerätty tietoa lasten hyvinvointinäkemyksistä ja käsityksistä. Helavirta keräsi kolmas – ja seitsemäsluokkalaisilta elämystarinoita elämästä. Helavirta kiinnitti huomioita ensimmäiseksi, että hyvä elämä koostui yleisistä toteamuksista. Elämässä haasteita kohdanneet kirjoittivat seikkaperäisemmin elämäkokemuksista. Tarinoissa keskiöön nousivat: koulu, kaverit, perhe ja terveys- ja elämäntavat, vasta näiden jälkeen taloudellinen tilanne. Hyvinvointiin liitetään monesti juuri taloudellinen elementti.<sup>73</sup>

Lapsen etu tulee arvioida yksittäisessä tapauksessa aina tapauskohtaisesti punniten erilaisia vaihtoehtoja. Vaihtoehtojen punninnalla pyritään tuomaan esille eri vaihtoehtojen vaikutukset alaikäiseen. Kuitenkin lapsen edun punninta yhdessä eri tahojen kanssa saattaa jäädä käytännön ratkaisutilanteissa sivummalle. Erilaisissa lasta koskevissa päätöksentekotilanteissa eri henkilöiden intressit voivat olla ristiriidassa keskenään. Tämä näkyy muun muassa lastensuojelussa erityisesti lapsen huostaanottoa koskevissa tilanteissa. Siinä saattavat olla vastakkain lapsen ja vanhempien edut. Toisaalta taas Suomessa alaikäisen huollosta ja tapaamisoikeudesta sovittaessa sopimuksen tekevät pääosin vanhemmat. Oletuksena on, että vanhempien tehdessä sopimuksen vapaaehtoisesti kyseessä ei ole lapsen edun loukkaus.<sup>74</sup> Viranomaisen tulisi kuitenkin aina kiinnittää erityistä huomioita lapsen edun toteutumiseen suhteessa vanhempiin sekä arvioida kokonaistilannetta lapsen edun näkökulmasta. Tapaamisoikeudesta tehty sopimus ei rajoitu vain vanhempien erotilanteisiin, vaan sillä on merkitystä myös lastensuojelussa ja erityisesti huostaanottotilanteissa. Toinen asia, joka voi nousta esille huostaanottotilanteissa, on kysymys lapsen mahdollisuudesta tavata isovanhempiaan. Lapsen tapaamisoikeutta koskevissa sopimuksissa määritellään pääsääntöisesti vain alaikäisen ja vanhempien tapaamisista. Kuuluvatko isovanhemmat Euroopan ihmisoikeussopimuksessa määritellyn perhe-elämän suojan piiriin?<sup>75</sup> Lastensuojelulain mukaan isovanhempien katsotaan kuuluvan lähipiiriin ja lähipiiriin kuuluvilla ihmisillä on tärkeä rooli selvitetessä muun muassa huostaan otettavan lapsen sijoituspaikka. Lapsen edun arviointi on aina kokonaisuuden arviointia. Siinä tulisi ottaa huomioon mahdollisimman laajasti alaikäisen elämään vaikuttavat tekijät ja asiat.

---

<sup>73</sup> Helavirta 2006 s. 195–209.

<sup>74</sup> Nieminen 2013 s. 45 ja 76. Ks. Kurki-Suonio 2010 s. 299. Kurki-Suonio on kiinnittänyt huomioita LOS:n soveltamisen vaikeuksiin. Erityisen hankalina nähdään artikloiden 3, 12 ja 9 yhteensovittamisen yksittäistapauksissa. 3 art. koskee lapsen etua, 9 art. perhe-elämää koskevaa suojaa ja 12 art. kuulemistä.

<sup>75</sup> Nieminen 2013 s. 45–46 ja 305–310.

## 2.3 Osallisuus periaatteena

### 2.3.1 Osallisuus ihmis- ja perusoikeuksista kumpuavana periaatteena

Lapsen oikeuksien sopimus lähtee siitä ajatuksesta, että lapsi on oikeussubjekti eli itsenäinen toimija. Lapsen edun ajatus ja oikeussubjektius omaksuttiin Suomessa 1970-luvulla, kun lainsäädännön uudistamishankkeita tehtiin. Oikeussubjektuuteen liittyy ajatus itsemääräämisoikeudesta, johon palataan tarkemmin kolmannessa luvussa. Osallistumisoikeus ja vaikuttaminen nähtiin tärkeiksi lapselle kuuluviksi oikeuksiksi lapsen oikeuksien sopimuksen laadinnan yhteydessä. Alaikäisille haluttiin antaa ääni yhteiskunnassa niin yleisellä kuin yksityisellä tasolla. Vaikka osallisuutta koskeva sisältö lapsen LOS:ssa on sinänsä selkeä, riittää sen tosiasiallisesta sisällöstä ja toteuttamisesta keskustelua. Ei ole täysin selvää, että kaikki ajattelevat samalla tavalla tästä oikeudesta<sup>76</sup>. LOS on tuonut osallisuusperiaatteen lapsioikeudelliseen keskusteluun sekä alaikäisiä koskevaan lainsäädäntöön ja ratkaisukäytäntöön. Osallisuus on kirjattu LOS:n 12 artiklaan seuraavasti:

*Sopimusvaltiot takaavat lapselle, joka kykenee muodostamaan omat näkemyksensä, oikeuden vapaasti ilmaista nämä näkemyksensä kaikissa lasta koskevissa asioissa. Lapsen näkemykset on otettava huomioon lapsen iän ja kehitystason mukaisesti.*

*Tämän toteuttamiseksi lapselle on annettava erityisesti mahdollisuus tulla kuulluksi häntä koskevissa oikeudellisissa ja hallinnollisissa toimitissa joko suoraan tai edustajan tai asianomaisen toimitielimen välityksellä kansallisen lainsäädännön menettelytapojen mukaisesti.*

Artiklassa korostuu alaikäisen oikeus ottaa kantaa ja vaikuttaa omaan asiaansa eli osallistua itseään koskevan asian käsittelyyn oman kehitystasonsa mukaisesti. Tämän lisäksi alaikäisen näkemykselle tulisi antaa myös painoarvoa.<sup>77</sup> Osallisuus sisältää siis oikeuden muodostaa ja ilmaista mielipiteensä, tulla kuulluksi ja mahdollisuus vaikuttaa. Osallisuus on artiklan sisällön kokoava käsite, jonka voi nähdä periaatteena eli toimintaa ohjaavana ohjenuorana. Osallisuusperiaate sitoo lainsäätäjää ja viranomaista sekä ohjaa ottamaan alaikäiset huomioon yleisessä keskustelussa. LOS:n 12 artiklaa vahvistaa vielä 13 artikla, jossa määritellään oikeus ilmaista mielipiteensä yleisesti, jos se ei loukkaa muita. Samassa artiklassa vahvistetaan oikeus vastaanottaa, etsiä ja jakaa tietoa.<sup>78</sup> Suomen perustuslaissa sananvapaudesta ja julkisuudesta on säädetty 12 §:ssä. Ilman oikeutta saada tietoa ja jakaa sitä mielipiteen muodostaminen ja ilmaiseminen jäisi vaillinaiseksi. Tiedonsaantioikeus on

<sup>76</sup> Ks. esim. de Godzinsky 2014 s. 7–8. Siinä on kiinnitetty huomioita oikeussubjektuuden puolesta ja vastaan puhumisen oikeudellisiin argumentteihin.

<sup>77</sup> Hakalehto-Wainio 2013 s. 19.

<sup>78</sup> Lapsen oikeuksien sopimus (SopS 59-60/1991) artikla 12 ja 13; perustuslaki (731/1999) 12 §; Hakalehto-Wainio 2013 s. 39; General Comment No. 12 (2009).



keskeinen elementti mielipiteen muodostamisessa ja tästä syystä on tarpeellista nähdä tiedonsaanti-oikeus myös osaksi osallisuusperiaatetta.

Perustuslain yhdenvertaisuutta koskevassa säännöksessä (PL 6 § 3 mom.) on tuotu esille vaatimus kohdella lapsia tasa-arvoisesti yksilöinä. Samassa säännöksessä on vielä kirjattuna alaikäisen oikeudesta vaikuttaa itseään koskeviin asioihin. Terminä vaikuttaa ottaa vahvan kannanoton sen puolesta, että alaikäisellä on oikeus olla läsnä ja ottaa kantaa omaan asiaansa. Tämä vahvistaa entisestään sitä näkemystä, että alaikäisellä on oikeus tuoda julki näkemyksensä eli ilmaista tahtonsa ja ottaa kantaa. Vaikuttamiseen liittyy aina ajatus aktiivisesta toiminnasta. Oikeus osallisuuteen on luonut ajatuksen alaikäisestä yksilönä ja samalla vahvistanut kuvaa itsenäisestä omaan elämäänsä vaikuttavasta henkilöstä. Tätä ei kuitenkaan pidä nähdä niin, että alaikäinen jätetään yksin vastuuseen kaikesta, vaan alaikäiselle kuuluu lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan mukainen suojelu ja huolenpito.

Alaikäinen ei myöskään ole irrallaan omasta elämänpiiristään, vaan osa sosiaalisten suhteiden verkostoa. Alaikäiselle on kertynyt eletyn elämän verran elämäkokemusta. Tästä omasta kokemuksestaan ja sosiaalisesta ympäristöstä alaikäinen ammentaa näkemyksensä. Alaikäinen on siis riippuvainen lähiympäristöstään. Tämä ei ole ristiriidassa itsemääräämisoikeuden kanssa. Ihmiset elävät aina osana jotain yhteisöä, eikä se tee ihmisistä vähemmän itsenäisiä omassa asiassaan oikeudellisesta näkökulmasta katsottuna. Alaikäisen osallisuuden ja alaikäistä koskevan huolenpidon ei pitäisi olla ristiriidassa keskenään. Alaikäiset ovat saavuttaneet tosiasiallisen oikeussubjektuuden.<sup>79</sup> Tämä tarkoittaa ennen muuta sitä, että alaikäisen asemaa yhdenvertaisena yksilönä on korostettu ja toisaalta tosiasiallisiin toimiin on ryhdytty.

Alaikäisellä on kuitenkin oikeus osallistua myös perhepiirissä asioiden käsittelyyn. Tämän näkökulman osalta ei ole olemassa tietoa, kuinka hyvin tämä käytännössä toteutuu. Huoltaja ei välttämättä kysy tai kuuntele alaikäisen näkemyksiä erilaisissa alaikäistä koskevissa asioissa. Arjessa asiat monesti liittyvät esimerkiksi opetukseen ja erilaisiin valintoihin siinä. Kuitenkin LOS:ssa korostetaan kaikkien lasten oikeutta omaan näkemykseen ja myös oikeuteen esittää se. Tälle näkemykselle tulisi antaa painoarvoa erilaisia ratkaisuja tehtäessä. Osallisuuden mahdollisuudet todennäköisesti kapenevat tilanteissa, jossa perheen sisällä on konflikteja.<sup>80</sup> Konfliktit voivat liittyä esimerkiksi vanhempien välisiin ristiriitoihin, vanhempien ja alaikäisen välisiin ongelmiin, vanhem-

<sup>79</sup> Pajulammi 2013 s. 89–93 ja 118–120.

<sup>80</sup> Pajulammi 2013 s. 114.

muuden puuttumiseen tai väkivaltaiseen käyttäytymiseen. Syyt ovat moninaiset, mutta tilanne yleensä johtaa kärjistyneisiin ongelmiin, joissa alaikäinen joutuu kohtamaan joko tuomioistuinprosesseja, erilaisia hallinnollisia menettelyjä tai prosesseja. Näissä tilanteissa esiin nousee alaikäisen oikeus ilmaista mielipiteensä tai tulla kuulluksi oikeudellisessa mielessä. Samoihin tilanteisiin liittyy myös mielipiteen ilmaisemiseen liittyvät haasteet. Mielipiteen vapaus yleensä vaarantuu ristiriitatilanteissa. Erilaiset intressit luovat painostusta ja lojaliteettiristiriitoja.

### 2.3.2 Yleinen osallisuus

Vaikka tässä tutkimuksessa ei tutkita alaikäisten yleistä eli yhteiskunnallista osallisuutta. On kuitenkin syytä tuoda jotain näkökohtia esille. Ensinnäkin lainsäädännössä tulee huomioida alaikäisen mahdollisuudet vaikuttaa ja osallistua heitä koskevien asioiden käsittelyyn eli alaikäisten asiantuntijuutta tulisi käyttää. Alaikäisen ääntä tulisi kuulla yhteiskunnallisessa päätöksenteossa. Periaate ei koske vain yksittäistä alaikäistä ja hänen omaa asiaansa, vaan alaikäisellä on oikeus tuoda näkemyksensä esiin yhteiskunnallisessa keskustelussa.<sup>81</sup> Eurooppalaisella tasolla yksi huipentuma oli Euroopan neuvoston ministerikomitean antavat suuntaviivat lapsiystävällisestä oikeudenkäytöstä. Suuntaviivoja varten alaikäisiltä kysyttiin heidän näkemyksiään ja kokemuksiaan. Nämä ajatukset toimivat suuntaviivojen pohjana. Alaikäiset toivat esille muun muassa seuraavia puutteita: pelottavat olosuhteet, ikäryhmälle käyvän tiedon ja selitysten puuttuminen, perheen huomioimisen ja prosessin joutuisuus ei liian hidas tai nopea.<sup>82</sup>

Vaikka osallisuuden merkitys korostuukin alaikäisen oman asian käsittelyn yhteydessä, niin ei sovi unohtaa yhteiskunnallisen osallisuuden merkitystä. Mahkonen on tuonut esille näkemyksen, että alaikäisten oikeudet eivät ole samat kuin täysi-ikäisten. Alaikäisellä ei ole oikeutta äänestää vaaleissa, eikä hän voi asettua ehdokkaaksi vaaleissa. Alaikäiseltä puuttuu poliittiset oikeudet ja joitain muita kansalaisoikeuksia kuten esimerkiksi oikeus päättää maan sisällä tapahtuvasta muutosta. Mutta muodostuuko näiden oikeuksien puuttumisesta todellista ongelmaa, on kokonaan toinen kysymys.<sup>83</sup> Alaikäisten oikeutta osallistua yhteiskunnalliseen päätöksentekoon on pyritty vahvistamaan erilaisilla muilla toimilla. Yhteistä näille toimille on siinä, että niitä tavalla tai toisella ohjaavat aikuiset. Alaikäisen osallisuus on lähes aina kiinni aikuisten myötävaikutuksesta.<sup>84</sup>

<sup>81</sup> Hakalehto-Wainio 2013 s. 39

<sup>82</sup> Euroopan neuvoston ministerikomitea 2012 s. 7 ja 40–42.

<sup>83</sup> Mahkonen 2010 s. 94.

<sup>84</sup> Bosisio 2012 s. 142; Kiili 2011 s. 167–170.

Myös kiinnostus lasten asemaa koskevaan tutkimukseen on lisääntynyt. Alaikäiset ovat päässeet perheoikeudesta lapsioikeuteen. Lapsioikeuden kehittyminen on omalta osaltaan lisännyt tietoisuutta siitä, että aihe ei ole vain tietyn oikeudellisen sektorin asia, vaan alaikäisiä koskevaa tutkimusta tulisi tehdä mahdollisimman monipuolisesta ja poikkitieteellisestäkin näkökulmasta. Pajulammi nostaa esille sosiaalitieteet, psykologian ja kasvatustieteen tärkeiksi tieteenaloiksi oikeustieteen kanssa pohdittaessa lapsioikeudellisia ja myös poliittisia kysymyksiä.<sup>85</sup> Hän tuo esille myös osallisuuden merkitystä oikeustieteellisessä keskustelussa. Pajulammi näkee myös, että osallisuus tulisi nähdä oikeusperiaatteena. Hän sanoo,

*Osallisuus hahmottuu mielestäni parhaiten, kun sitä lähestytään lapsioikeuden systemaattisuutta ja koherenssia luovana oikeusperiaatteena. Osallisuus oikeusperiaatteena läpäisee kaikki oikeuden tasot ja inhimillisen toiminnan käytännöt.*<sup>86</sup>

Tutkimus vahvistaa omalta osaltaan lapsioikeudellista keskustelua. Keskustelu on tärkeää alaikäisten aseman vahvistamisen näkökulmasta. Keskustelu tuo mukaan myös erilaisia näkemyksiä ja äänenpainoja asioista, joita tulisi huomioida alaikäisiä koskevassa keskustelussa. Oikeustieteellinen tutkimus voi tuoda lapsioikeuteen toimivia työvälineitä ja yhtenäisiä käsitteitä. Erityisesti lainopillinen tutkimus, jonka tarkoituksena on oikeustieteen sisäinen systematisointi, toimii hyvänä menetelmänä lapsioikeudessa tarvittavien määrittelyjen luojana. Muut tieteenalat taas voivat tuoda mukaan erilaisia menetelmiä ja välineitä osallisuuden ja lapsiystävällisen oikeudenkäytön<sup>87</sup> täyttämiseksi.

### 2.3.3 Yksityinen osallisuus

Yksityinen eli henkilökohtainen osallisuus on varmasti tärkein osallisuuden muoto väheksymättä yhteiskunnallista vaikuttamista. Henkilökohtainen osallisuus vaikuttaa suoraan yksilön elämään. Tässä kohdassa osallisuuskeskustelu on kohdannut monia vastuksia ja tähän kohtaan Lapsen oikeuksien komitea ja Euroopan neuvoston ministerikomitea ovat kiinnittäneet huomiota. Yksilön oikeudet eivät toteudu tuomioistuimissa eivätkä viranomaisten päätöksenteossa. Henkilökohtaisen tason osallisuudesta puhuttaessa esille nousee kysymys oikeussubjektiudesta. Siihen liittyy ehkä koko osallisuutta koskevan keskustelun suurin kipukohta. Lapsen oikeuksista puhuttaessa oikeussubjektiuus oli vahvasti esillä ja sillä oli sekä puolesta että vastaan puhujia. Tätä keskustelua käydään

<sup>85</sup> Pajulammi 2013 s.89–93 ja Ks. myös Nieminen 2013 s. 363–364. Siinä Nieminen nostaa esille jännitteitä eri tieteenalojen välillä. Oikeustieteessä tarkastellaan lasten oikeuksia eri näkökulmasta kuin mitä sosiaalityössä. Tutkijoilta saattaa puuttua yhteiset käsitteet käytössä.

<sup>86</sup> Pajulammi 2013 s. 120.

<sup>87</sup> Ks. Euroopan neuvoston ministerikomitea 2012.

edelleen, vaikkakin hieman erilaisesta näkökulmasta. Alaikäinen nähdään yksilönä ja ihmisoikeudet omaavana yksilönä yleisellä tasolla, mutta syvemmälle menevässä keskustelussa ja oikeuksien toteuttamisen yhteydessä tilanne näyttäisi muuttuvan. Alaikäisen kykyä osallistua epäillään. Vastaaan puhujien näkökulmasta tähän kytkeytyy ajatus lapsen kyvyttömyydestä huolehtia itsestään. Tämä johtaa siihen, että lapsilla ei voi olla itsenäisiä oikeuksia, vaan heidän puolestaan täytyy ajatella ja toimia. Lopputuloksena on, että lapsia pitää suojella.<sup>88</sup>

Toisaalta tämä ajatus on ristiriidassa sen kanssa, että lapset ovat tehneet töitä ja vielä tänä päivänä lapset saattavat huolehtia perheestään ja sisaruksistaan. Siitä ollaan yksimielisiä, että alaikäiset tarvitsevat huolenpitoa ja suojelua. Ehkä ongelma on osittain myös terminologia. Lapsi sanana synnyttää mielikuvan pienistä ihmisistä. Jos lapsi sanan kohdalla käytettäisiin sanaa alaikäinen, saattaisi ajattelu laajentua ajattelemaan monipuolisempaa ihmisryhmää. Yli 15-vuotiaiden kohdalla keskustelu kyvyttömyydestä esittää mielipiteitä, ottaa kantaa tai huolehtia omista arkipäivän tarpeista kuulostaa oudolta. Tähän liittyy ajatus täysi-ikäisyyteen kasvamisesta ja täyden itsemääräämisoikeuden saavuttamisesta.

Osallisuuden muotoina voi kansallisessa lainsäädännössä nähdä mielipiteen selvittämisen, kuulemisen ja tiedonsaantioikeuden. Osallisuusperiaatteen mukaisesti alaikäinen pitää ottaa mukaan häntä koskevien toimenpiteiden suunnitteluun ja päätöksentekoon. Päätöksenteko voi koskea etuutta, hoitoa, palvelua, oikeutta tai velvollisuutta. Alaikäinen voi hakea ja saada sosiaalietuutta tai hän voi olla hoidettavana potilaana terveydenhuollossa tai hän voi olla sosiaalipalveluiden saaja. Erilaisia foorumeita on useita ja siitä syystä myös osallisuuden muodot vaihtelevat. Potilaana alaikäinen pääsee suoraan kosketuksiin toimenpiteitä suosittavien tai päättävien tahojen kanssa. Alaikäinen on alusta asti mukana sellaisissa päätöksentekotilanteissa, joissa hän on käynnistänyt prosessin. Kuitenkin paljon erilaisia päätöksentekotilanteita syntyy niin, että alaikäinen ei ole suoranaisesti mukana käynnistämässä prosessia. Näissä tilanteissa viranomaisen tai tuomioistuimen tai muun tahon on tärkeää huolehtia kontaktin ottamisesta alaikäiseen.

Vaikka alaikäinen otetaan mukaan itseään koskevan asian hallintomenettelyyn, ei sovi unohtaa alaikäisen kehitystasoa asioista keskusteltaessa ja tietoja annettaessa. Kuten Euroopan neuvoston ministerikomitean laatimissa suuntaviivoissa tulee esille, pitää tieto antaa alaikäiselle sopivalla ja ymmärrettävällä tavalla.<sup>89</sup> Tämä ajatus pätee yleisesti hallintomenettelyyn. Tieto pitäisi aina antaa

---

<sup>88</sup> de Godzinsky 2014 s. 15.

<sup>89</sup> Euroopan neuvoston ministerikomitea 2012 s. 20–21.

ymmärrettävällä kielellä ja tavalla.<sup>90</sup> Täysi-ikäisellä henkilöllä voi olla rajoitteita vastaanottaa tietoa. Kaikki täysi-ikäiset oikeustoimikelpoiset henkilöt eivät välttämättä tunne hallintomenettelyjä lainkaan. Toisaalta taas vaajavaltainen alaikäinen henkilö voi olla hyvinkin perillä erilaisista päätöksentekoprosesseista. Tässä yhteydessä ei ole kuitenkaan tarpeellista lähteä syvällisemmin tutkimaan erilaisten ryhmien ymmärrystä ja kykyä toimia prosesseissa. Lähtökohtana voidaan pitää sitä, että alaikäisellä ei ole vielä tietoa ja kykyä yksin toimia kaikissa tilanteissa. Huoltajilla on velvollisuus valvoa alaikäisen etua ja auttaa erilaisissa hallinnollisissa prosesseissa. Näin varmasti tapahtuukin, kun kyseessä on asia, johon ei sisälly perheen sisäisiä konflikteja. Huoltaja pyrkii suojelemaan ja huolehtimaan alaikäisestä. Kuitenkin on muistettava, että suojeleminen ja huolenpito eivät saa kaventaa alaikäisen oman näkemyksen esittämisen oikeutta. Huoltajan tulisi kuitenkin kiinnittää huomioita siihen, että osallistumisen mahdollisuuksia tulisi myös normaalissa arjessa. Alaikäinen kasvaa osallistuvaksi itseään ilmaisevaksi yksilöksi pikku hiljaa. Tätä kehitystä tulisi tukea jokaisessa vuorovaikutustilanteessa. Tämä ei rajoitu, vain huoltajaan, vaan myös päivähoitoon ja kouluun.<sup>91</sup>

## **2.4 Viranomaisen velvollisuutena osallisuuden tukeminen**

### **2.4.1 Osallisuus periaatteellisena ohjenuorana**

Osallistuminen on aktiivista toimintaa ja tämä näkyy erityisesti yhteiskuntatieteellisessä ajattelussa. Oikeudellisesta näkökulmasta kyse on oikeudesta. Tämän oikeuden voi katsoa sisältävän toimintaa ja vaikuttamista. Osallisuus törmää monesti toisen käsitteen eli suojelemiseen. Osallisuutta ei ole ehkä nähty oikeustieteellisessä keskustelussa samanlaisena aktiivisena yksilön toimintana kuin yhteiskunta- tai kasvatustieteissä. Mahdollisuus käyttää oikeutta vaatii kuitenkin jonkin tahon esimerkiksi viranomaisen tai tuomioistuimen myötävaikutusta. Oikeudellinen puhe ei välttämättä tuota mielikuvaa aktiivisesta toiminnasta, vaan muodollisesta suorittamisesta<sup>92</sup> kuten esimerkiksi ”oikeus tulla kuulluksi”. Sanonta ilmaisee mahdollisuus ilmaista jotain, mutta itsessään se ei kerro menettelyn sisällöstä kovinkaan paljon.

<sup>90</sup> Mäenpää 2008 s. 80–82.

<sup>91</sup> Ks. Pajulammi 2013 s. 108–120. Ks. myös Kiili 2011 s. 171–173. Kiili tuo esille myös yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen kasvamisen. Freeman 2011 s. 21–34.

<sup>92</sup> Ks. esim. de Godzinsky 2014 s. 77–80.

Oikeus osallistua tai vaikuttaa sisältävät ajatuksen vuorovaikutuksesta. Vuorovaikutteinen toiminta on aina aktiivista toimintaa. Asioiden kertominen luettelomaisesti ei ole vuorovaikutteista. Vuorovaikutus edellyttää kuuntelemisen taitoa ja kykyä luoda luottamukselliset olosuhteet. Hyvä ja luottamuksellinen kanssakäyminen vaatii aikuiselta aktiivista toimintaa sekä kykyä rakentaa luonteva sosiaalinen tapahtuma. Aikuinen joutuu sietämään epävarmuutta siitä, sujuuko kohtaaminen hyvin ja haluaako alaikäinen tuoda esille omia näkemyksiään asiasta. Osallisuusperiaatteen hengenmukaista ei ole pakottaa ketään, eli osallistumisen muotoihin ja sisältöihin pitää alaikäisen itse saada vaikuttaa.

Erityisesti tätä vuorovaikutteisuutta alleviivaa PL 6 § 3 momentissa sana vaikuttaa. Vaikuttaminen tapahtuu vuorovaikutuksessa ja keskustelussa. Vaikuttaminen vaatii myös tietoa käsillä olevasta asiasta. Alaikäinen, kuten ei kukaan muukaan voi vaikuttaa asiaan, jos hän ei tiedä asiasta mitään. Vaikuttaminen ei myöskään tarkoita sitä, että alaikäisen ilmaisema näkemys tulisi päätökseksi sellaisenaan, vaan vaikuttamisessa on kyse siitä, että eri osapuolet tuovat näkemyksenä esille ja asioista käydään keskustelua ja punnitaan eri vaihtoehtoja.<sup>93</sup> Jostain syystä alaikäisen osallisuuden yhteydessä syntyy juuri tämä väärinkäsitys. Ikään kuin aikuinen saisi oman tahtonsa tai näkemyksensä aina läpi. Osallisuus on tässä mielessä samanlaista niin aikuisen kuin alaikäisenkin osalta

Osallisuus vaatii siis areenoita, joissa käydä vuoropuhelua. Osallisuuden areenoita ovat perheen sisäinen keskustelu, yhteiskunnallinen keskustelu ja viranomaisen tai muun toimijan kanssa käytävä kommunikointi. Areenoita on useita ja niiden pitää olla erilaisia. Jos osallisuuden ja vaikuttamisen kanavat ovat kovin jäykkiä, niin niistä saattaa tulla vain muodollisia kohtaamisia ilman tosiasiallista vaikutusta. Kuitenkin on tärkeää muistaa, että alaikäinen on vasta kasvuvaiheessa. Hänelle pitää tarjota areenoita ja häntä pitää opastaa niitä käyttämään.<sup>94</sup> Osallisuutta pitää tukea läpi koko käsittelyprosessin. Se ei ala alaikäisen kohdalla kuulemiskohdasta, vaan alaikäisen tulisi olla mukana alusta asti. Ymmärrys asiasta kasvaa koko ajan ja sitä myöten myös kyky osallistua lisääntyy. Alaikäisten kanssa työskentelevien pitää ymmärtää, että alaikäiset omaavat oikeutensa täysimääräisesti. Viranomaisella ja tuomioistuimella on aina velvollisuus edistää alaikäisen osallistumismahdollisuuksia ja näin auttaa alaikäistä käyttämään hänelle kuuluvia oikeuksia täysimääräisesti.<sup>95</sup>

---

<sup>93</sup> Pajulammi 2013 s. 118–120.

<sup>94</sup> Ks. Kiili 2011 s. 167–195; Pajulammi 2013 s. 118–121.

<sup>95</sup> Ks. esim. Hakalehto-Wainio 2013 s. 17–45; de Godzinsky 2014 s. 17–19; Lepola, Sams & Sorjonen 2015.

Lapsen oikeuksien komitea antoi Suomelle suosituksen kiinnittää huomioita Lapsen oikeuksien sopimusta koskevaan yleiseen tiedottamiseen. Kuitenkin komitea oli huolissaan siitä, että sopimusta ja sen sisältöä ei yleisesti tunnettu. Tietämättömyys ei koskenut vain perheitä, vaan myös alaikäisten kanssa työskenteleviä ammattilaisia.<sup>96</sup> Jos alaikäisten kanssa työskentelevillä ei ole tietoa LOS:ta, voi tätä pitää huolestuttavana alaikäisten oikeuksien varmistamisen näkökulmasta. Toisaalta alaikäisen oikeudet on pääosin taattu myös kansallisella tasolla LOS antaa kuitenkin lapsioikeudelle raamit ja periaatteellisen sisällön. Kansallisessa lainsäädännössä säädetään yksityiskohtaisemmin asiaan vaikuttavista sisältökysymyksistä sekä menettelyistä. Kuitenkin alaikäisten asemaa ajateltaessa juuri periaatteilla on tärkeä rooli. Periaatteet ohjaavat menettelyssä tehtäviä ratkaisuja ja päätöksessä painotettavia näkökulmia.

Vaikuttaminen vaatii siis osallistumista ja toisaalta osallisuuden pitäisi luoda vaikuttamisen mahdollisuuksia. Ilman osallistumista käytävään keskusteluun ei voi vaikuttaa ja tuoda esille omia näkemyksiään. Tämä ei tarkoita sitä, että kaikkien osapuolten pitäisi istua saman pöydän ääressä ja että kaikki vuoropuhelu olisi suullista. Osa keskustelusta voi tapahtua kirjallisesti ja eri aikaan. Tärkeää kokonaisuuden kannalta on sillä, että kaikilla osallistujilla on ollut mahdollisuus saada riittävät tiedot omien näkemystensä muodostamiseen. Viranomaisella on tärkeä rooli sitoa kokonaisuus yhteen ja varmistaa erityisesti alaikäisen oikeuksien toteutuminen ja tiedonsaanti asian käsittelyssä. Osallisuutta ei ole syytä nähdä vain muodolliseksi tapahtumaksi tai yhdeksi osaksi prosessia. Osallisuus pitää nähdä kokonaisuutena, joka on läsnä koko asiankäsittelyn ajan tai osana yhteiskunnassa käytävää normaalia keskustelua. Osallisuuden tulisi olla toimintaa ohjaavaa periaate eli ohjenuora.

#### **2.4.2 Viranomaisen velvollisuutena informoida alaikäistä**

Viranomaisella on velvollisuus huolehtia siitä, että alaikäinen huomioidaan ja otetaan mukaan itseään koskevan asian käsittelyyn. Viranomaisella on velvollisuus toimia aktiivisesti. Apulaisoikeusasiamies nosti ratkaisussaan esille, että alaikäisen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä on velvollisuus edistää alaikäisen oikeuksien toteutumista erityisesti saada tietoa viranomaisen velvolli-

---

<sup>96</sup> YK:n lapsen oikeuksien komitean neljännen määräaikaisraportin suositukset ja päätelmät 2011 (CRC/C/FIN/CO/4) s. 5.

suuksista ja omista oikeuksistaan.<sup>97</sup> Viranomaisella on myös velvollisuus tukea alaikäisen mahdollisuuksia osallistua ja ilmaista omat käsityksensä käsiteltävästä asiasta. Lainsäädännössä on useita lakeja, joissa mielipiteen selvittäminen ja kuuleminen on säädetty pakolliseksi menettelyksi. Tämän lisäksi LOS velvoittaa selvittämään alaikäisen näkemyksen itseään koskevassa asiassa, vaikka siitä ei kansallisessa lainsäädännössä olisikaan säädetty mitään. Suomessa perustuslaki antaa myös suojaa tässä asiassa. Alaikäiset ovat yhdenvertaisia ja kaikilla on oikeus tulla kuulluksi itseään koskevassa asiassa.<sup>98</sup>

Osallisuuden mahdollistaminen edellyttää alaikäisen kohdalla muutakin kuin kirjeen lähettämistä, jolla kerrotaan asian vireillä olosta ja mahdollisuuden ilmaista asiassa näkemyksensä. Alaikäisellä ei ole välttämättä valmiutta ilman opastusta ja neuvontaa osallistua. Alaikäinen on monesti siinä tilanteessa, että hallintomenettely on käynnistynyt jonkun muun aloitteesta. Alaikäinen ei ole itse hakenut jotain palvelua, etuutta, toimenpidettä tai oikeutta. Alaikäinen ei välttämättä ole edes tietoinen, että häntä itseään koskeva prosessi on meneillään. Kuten LOS:ssa, perustuslaissa ja muissa laeissa on kirjattuna, viranomaisen tulee ottaa huomioon alaikäisen ikä ja kehitystaso. Niitä ei voi ottaa huomioon kategorisesti, vaan liikkeelle on lähdettävä alaikäisestä itsestään. EOA on kiinnittänyt huomioita kaavamaisiin ikärajoihin. EOA:n mukaan on tärkeää arvioida tietyn alaikäisen kykyä ymmärtää vastaanottamansa tieto. Toisaalta EOA toteaa, että kaikissa tilanteissa ei ole mahdollista ottaa yksilöä huomioon. Jos voidaan joutua toimimaan nopeasti ja käyttämään kaavamaisia kriteereitä, kun tiedotettavia on paljon. Silloin tulisi kiinnittää erityistä huomioita viestin ymmärrettävyyteen ja tarjota mahdollisuus tulla yksin tai yhdessä huoltajan kanssa keskustelemaan asiasta.<sup>99</sup> Jokaisella ihmisellä on erilainen elämänhistoria. Toinen seitsemänvuotias voi olla hyvinkin perillä tilanteesta ja kykenevä ilmaisemaan oman näkemyksensä ja tahtonsa, kun taas toinen seitsemänvuotias voi olla täysin kykenemätön kertomaan omia näkemyksiään tai ainakaan ilmaisemaan omaa tahtoaan asiassa. Jokainen kehittyy omaan tahtiinsa ja siihen vaikuttavat monet tekijät ja alaikäisen kokemukset.

---

<sup>97</sup> AOA 27.12.2012 s. 9. Kyseisessä tapauksessa alaikäinen asui yksityisessä lastensuojelulaitoksessa ja häneen oli kohdistunut oikeuksien rajoitustoimenpiteitä.

<sup>98</sup> PL 6 § ja 21 §.

<sup>99</sup> EOA:n kertomus vuodelta 2012 s. 254–255. Kyseessä oli tuberkuloosia koskevasta altistumisilmoituksesta.



### 2.4.3 Alaikäisen suojeleminen ja osallisuus

Osallisuus on aktiivista toimintaa, ei passiivisesta tietojen vastaanottamisesta tai tietojen mekaanisesta antamisesta. Osallisuudessa voi nähdä alaikäisten aseman muuttumisen. Passiivisesta huolehdittavasta on tullut aktiivinen toimija. Aktiivinen toimuus ei tarkoita sitä, että kaikki vastuu ja valta siirtyy toimijalle eli alaikäiselle itselleen. Aikuisella on edelleen velvollisuus tehdä päätöksiä ja huolehtia sekä suojella alaikäistä kuten LOS:n 3 artiklan mukaisesti.<sup>100</sup> Siinä tämä velvollisuus on viime kädessä annettu valtioille. Lapsen oikeuksien sopimuksella on monta ulottuvuutta eli lapsen edun ensisijaisuuden ja osallisuuden lisäksi alaikäisillä on oikeus saada turvaa ja suoja.

Lapsen oikeuksien sopimuksen 5 artikla velvoittaa jäsenvaltioita auttamaan alaikäisen vanhempia tai tärkeitä aikuisia, jotta nämä pystyvät huolehtimaan ja tukemaan alaikäisen kehitystä. Alaikäinen tarvitsee siis huoltajaansa asioista huolehtimiseen ja ymmärtämiseen sekä yksilönä kehittymiseen. Huoltajilla on ensisijainen vastuu huolehtia alaikäisen huolenpidosta ja hoivasta sekä suojella alaikäistä. Alaikäisillä ei ole vielä samoja valmiuksia kuin aikuisella. Hänen kasvuaan ja kehitystään on tuettava, jotta hänestä kasvaisi täysivaltainen henkilö.<sup>101</sup> Suojelemisen velvoite pakottaa viranomaisen huolehtimaan alaikäisen asemasta yhteisössä niin yleisellä kuin yksityisellä tasolla. Suojeleminen ei tarkoita, että alaikäisen osallisuus kaventuisi, vaan hänelle pitää taata mahdollisuudet osallistua.

Alaikäisellä on kuitenkin oikeus osallistua myös perhepiirissä asioiden käsittelyyn. Tämän näkökulman osalta ei ole olemassa tietoa, kuinka hyvin tämä käytännössä toteutuu. Huoltaja ei välttämättä kysy tai kuuntele alaikäisen näkemyksiä erilaisissa alaikäistä koskevissa asioissa. Arjessa asiat monesti liittyvät esimerkiksi opetukseen ja erilaisiin valintoihin siinä. Kuitenkin LOS:ssa korostetaan kaikkien lasten oikeutta omaan näkemykseen ja myös oikeuteen esittää se. Tälle näkemykselle tulisi antaa painoarvoa erilaisia ratkaisuja tehtäessä. Osallisuuden mahdollisuudet todennäköisesti kapenevat tilanteissa, jossa perheen sisällä on konflikteja.<sup>102</sup> Konfliktit voivat liittyä esimerkiksi vanhempien välisiin ristiriitoihin, vanhempien ja alaikäisen välisiin ongelmiin, vanhemmuuden puuttumiseen tai väkivaltaiseen käyttäytymiseen. Syyt ovat moninaiset, mutta tilanne yleensä johtaa kärjistyneisiin ongelmiin, joissa alaikäinen joutuu kohtamaan joko tuomioistuinprosesseja, erilaisia hallinnollisia menettelyjä tai prosesseja. Näissä tilanteissa esiin nousee alaikäisen

<sup>100</sup> Pajulammi 2013 s. 110.

<sup>101</sup> Gottberg 2008 s. 321–322; Pajulammi 2013 s. 110–111.

<sup>102</sup> Pajulammi 2013 s. 114.

oikeus ilmaista mielipiteensä tai tulla kuulluksi oikeudellisessa mielessä. Samoihin tilanteisiin liittyy myös mielipiteen ilmaisemiseen liittyvät haasteet. Mielipiteen vapaus yleensä vaarantuu ristiriitatilanteissa. Erilaiset intressit luovat painostusta ja lojaliteettiristiriitoja.

Alaikäisen asema voi vaarantua monesta syystä. Suojelun antamisen tarkoituksena on varmistaa lapsen edun toteutuminen. Sen voi katsoa vaarantuvan, jos alaikäinen ei saa osakseen huolenpitoa, turvaa, läheisiä ihmissuhteita, koulutusta ja virikkeitä. Lapsen edun ajatus ohjaa viranomaisen toimintaa aina, kun kyseessä on alaikäinen henkilö. Jos lapsen etu on jostain syystä vaarantunut, pitää viranomaisen ryhtyä toimenpiteisiin, joilla voidaan varmistaa alaikäisen asema ja mahdollisuus turvalliseen kasvuun.<sup>103</sup> Suojaamisen tarve kertoo ajatuksesta, että heikompaa osapuolta suojataan. Tästä on pitkälti kysymys alaikäisen kohdalla. Suojantarve on tunnustettu oikeus, eikä se poista alaikäisen itsemääräämisoikeutta.

Kuten jo edellä todettua suojelu ei ole ristiriidassa osallisuuden kanssa. Suojelulla taataan suotuisat olosuhteet kasvaa ja kehittyä. Turvallisissa olosuhteissa voi alaikäisen oikeudet toteutua täysimääräisemmin. Tämä edellyttää toimia niin valtioilta kuin huoltajilta. Tässäkin asiassa ilmenee kaksi eri puolta eli julkinen ja yksityinen. Yhteiskunnan pitää olla turvallinen sen jäsenille. Tästä vastaa valtio. Alaikäisen lähipiirin tulisi olla turvallinen. Tästä puolestaan vastaa huoltaja. Jos lähipiiri ei kykene huolehtimaan alaikäisen turvallisuudesta ja huolenpidosta, vastuu siirtyy valtiolle eli viranomaisille ei alaikäiselle. Alaikäisellä ei ole velvollisuutta huolehtia yksin itsestään.<sup>104</sup> Vaikka alaikäisellä on oikeuksia, jotka antavat hänelle mahdollisuuden toimia itsenäisesti, sillä ei tarkoiteta sitä, että alaikäinen huolehtisi itsenäisesti itsestään. Alaikäisellä on siis oikeus myös suojaan ja huolenpitoon.

---

<sup>103</sup> Aaltonen 2009 s. 56–59; Rätty 2010 s. 2-3; de Godzinsky 2013 s. 160–166.

<sup>104</sup> Pajulammi 2013 s. 114–118.

### 3 ALAIKÄISEN OSALLISUUDEN TASOT JA MIELIPITEEN MERKITYS

#### 3.1 Alaikäisen asema omassa asiassaan ja mielipiteen ilmaiseminen

##### 3.1.1 Alaikäisen asema

Alaikäisen oikeudellista asemaa ei ole selkeästi määritelty. Alaikäiset ovat oikeudellisesti vajaavaltaisia säädösten mukaan. Tämä on pääsääntö, joka tarkoittaa sitä, että alaikäinen ei voi tehdä itsenäisesti päätöksiä omasta elämästään oikeudellisessa mielessä. Yhteiskunnassa on nähty tarpeelliseksi tehdä poikkeuksia tästä pääsäännöstä ja alaikäiselle on säädetty myös itsenäistä päätäntävaltaa.<sup>105</sup> Poikkeukset eivät ole yhdenmukaisia, vaan niillä on luoto monimutkainen erilaisiin ikärajoihin perustuva järjestelmä. Haasteena on myös alaikäisten asemaan liittyvän kokonaisvaltaisen tutkimuksen puuttuminen. Tutkimuksissa keskitytään yhteen säädökseen tai yhteen instituutioon eli tutkitaan vain huolto- ja tapaamisriitoja tai hallinto-oikeuden päätösten sisältöä. Alaikäisen perus- ja ihmisoikeudellista asemaa on myös tutkittu. Suomi on saanut Lapsen oikeuksien komitealta huomautuksia osallisuutta kaventavien ikärajojen käyttämisestä lainsäädännössä. Tutkimuksissa ja raporteissa on havaittu puutteita alaikäisten oikeuksien toteutumisessa.<sup>106</sup> Kuten de Godzinsky toteaa tutkimuksessaan

*... lapsen osallisuuden ja lapsen edun tulkintaan liittyvät ongelmat ovat monitahoisia ja -tasoisia. Osa niistä on sellaisia, jotka eivät kuulu yksittäistapauksina tuomioistuinten ratkaistaviksi, vaan vaativat laajempaa yhteiskuntapoliittista keskustelua ja päätöksentekoa.<sup>107</sup>*

Ongelmaksi voi nähdä tulkintaan liittyvät ongelmat, mutta tulkinnankin taustalla on käsitteiden määrittelyyn liittyvät puutteet ja ehkä myös yhteisen ymmärryksen puuttuminen sekä sekava järjestelmä. Ristiriitaa saattaa syntyä myös siitä, että kansallinen ja kansainvälinen oikeus näkevät alaikäisten aseman eri tavoin. Lapsen oikeuksien sopimuksen näkökulmasta kuten myös EU:n perusoikeuskirjan mukaan lapsilla on oikeussubjektius. Tätä samaa ajatusta jatkaa perustuslain yhdenvertaisuus kohta. Kuitenkin lähtökohtana on kansallisessa lainsäädännössä, että alaikäinen on vajaavaltaisen eli vailla itsenäistä toimintakykyä itseään koskevissa asioissa. Tämän lisäksi kansallisessa lainsäädännössä on asetettu alaikäiselle erilaisia ikärajoja mielipiteen selvittämiseksi ja kuulemisel-

<sup>105</sup> de Godzinsky 2014, 22–23.

<sup>106</sup> Ks. esim. Suomen neljäs määräaikaishetki YK:n lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen täytäntöönpanosta, heinäkuu 2008(CRC/C/FIN/4); YK:n lapsen oikeuksien komitean neljännen määräaikaishetken suosituksen ja päätelmät 2011(CRC/C/FIN/CO/4); Lepola, Sams & Sorjonen 2015 tekemä Child Participation on Justice Report Finland, 2012; Hiitola & Heinonen 2009 laatima raportti Huostaanotto ja oikeudellinen päätöksenteko sekä de Godzinsky 2014 tekemä tutkimus Lapsen etu ja osallisuus hallinto-oikeuksien päätöksissä. Ks. myös Aaltonen 2009; Aer 2012.

<sup>107</sup> de Godzinsky 2014, 88.

le. Pystyykö tässä kokonaisuudessa alaikäinen toteuttamaan hänelle kuuluvia oikeuksia<sup>108</sup>, kun yhdessä asiassa häntä kuullaan 12-vuotiaana ja toisessa asiassa vasta 15-vuotiaana.

Freeman tuo artikkelissaan esille tärkeän asian eli lapset pitää nähdä subjekteina, ei objekteina. Alaikäisen ihmisoikeudet eivät ole pois toisen henkilön oikeuksista. Jostain syystä erityisesti alaikäisten oikeuksien kohdalla ihmisoikeuksia verrataan muiden oikeuksiin yleensä vanhempien tai perheen. Tämä ajattelu herättää kysymyksen ketä tai mitä suojelemme. Alaikäisen oikeus omaan ruumiiseen ei voi olla kenenkään toisen oikeudesta pois vallankäytöstä kyllä.<sup>109</sup> Yhdistyykö siis vallankäyttö ja oikeudet toisiinsa alaikäisten ihmisoikeuksista puhuttaessa? Tilanne näyttää hieman tämän kaltaiselta. Alaikäisen osallistumisen oikeus näyttäisi olevan joltain toiselta pois yleensä huoltajilta. Jos alaikäinen osallistuu itseään koskevaan päätöksentekoon, niin tämä lisää sekä viranomaisen työtä ja pakottaa huoltajat perustelemaan tekemiään valintoja lapselleen. Eihän oikeus osallisuuteen tarkoita sitä, että alaikäinen sanelisi sen, mitä tehdään tai milloin tehdään. Kuten elämässä yleensäkin neuvottelu on osa yhdessä elämisen kulttuuria. Suomalainen yhteiskunta perustuu ajatukselle, että yhdessä päätetään yhteisistä asioista. Toisenlainen menettelytapa johtaisi yksinvaltiuteen.

Perheen sisäisiin ilmiöihin puuttuminen nähdään yksityis- ja perhe-elämän suojan loukkauksina. Ne on turvattu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa. Jokaisella on oikeus yksityisyyteen myös perheen sisällä. LOS toi omalta osaltaan merkittävän elementin ihmisoikeuskeskusteluun, kun sen myötä alaikäiselle taattiin itsenäiset oikeudet. Alaikäisen asema on muuttunut 1900-luvun aikana merkittävästi. Alkuvaiheessa voi sanoa, että näkökulma oli ennen muuta perhekeskeinen ja yksityinen. Perheen sisäisiin kysymyksiin ei ollut syytä puuttua kuin aivan äärimmäisissä tilanteissa. Toisessa vaiheessa korostui valtion rooli väliin tulijana. Valtion tehtävänä oli tietää, mikä on lapselle parasta ja suojella lasta. Suomen ensimmäinen lastensuojelulaki korosti tätä näkökulmaa. Kolmannessa vaiheessa voidaan nähdä vanhemmuuden korostuminen. Vanhemmat tietävät mikä on parasta perheelle ja lapsille. Perheille pyrittiin luomaan suotuisat taloudelliset ja sosiaaliset edellytykset hyvälle perhe-elämälle. Viimeisimmässä vaiheessa esille on noussut alaikäisen näkökulma. Lastensuojelussa tulisi tarkastella asioita alaikäisen näkökulmasta. Alaikäinen on ensisijainen toimija. Kui-

<sup>108</sup> Access to Justice –liike ajoi näkemystä, jonka mukaan pelkkä muodollinen mahdollisuus saada oikeutta ei ole riittävä, vaan ihmisellä on oltava tosiasiallinen oikeus saada oikeutta. Puhutaan oikeuden saatavuudesta siitä, miten ihmiset saavat toteutettua oikeutensa yhteiskunnassa. Ks. esim. Tieteen termipankki, Oikeustiede: oikeuden saatavuus; de Godzinsky 2013 s. 158–159.

<sup>109</sup> Freeman 2011 s. 23–24.

tenkin vieläkin on havaittavissa, että lapsen asema ei ole niin vahva kuin sen on tarkoitettu olevan.<sup>110</sup>

Lisähaasteensa tuo myös se, miten alaikäisen asemaa tulisi ryhmitellä tai määritellä. Kuitenkin ryhmittely auttaisi näkemään millaisesta kokonaisuudesta on kysymys, kun puhutaan alaikäisen oikeudellisesta asemasta omassa asiassaan. Aaltonen on luokitellut alaikäisen mielipiteelle annettavan painoarvon kolmeen ryhmään. Nämä ryhmät muodostuvat sen mukaan millainen määräämisoi-keus alaikäisellä on lainsäädännössä. Ryhmät ovat: 1) alaikäisen itsemääräämisoikeus, 2) alaikäisen myötämääräämisoikeus ja 3) alaikäisen informaatio.<sup>111</sup> Pollari ja Lohiniva-Kerkelä puhuvat kolmannen kohdan osalta mielipiteen kuuluviin saamisesta, jolloin alaikäisen mielipide otetaan huomi-oon lapsen iän ja kehitystason mukaisesti. Näiden ryhmien sisältöjä avataan tässä luvussa hieman myöhemmin.

### 3.1.2 Alaikäisen mielipide, selvittäminen ja haasteet

Alaikäisen asema omassa asiassaan näyttää kytkeytyvän vahvasti mielipiteen selvittämiseen. Mielipiteen ilmaisemisen oikeus onkin yksi osa osallisuuden kokonaisuutta. Lapsen oikeuksien sopimuk-sen 12 artiklan mukaan alaikäisellä on oikeus lausua näkemyksenä omassa asiassaan ja alaikäisen näkemys tulisikin aina selvittää häntä itseään koskevassa asiassa. LOS:n mukaan mielipiteen selvit-tämisvelvollisuus on sekä viranomaisella että yksityisellä taholla. Suomessa on monessa säädökses-sä erikseen maininta alaikäisen mielipiteen selvittämisen velvollisuudesta. Mielipiteen selvittämi-sestä saatetaan puhua näkemyksen tai tahdon tai toiveiden selvittämisenä. On tärkeää huomioida, että kuuleminen ei ole mielipiteen selvittämiseksi synonyymi lainsäädännössä.<sup>112</sup> Kuulemisesta on säädetty erikseen ja siihen liittyy aina alaikäiselle määritelty puhevallankäyttöoikeus. Arkikielen-käytössä nämä kaksi käsitettä saattavat kuitenkin sekoittaa.

Mielipiteen selvittämisen osalta ei pitäisi tulla eteen ristiriitoja, milloin alaikäisen mielipide tulisi selvittää. LOS 12 artikla lähtee siitä, että mielipide pitää aina selvittää. Mielipiteen osalta haasteeksi on tullut mielipiteelle annettavan painoarvon merkitys. Kuitenkin kaikissa tilanteissa viranomaisella

<sup>110</sup> Nieminen 2013 s. 57 ja 305–310. Ks. myös Mahkonen 2010 s. 94. Mahkonen nostaa esille sen, että alaikäisen ihmis-oikeudet ovat rajallisemmat kuin aikuisten. Alaikäisiltä puuttuvat mm. poliittiset oikeudet, eli alaikäisillä ei ole äänioi-keutta vaaleissa. Tämä vaikuttaa alaikäisten mahdollisuuksiin vaikuttaa mm. yhteiskunnallisiin asioihin. Alaikäisillä ei myöskään ole oikeutta vapaaseen maan sisällä tapahtuvaan muuttoon tai maastamuuttoon.

<sup>111</sup> Aaltonen 2009 s. 241–242.

<sup>112</sup> de Godzinsky 2014 s. 18–20.

on velvollisuus selvittää alaikäisen mielipide. Viranomaisen tulee antaa aito mahdollisuus tuoda esille oma tahto. Mielipiteelle pitää antaa tosiasiallista merkitystä. De Godzinsky on tarkastellut, miten lapsen etu ja osallisuus turvataan huostaanottoasioiden käsittelyssä hallinto-oikeudessa. De Godzinsky on ottanut tarkastelun näkökulmaksi Access to Justice -näkökulman. Näkökulman mukaan oikeudellisen järjestelmän tulee yhtäältä turvata maksimaalinen pääsy oikeudelliseen systeemiin ja toisaalta minimoimaan resurssien epätasapainon vaikutukset. Erityisesti resursseihin liittyvät kysymykset saattavat estää alaikäisen osallisuuden tai osallisuus nähdään pintapuolisena muodollisena tapahtumana, jolla ei ole tosiasiallista voimaa.<sup>113</sup>

Mielipiteelle annettava merkitys jää lainsäädännössä monesti avoimiksi. LOS:n 12 artiklan mukaan alaikäisen mielipide tulisi huomioida lapsen kehitystason ja iän mukaisesti. Mielipiteen huomioinen lapsen kehitystason ja iän mukaisesti jättää laajan harkintamarginaalin päätöksentekijälle. Mielipiteet tulisi aina kirjata ylös ja jokaisessa päätöksessä tulisi sille antaa merkitystä. Hyvästä päätöksestä tulisi ilmetä, mihin seikkoihin päätös on perustunut ja millä tavalla alaikäisen mielipide on vaikuttanut päätöksenperusteisiin ja lopulliseen ratkaisuun.<sup>114</sup> Päätöksentekijän pitää aina arvioida lapsen etua päätöstä tehdessään. Alaikäisen omalla näkemyksellä voi olla vaikutusta tai se voi auttaa päätöksentekijää valitsemaan eri vaihtoehtojen kannalta alaikäistä parhaiten palvelevan ratkaisun. Alaikäisen mielipide ei pääsääntöisesti ratkaise asiaa yksistään, vaan päätöstä tekevä viranomaisen tai tuomioistuin käyttää kokoamaansa aineistoa kokonaisuudessaan.

Lapsen mielipiteen selvittämisen voi katsoa vahvistavan lapsen osallisuutta itseään koskevassa asiassa. Samalla voi nähdä, että mielipiteen selittämisen vaatimus vahvistaa myös alaikäisen oikeutta tietää itseään koskevasta asiasta. Mielipiteen selvittäminen ei ole mikään irrallinen toimi, vaan osakulloinkin käynnissä olevaa prosessia. Viranomaisella on velvollisuus viran puolesta luoda luottamukselliset ja sopivat puitteen alaikäisen kanssa käytäville keskusteluille tai muille tiedonhankintamenetelmille. Keskeistä on kuitenkin muistaa, että vaikka alaikäisellä on oikeus esittää mielipiteensä, niin hänellä ei ole mitään pakkoa sanoa mitään. Tästä syystä voikin katsoa, että mielipiteen selvittäminen ei ole mikään yksinkertainen ja määrämuotoinen toimi hallintomenettelyssä tai missään muussakaan alaikäisen mielipidettä koskevassa prosessissa. Säädöksillä ei pystytä säätämään yhtä oikeaa tapaa selvittää alaikäisen mielipidettä. Mitään ikää perustuvia taulukoita hyvästä selvitystavasta on hankalaa antaa. Lasten kehityksestä on toki olemassa yleisiä ja osin myös yksimielisiä

<sup>113</sup> de Godzinsky 2013 s. 157–159.

<sup>114</sup> de Godzinsky 2014 s. 19–28. Ks. myös Pollari & Lohiniva-Kerkelä 2013 s. 290–291. Esimerkiksi vaikean kirurgisen toimenpiteen huolellinen valmistelu ja mahdollisuudet vaikuttaa prosessin aikana luovat osallisuuden tunnetta, vaikka alaikäinen ei voi yksin päättää toimenpiteen tekemisestä.

näkemyksiä, mutta jokainen lapsi on kuitenkin yksilö ja hänen elämässään kokemansa asiat vaikuttavat kykyyn ilmaista itseään ja muodostaa omia mielipiteitä. Alaikäisen tilanteeseen vaikuttaa myös esillä oleva asia. Alaikäinen voi olla omien vanhempiensa välisen riidan välissä huolto- ja tapaamisasioissa tai välit vanhempiin ovat katkenneet, mutta alaikäisen solidaarisuus ja lojaalisuus vanhempiaan kohtaan vaikuttaa kuitenkin alaikäisen haluun tai kykyyn ilmaista omia näkemyksiään.<sup>115</sup>

Lapsen pitäisi saada muodostaa mielipiteensä vapaaehtoisesti ja itsenäisesti. Itsenäisyys ei tarkoita sitä ettei viranomainen voisi esittää alaikäiselle kysymyksiä ja auttaa alaikäistä ilmaisemaan itseään. Mielipiteen selvittämättä jättämisen syynä ei voi olla, että alaikäinen ei halunnut puhua. Näissä tilanteissa alaikäinen on ilmaissut oman tahtonsa. Alaikäinen on päättänyt, että hän ei halua ilmaista omaa näkemystään asiassa. Alaikäisen ei tarvitse sanoa syytä, miksi hän ei halua sanoa mitään. Jokaisella on oikeus ilmaista mielipiteensä ja myös oikeus olla sanomatta mitään. Vaikka ajatuksena on mielipiteen vapaus, on kuitenkin epärealistista ajatella, että mielipiteet syntyvät täysin intresseistä vapaina. Ratkaisevaa on se, että pystyykö alaikäinen ilmaisemaan näkemyksensä mahdollisimman vapaasti ilman pelkoa ja painostusta.<sup>116</sup>

Viranomaisen tulisi luoda suotuisat ja turvalliset sekä luottamukselliset puitteet mielipiteen esittämiseksi. Huoltajalla tai muulla taholla voi olla tarve vaikuttaa alaikäisen mielipiteeseen. Erityisen ongelmallisia ovat huoltajien erotilanteet, joissa vanhemmilla saattaa olla tarve vaikuttaa alaikäisen näkemyksiin. Samoin myös lastensuojelulain mukaisissa huostaanotoissa voi huoltajalla olla vahva tarve vaikuttaa oman lapsensa mielipiteeseen. Tässä yhteydessä puhutaan myös lojaliteettiristiriidoista. Käsite on syntynyt lapsipsykologian puolella, mutta on otettu käyttöön myös oikeustieteessä. Alaikäisellä on tarve ja halu puolusta tai kuvata vanhempansa paremmassa valossa tai tarve asettua kummankin puolelle riitatilanteessa. Lojaliteettiristiriita hankaloittaa oman mielipiteen muodostamista asiassa. Kuitenkin voi olla hyödyllistä keskustella alaikäisen kanssa, vaikka ristiriita olisikin olemassa. Päätöksentekijä voi järkevillä kysymyksillä saada lisätietoa asiaan ja päätöksenteon tueksi.<sup>117</sup>

Mielipiteen selvittäminen pitäisi tehdä aina hienovaraisesti ja alaikäistä kunnioittaen. Mielessä on pidettävä myös se, että jokaisella on oikeus yksityisyydensuojaan. Mielipiteen ilmaisemiseen ei saa

<sup>115</sup> Aaltonen 2009 s. 250–256, Pajulammi 2013 s. 102–107 ja de Godzinsky 2013 s. 168–169.

<sup>116</sup> Aaltonen 2009 s. 250–253; Pajulammi 2013 s. 105.

<sup>117</sup> Aaltonen 2009 s. 250–253.

pakottaa. Alaikäisellä voi olla tahto olla ilmaistematta mielipidettään tai alaikäisellä ei ole mitään omasta mielestään perusteltua mielipidettä. Mutta kuinka nämä tilanteet erotetaan niistä tilanteista, joissa alaikäinen ei pysty, kykene tai osaa ilmaista mielipidettään. Sinkkonen tuo esiin avo- tai avioeroja koskevien riitojen negatiiviset vaikutukset alaikäiseen. Jatkuva mielipiteen selvittäminen voi tuottaa suunnatonta stressiä ja asettaa alaikäisen ikävään välikäteen. Lojaliteettiristiriidat ovat ongelmallisia alaikäisen mielipiteen muodostamiselle. Kärjistyneissä tilanteissa alaikäinen ei kykene, pysty, osaa tai halua ilmaista mielipidettään.<sup>118</sup> Kalland tuo esille sijoitettujen lasten ongelmia. Sinkkonen ja Kallandin tekemän tutkimuksen mukaan monilla sijoitetuilla lapsilla oli ongelmia kognitiivisessa kehityksessä, tunne-elämässä sekä käyttäytymisessä. Erityisesti kognitiiviset häiriöt ja viiveet vaikeuttavat alaikäisen mahdollisuuksia muodostaa mielipiteitä ja ilmaista niitä.<sup>119</sup> Tämä on sikäli ongelmallista, että juuri sijoitettujen alaikäisten kohdalla odotetaan heiltä valmiuksia kertoa näkemyksiään ja ottaa kantaa omaan asiaansa.

Mielipiteen selvittäminen voi vaatia aikaa ja samalla myös luovuutta, kuinka alaikäisen näkemys voidaan luontevasti selvittää monesti hankalassa ja emotionaalisesti haastavassa tilanteessa tai asiassa. Viranomainen voi käyttää kaikkia mahdollisia lapsen kommunikaatiota tukevia menetelmiä alaikäisen mielipiteen selvittämiseksi. Tämän vaiheen voi katsoa oleva tärkeä jokaiselle lapselle, jotta hän voisi osallistua ja kertoa oman näkökulmansa omaan tilanteeseen. Samalla alaikäinen kokee tulleen huomioduksi.<sup>120</sup> Edelleen jää pohdittavaksi, miten tunnistaa alaikäisen vaikeus mielipiteen ilmaisuun. Kommunikoitiin liittyvien vammojen tai vaikeuksien ei pitäisi muodostaa mitään estettä, koska ne voidaan voittaa käyttämällä erilaisia menetelmiä, tulkkaukspalvelua tai avustajaa. Tässä kohdassa on tärkeää muistaa, että mielipiteen selvittämiseksi ei ole asetettu määrämuotoa. Apuna voi käyttää esimerkiksi luotettavaa ja turvallista hoitajaa, joka pystyy kommunikoimaan kuvakorttien tai muiden apuvälineiden välityksellä. Yhtenä vaihtoehtona lastensuojeluasioissa on edunvalvojan käyttäminen. LSL:n 22 § mahdollistaa edunvalvojan määräämisen lastensuojeluasian selvittämisen ja lapsen edun varmistamiseksi. Edunvalvoja voi selvittää alaikäisen mielipiteen. Edunvalvojalle kuuluu myös lapsen edun arviointi ja lapsen edustaminen lastensuojeluasiassa.<sup>121</sup> Edunvalvojan käyttämistä kannattaisi harkita haastavissa tilanteissa. Varsinkin, jos asiaan liittyy vaikeita puolueettomuuteen liittyviä ongelmia. Alaikäisestä vastuullisen sosiaalityöntekijän virkavelvollisuutena on aina lapsen edun valvonta, mutta tämä voi vaarantua ongelmallisissa ja pitkitty-

<sup>118</sup> Sinkkonen 2011 s. 174–175.

<sup>119</sup> Kalland 2011 s. 210–211.

<sup>120</sup> Rätty 2010 s. 157–160; de Godzinsky 2013 s. 168. Ks. myös Kurki-Suonio 1999 s. 530–533. Väitöstutkimuksessa hän tuo esille alaikäisen tarpeen saada vaikuttaa itseään koskevaan asiaan.

<sup>121</sup> Taskinen 2010 s. 66–67.



neissä tapauksissa.<sup>122</sup> Lastensuojelulain 20 §:n 3 momentin mukaan alaikäisen mielipide voidaan jättää selvittämättä. Mielipiteen selvittämättä jättäminen on säädetty seuraavasti:

*Lapsen mielipide voidaan jättää selvittämättä vain, jos selvittäminen vaarantaisi lapsen terveyttä tai kehitystä tai jos se on muutoin ilmeisen tarpeetonta.*

Mielipiteen selvittämättä jättämisen pitää aina olla poikkeus ja siitä on tehtävä merkintä asiakirjoihin. Hallituksen esityksen (HE 252/2006) mukaan mielipidettä ei tarvitse selvittää tilanteissa, joissa hakemus on perusteeton. Tilanne on samanlainen kuin hallintolain 34 §:n 2 mom. 1) kohdan mukainen kuulematta jättäminen. Onkin mielenkiintoista, miksi mielipiteen selvittämättä jättämistä on perusteltu samalla tavalla kuin hallintolain kuulematta jättämistä. Lastensuojelulain 20 §:ssä mielipiteen selvittäminen ja kuuleminen kietoutuvat yhteen, vaikka niille hallintomenettelyssä onkin annettu erilliset tehtävät. Pitäisikö mielipiteen selvittämättä jättämisen sijaan puhua kuulematta jättämisestä? Toisaalta voisiko mielipiteen selvittämisen lisäksi puhua alaikäisen tiedottamisesta, koska jollain tavalla alaikäisen olisi hyvä olla tietoinen prosessista, jossa hän on mukana. Ajatuksen tasolla mielipiteen selvittämiseen kytkeytyy velvollisuus antaa tietoa, mutta jos mielipidettä ei selvitetä LSL 20 § 3 mon. mukaan, niin miten alaikäinen saa tietoa. Selvittämättä jättämisestä päättää viranomainen yksipuolisesti. Tällaisessa tilanteessa alaikäisellä ei ole minkäänlaista mahdollisuutta vaikuttaa itseään koskevaan prosessiin. Tästä syystä mielipiteen selvittämättä jättäminen tuntuu loukkaavan alaikäisen ihmis- ja perusoikeuksia. Alaikäisen ei tarvitse ilmaista mielipidettä, mutta mahdollisuus siihen tulisi tarjota. Samoin tiedonkulku tulisi aina taata.<sup>123</sup> Ensisijaisesti pitäisi kiinnittää huomioita tietosisältöön, antamisen tapaan ja mielipiteen selvittämisen muotoon.

Mielipiteen muodostamisessa tulee aina olemaan haasteita, vaikka alaikäinen olisi tietoinen asiasta ja hän pystyisi muodostamaan näkemyksensä itsenäisesti sekä ilmaisemaan tahtonsa vapaasti. Varsinkin perheen sisäisiin ristiriitoihin liittyvissä tilanteissa mielipiteen muodostaminen on ongelmallista. asiat harvoin ratkeavat joko / tai vaihtoehdon mukaisesti. Mielipiteen selvittäminen ja siihen liittyvä tiedonsaantioikeus avaavat alaikäiselle mahdollisuuden päästä mukaan itseä koskevan asian käsittelyyn. Alaikäinen harvoin käynnistää itse prosesseja, vaan hän joutuu niihin mukaan muiden käynnistämiin toimiin. Kyseessä voi olla esimerkiksi huoltoa ja tapaamista koskeva asia, lastensuojeluasia tai adoptio.

<sup>122</sup> Pajulammi 2013 s. 108–110; Rätty 2010 s. 169–173.

<sup>123</sup> Rätty 2010 s. 157–161; Nieminen 2004 s. 619–621, jonka mukaan lapsen etu toteutuu parhaiten, kun lapsen perusoikeudet taataan.

### 3.1.3 Alaikäisen mielipiteelle annettava merkitys

Sen lisäksi, että mielipiteen selvittäminen on haastavaa, on vielä erikseen arvioitava mielipiteelle annettavaa merkitystä. Tämän lisäksi päätöksentekijän on vielä punnittava mielipidettä suhteessa muihin esitettyihin näkemyksiin ja asiakirjoihin. Päätöksentekoa leimaakin lapsen edun arviointi suhteessa laissa esitettyihin asiasisältöä koskeviin kriteereihin. Alaikäisen mielipide voi vahvistaa olemassa olevia tietoja ja muita näkemyksiä tai se voi olla vahvasti ristiriitainen muiden näkemysten kanssa. Alaikäisen näkemys voi olla ristiriidassa myös päätöksentekijän näkemyksen kanssa. Esimerkiksi korkein hallinto-oikeus (KHO) on ratkaisussaan (KHO:113:2011) selvittänyt alaikäisen mielipiteen suullisessa käsittelyssä. Alaikäinen oli ilmaissut halunsa muuttaa isänsä luokse asumaan. Alaikäinen oli ilmaissut mielipiteensä suullisen käsittelyn lisäksi kirjallisesti. Kyseessä oli ratkaisu sijaishuollon päättämisestä. Kunnan sosiaalitoimi ei voinut selvittää alaikäisen mielipidettä aikataulusyistä, vaan katsoi selvittämismahdollisuuden olevan hallinto-oikeudella ja korkeimmalla hallinto-oikeudella. Kunnan sosiaalitoimi katsoi tapauksessa, että sijaishuoltoa ei tulisi lopettaa. Korkein hallinto-oikeus antoi alaikäisen mielipiteelle painoarvoa.<sup>124</sup>

Lastensuojelulain 4 §:ssä on säädetty lastensuojelun keskeiset periaatteet. Siinä lapsen edun arvioimiseksi pitäisi arvioida muun muassa alaikäisen mahdollisuutta osallistua ja vaikuttaa oman asiansa käsittelyyn. Lapsen ensisijaisuutta korostetaan juuri lastensuojelulaissa. Samalla voi kysyä, voiko lapsen etu toteutua, jos alaikäisen oikeuksista kuten mielipiteen selittämisestä ei huolehdi.<sup>125</sup> Aer on päätenyt toisenlaiseen näkökulmaan. Lapsen edulle voidaan antaa painoarvoa sen mukaan kuin säädökset ja muut periaatteet antavat sille sijaa eli lapsen etu ei ole ensisijainen hänen mukaansa. Aer on päätenyt tähän pohdintaan tilanteessa, jossa ratkaistaan lapsen asumista. Lapsen edun mukaista olisi asua vanhemman luona, joka ei halua lasta luokseen.<sup>126</sup> Voiko lapsen edun mukaista edes päätyä ratkaisuun, jossa hänet sijoitettaisiin asumaan vanhemman luokse, joka ei halua lasta luokseen.

Mielipiteelle annettava merkitys ja suhde keskeiseen lapsen etua koskevaan periaatteeseen eivät ole yksiselitteisiä ja niiden suhteesta ja luonteesta käydään jatkuvaa keskustelua. Potilaslain mukaisen

<sup>124</sup> KHO 113:2011. Tapauksessa kunnan sosiaalitoimi sekä hallinto-oikeus olivat katsooneet, että olisi lapsen edun vastusta lopettaa sijaishuolto. Perusteluna oli, että alaikäinen oli ollut sijoituksessa jo pitkään ja alaikäiselle ja sijaishemmille oli kehittynyt hyvä kiintymyssuhde. Alaikäinen oli kuitenkin pitänyt yhteyttä isäänsä koko ajan. KHO toi esille myös sijaishuollon väliaikaisuuden. Jos vanhemmalla on vakaa elämän tilanne, sijaishuoltoa ei tulisi enää jatkaa.

<sup>125</sup> Nieminen 2004 619–621; General Comment No. 14 (2013) s. 9.

<sup>126</sup> Aer 2012 s. 32–33.

itseäänämissäännöksen soveltamisen yhteydessä on luotu informed consent -periaate<sup>127</sup>. Suomessa korkein oikeus (KKO) on soveltanut periaatetta esimerkiksi ennakkopäätöksissään (KKO:2004:76) ja (KKO:2004:129). Niissä Korkein oikeus sovelsi samoja kriteereitä kuin potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (785/1992) mukaisissa tapauksissa on sovellettu eli hyödynsi informed consent -periaatetta. Korkein oikeus arvioi alaikäisten vastaukselle annettavaa painoarvoa alaikäisiä koskevassa palautustapauksessa. Alaikäisten mielipiteelle eli vastustukselle ei voitu antaa painoarvoa, koska KKO katsoi, että alaikäiset eivät olleet ymmärtäneet palautusta koskevaa asiaa eivätkä he olleet ilmaisseet näkemystään vapaasta tahdosta.<sup>128</sup> Periaatteen tai opin mukaan alaikäisen tahto voi olla oikeudellisesti merkittävä, jos tahdonmuodostus täyttää seuraavat kriteerit:

- 1) *Lapsi on asian laatuun nähden riittävän päätöskykyinen.*
- 2) *Lapsi on saanut asiasta riittävästi tietoa tavalla, jonka hän ymmärtää.*
- 3) *Lapsi on harkinnut asian huolellisesti.*
- 4) *Lapsi on ilmaissut tahtonsa ilman pakkoa, taivuttelua ja manipulointia.*<sup>129</sup>

Lapsen riittävällä päätöskyvyllä viitataan lapsen ikään ja kypsyyteen, joka nousee esille LOS:n 12 artiklassa ja lastensuojelulain 20 §:ssä. Lapsen ikä ja kypsyyt liittyvät arvioinnissa toisiinsa. Kronologinen ikä<sup>130</sup> ei ole suoraan perusteena, vaan siihen liittyy lapsen kehitystaso eli kypsyyt. Oikeudellisissa kontekstissa ikä ja kypsyyt kietoutuvat yhteen ja kätevät sisäänsä biologisen, kognitiivisen, emotionaalisen ja sosiaalisen kehityksen. Pelkään ikään katsominen ei tee oikeutta alaikäiselle, vaikka lapsen kehityksessä voi nähdä säännönmukaisuuksia. Päätöksentekijä joutuu aina arvioimaan yhden alaikäisen valmiuksia ja tämä aiheuttaa käytännössä ongelmia.<sup>131</sup>

Riittävä ja ymmärrettävä tieto on keskeinen elementti osallisuudessa. Ilman riittävää ja erityisesti ymmärrettävää tietoa alaikäisen on hankalaa muodostaa asiasta mielipidettä. LOS 13 artikla takaa oikeuden tietoon samoin perustuslaki ja julkisuuslaki. Alaikäisen tiedonsaanti oikeudesta on säädetty myös muissa laeissa. Muun muassa LSL 5 §:ssä on säädetty riittävästä tiedonsaannista. Sen mukaan alaikäisellä on mahdollisuus esittää näkemyksensä lastensuojeluasiassa ja viranomaisella on velvollisuus turvata alaikäisen tietoisuus asiasta. Lapsen tiedonsaantioikeutta onkin korostettu lai-

<sup>127</sup> Käsite on luotu Yhdysvalloissa potilaan oikeuksiin liittyvänä 1950-luvulla. Käsite on alun perin liittynyt lääkärin velvollisuuteen informoida potilasta. de Godzinsky 2013 s. 176–179. Käsitteen käytöstä lapsioikeudessa Suomessa esim. Aaltonen 2009 s. 241–250; Gottberg 2008 s. 323; Pajulammi 2013 s. 102–107. Informed consent -periaatteella ei näytä olevan lapsioikeudellisessa kirjallisuudessa vakiintunutta suomennosta. Siitä puhutaan lapsen perusteltuna mielipiteenä tai lapsen perusteltuna suostumuksena. Tästä syystä tässä tutkimuksessa käytetään englanninkielistä nimeä periaatteesta puhuttaessa.

<sup>128</sup> KKO 2004:76 ja KKO 2004:129.

<sup>129</sup> Aaltonen 2009 s. 244; de Godzinsky 2013 s. 176–179.

<sup>130</sup> Ks. esim. Rantamaa 2005 s. 49–88. Ikä ei ole yksiselitteinen ja helppo asia. Ihmisen kehityksestä on tutkittu paljon ja kronologiseen ikään voidaan liittää kehitysvaiheita. Ks. Lehtinen, Kuusinen & Vauras 2007 s. 13–30.

<sup>131</sup> de Godzinsky 2014 s. 24.

nesitöissä<sup>132</sup>. Rätty nostaa esille myös viranomaistoimintaan liittyvän velvoitteen antaa tietoa objektiivisesti eli tuotava asian eri puolet esille ilman puolenvaihtoa tai asenteita. Tietoa annettaessa on huomioitava alaikäisen ikä ja kehitystaso sekä kulttuuriset tekijät.<sup>133</sup> Alaikäiselle tulisi selvittää mihin asiaan hänen mielipidettä kysytään ja millaisia vaihtoehtoja asian ratkaisemiseksi on olemassa.<sup>134</sup>

Kriteerinä alaikäisen huolellisen harkinnan vaatimus on haastava. Tähän kriteeriin liittyy vahvasti se, että millä tavalla kaksi ensimmäistä kriteeriä ovat täytyneet ja onko alaikäiselle annettu aikaa pohtia asiaa prosessin aikana ja missä vaiheessa prosessia alaikäisen mielipidettä selvitetään. Tähän asiaan on syytä kiinnittää huomioita alaikäisen osallistumisen varmistamiseksi. Mielipiteen selvittämiseksi tulisi antaa aikaa ja se voi tapahtua useamassa osassa. Kuten jo aiemmin on tullut esille, mielipiteen selvittämiseksi ei ole säädetty määrämääntä.

Neljäs kriteeri on hyvin ideaalinen eli aina voi kysyä, onko ihmisen mielipide itsenäinen ja vaikutteista vapaa. Mielipide muokkautuu kanssakäymisessä ja siihen vaikuttavat omat uskomukset, asenteet, arvot ja kulttuuriset tekijät. Samoin siihen vaikuttavat muiden ihmisten esittämät näkemykset ja arvostukset. Edellytyksen taustalla on ajatus, että alaikäisen pitäisi saada ilman aikuisten aktiivista toimintaa muodostaa oma näkemyksensä tilanteesta ja siitä mitä hän itse haluaa. Vahvan vaikuttamisen merkkeinä voi nähdä ulkoa opitun puheen toistaminen ja aikuismainen kielenkäyttö. Toinen tämän kriteerin sisältöön liittyvä asia on lojaliteettiristiriita, johon jo mielipiteen selvittämisen yhteydessä viitattiin. Siinä ei ole niinkään ulkopuolisen pyrkimyksestä vaikuttaa mielipiteeseen, vaan alaikäisen omasta reaktiosta ristiriitatilanteessa. Alaikäinen ei halua loukata vanhempiaan tai muita hänelle tärkeitä ihmisiä. Mielipiteeseen vaikuttaminen ja lojaliteettiristiriita voivat ilmetä samassa tilanteessa. Lastensuojelulain 86 §:ssä on otettu asiaan kantaa seuraavasti:

*Jos menettely on tarpeen lapsen suojaamiseksi tai hänen itsenäisen mielipiteensä varmistamiseksi, tuomioistuimen tulee ensisijaisesti toteuttaa lapsen henkilökohtainen kuuleminen siten, että ainoastaan yksi tai useampi tuomioistuimen jäsen ja lapsi ovat läsnä.*

Informed consent -oppi sisällöllisesti varsin tiukat. Voi todeta, että perustellusti, että harva aikuinenkaan saisi mielipidettään huomioon otetuksi viranomaisessa tai tuomioistuimessa, jos mielipide arvioitaisiin tiukasti opin mukaisesti. Arviointikriteerien olemassaolo helpottaa kuitenkin päätöksentekijöitä antamalla työvälineitä arvioinnille. Toisaalta kriteerit toimivat ikään kuin muistilis-

<sup>132</sup> HE 252/2006 vp.

<sup>133</sup> Rätty 2010 s. 18–19.

<sup>134</sup> de Godzinsky 2014 s. 24. Ks. myös Pollari & Lohiniva-Kerkelä 2013 s. 290–291.

tana, että millaisia asioita mielipiteen selvittämisen ja kuulemisen yhteydessä olisi tärkeää huomioida. Jatkossa tarkastellaan alaikäisen kuulemistä tarkemmin. Informed consent -opilla voisi olla käyttöä myös kuulemisen yhteydessä. De Godzinsky toteaa osuvasti, *Toisaalta vaikka informed consent -edellytykset jäisivätkin täyttymättä, lapsen antama informaatio on ratkaisuaineistona arvokasta. Lapsella on aina oma ainutlaatuinen käsityksensä tilanteestaan.*<sup>135</sup> Tämä ajatus tukee myös sitä ajatusta, että alaikäisen mielipide pitäisi aina selvittää, eikä jättää sitä perustellusta syystä tekemättä.<sup>136</sup>

### 3.1.4 Mielipiteen selvittämiseen liittyviä ikärajoja

Lapsen oikeuksien komitea on ottanut kantaa ikärajojen säätämiseen. Suomi on saanut huomautuksia lainsäädännössä olevista ikärajoista. Niiden katsotaan loukkaavan Lapsen oikeuksien sopimuksen pääperiaatteita ja henkeä. Ikärajojen lisäksi alaikäisen mielipiteen selvittämisen vaikutukset päätöksentekoon vaihtelevat säädöksestä toiseen.<sup>137</sup> Alaikäisen asemasta on säädetty muun muassa isyyslaissa (700/1975), laissa lapsen elatuksesta (704/1975), sosiaalihuoltolaissa (710/1982), laissa lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta (361/1983), peruskoululaissa (476/1983), laissa lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan päätöksen täytäntöönpanosta (619/1996), nimilaisissa (694/1985), perusopetuslaissa (628/1998), mielenterveyslaki (1116/1990), laissa potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992), laissa sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000), ulkomaalaislaissa (301/2004), laissa oikeusgeneettisestä isyystutkimuksesta (378/2005), nuorisolaissa (727/2006), passilaissa (671/2006), lastensuojelulaissa (417/2007), elatustukilaissa (580/2008), adoptiolaisissa (22/2012) sekä oppilas- ja opiskelijahuoltolaissa (1287/2013). Näiden lisäksi alaikäisen asemasta on säädetty oikeudenkäymiskaassa (4/1734), hallintolainkäyttölaissa (586/1996) sekä laki rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta (1015/2005). Tätä listausta ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi ja kaiken kattavaksi. Listausta kuitenkin kuvaa hyvin sitä, että alaikäisen asemasta on säädetty laajasti eri säädöksissä.

Laissa lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta on säädetty väljemmin mielipiteen selvittämisestä ja siinä näyttäisi olevan lähtökohtana, että mielipidettä ei tarvitse selvittää, jos vanhemmat ovat yksimielisiä asiassa. Laissa lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan päätöksen täytäntöönpanosta

<sup>135</sup> de Godzinsky 2014 s. 25–26.

<sup>136</sup> Ks. Lastensuojelulaki 20 § 3 mom.; Rätty 2010 s. 157–161.

<sup>137</sup> YK:n lapsen oikeuksien komitean kolmannen määräaikaisraportin suositukset ja päätelmät 2005 (CRC/C/15/Add. 272); YK:n lapsen oikeuksien komitean neljännen määräaikaisraportin suositukset ja päätelmät 2011 (CRC/C/FIN/CO/4) kohdat 22, 23 ja 29. Ks. myös Hakalehto-Wainio 2013 s. 40–42.

(619/1996) säädetyssä laissa, on säädetty huomattavasti tiukemmin alaikäisen mielipiteen merkityksestä. Kaksitoista vuotta täyttäneen lapsen tahdolla on merkitystä täytäntöönpanossa. Siihen ei saa ryhtyä lapsen tahdonvastaisesti.<sup>138</sup> Mielenkiintoinen esimerkki päätöksestä, jossa lasten huoltoa koskevassa päätöksessä annettiin erityistä painoarvoa kahdelle alaikäiselle pojalle, on KKO 2001:110 antama päätös. Mielipiteelle annettiin merkitystä siitä syystä, että lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan päätöksen täytäntöönpanosta annetun lain 2 §:n mukaan täytäntöönpanoon ei saa ryhtyä vastoin 12 vuotta täyttäneen halua, vaikka korkeimmassa oikeudessa vasta ratkaistiinkin lasten huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevaa asiaa. Kuitenkin korkein oikeus katsoi, että päätöksen täytäntöönpano ei olisi mahdollinen alaikäisten poikien sitä vastustaessa.<sup>139</sup>

Mielipiteen ilmaisulla voi olla tiettyyn toimenpiteeseen vaikuttavia suoria seurauksia. Näin on myös adoptiolain 10 §:ssä. Siinä säädetään, että adoptiota ei voi tehdä, jos 12 vuotta täyttänyt ei anna suostumusta adoptiolle. Adoptiolain 3 §:ssä on säädetty mielipiteen selvittämiselvällisyydestä. Edellä esitetyissä säännöksissä alaikäisellä on oikeus ilmaista mielipiteensä ja kieltää jonkin toimenpide. Alaikäisen mielipiteen selvittämisestä on säädetty myös ulkomaalaislain (301/2004) 6 §:ssä, sosiaalihuollon asiakaslain 10 §:ssä sekä lastensuojelulain 20 §:n 1 momentissa.

## 3.2 Alaikäisen osallisuuden tasot

### 3.2.1 Alaikäisen asema ja osallisuus

Alaikäisen toimivallalle, toimijuudelle tai asemalle ei ole vakiintunut mitään selkeää nimeä. Tässä tutkimuksessa puhutaan osallisuuden tasoista. Osallisuuden tasoilla tarkoitetaan alaikäiselle määriteltäviä toimivaltia omassa asiassaan, kuinka paljon alaikäinen voi itse määritellä häneen kohdistuvia toimia. Kuten jo aiemmin on todettu, alaikäisen oikeudellinen asema itseään koskevissa asioissa on vaihteleva. Alaikäisen asema riippuu suomalaisessa lainsäädännössä erikseen määritellystä itsemääräämisoikeudesta tai puhevallan käytöstä informaation tuottajaan. Aaltonen on luokitellut alaikäisen aseman kolmeksi erilaiseksi ryhmäksi riippuen lainsäädännössä määritellystä asemasta. Ensimmäisenä on itsemääräämisoikeus, eli alaikäinen voi toimia ilman huoltajan suostumusta. Toisena on myötämääräämisoikeus, eli alaikäinen voi toimia huoltajan suostumuksesta. Kolmantena on informaatio, eli tähän ryhmään lukeutuvat ne asiat, joissa alaikäisellä ei ole itsemääräämisoikeutta tai myötämääräämisoikeutta, mutta alaikäisen näkemyksillä on tärkeä tietoa tuottava luonne. Näiden

<sup>138</sup> Asiasta on säädetty lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain (361/1983) 11 § ja lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan päätöksen täytäntöönpanosta annetun lain (619/1996) 2 §.

<sup>139</sup> Aaltonen 2009 s. 241–243; Hakalehto-Wainio 2013 s. 39–42; KKO 2001:110.

kolmen eri ryhmän mukaisesti voi nähdä myös, että alaikäisen tahdolla ja näkemyksellä on kolmenlainen rooli.<sup>140</sup> Eli yhtäältä alaikäinen voi toimia kokonaan tai lähes itsenäisesti tai hän voi toimia huoltajan suostumuksella tai tuottaa informaatiota omaan asiaansa. Osallisuuden tasot ja mielipiteelle annettava painoarvo yhdistyvät.

Suomalaisessa lainsäädännössä on paljon alaikäisen toimivaltaa eli osallisuutta koskevia rajoituksia tai rajoituksia. Alaikäisen asema on epäsymmetrinen suhteessa huoltajiinsa. Tämä ehkä korostuu lähestyttäessä täysi-ikäisyyttä tai perheen sisäisissä ristiriitatilanteissa. Peruslähtökohtana kun on lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain 4 §:n mukainen huoltajan vastuu ja oikeus päättää alaikäistä koskevista asioista. Tätä tukee myös lasten oikeuksien sopimuksen 5 artikla. Kuitenkin LHL 4 § 2 momentin mukaan huoltajien on otettava huomioon myös alaikäisen mielipiteet päätöstä tehdessään. Huoltajan pitää keskustella asioista alaikäisen kanssa ja kuunnella hänen toivomuksiaan ja näkemyksiään. Kuitenkin joltain osin alaikäiselle on säädetty myös itsenäistä toimivaltaa. Tämän lisäksi on suomalaisessa säädännössä erikseen säädetty alaikäiselle myös itsenäistä toimivaltaa. Tässä pyritään avaamaan osallisuuden monitahoista ja osin monimutkaista kehikkoa.

Muutoinkin voi katsoa, että huoli alaikäisen liiallisesta osallisuudesta on turha. Kurki-Suonio toi esille väitöskirjassaan ehkä hieman yllättävänkin havainnon. Tutkimuksen tuloksena tuli selkeästi esille se seikka, että alaikäiset eivät aina halunneet ilmaista omaa mielipidettään huolto- ja tapaamisriidoissa. Alaikäiset kokivat haastavaksi ottaa kantaa asiaan. Toisaalta taas hovioikeusaineistosta tuli esille tilanteita, joissa alaikäinen halusi ja koki tärkeäksi ottaa kantaa asiaan. Alaikäinen halusi vaikuttaa asian käsittelyyn.<sup>141</sup>

### 3.2.2 Alaikäisen itsemääräämisoikeus

Perustuslain 7 § takaa jokaiselle oikeuden elämään sekä henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja vapauteen. Puhutaan yksityisyyden suojasta. Tämä oikeus on kaikilla iästä riippumatta. Kyseessä on perustavaa laatua olevasta oikeudesta. Yksityisyyden suoja kattaa sekä fyysisen että psyykkisen vapauden ja koskemattomuuden. Yksityisyyden suoja kattaa tahdonvapauden ja itsemääräämisoikeuden.<sup>142</sup> Tämän lisäksi PL 10 § takaa yksityiselämän suojan. Yksityisyyden suojan ja yksityiselämän suojan voi katsoa takaavan itsemääräämisoikeuden, vaikka sitä ei suoraan perustuslaissa

<sup>140</sup> Aaltonen 2009 s. 241–250; Pajulammi 2013 s. 102–107.

<sup>141</sup> Archard & Skivenes 2009 s. 391–392; Kurki-Suonio 1999 s. 530–533.

<sup>142</sup> HE 309/1993 s. 46–53. Ks. myös Pahlman 2007 s. 20–22; Pellonpää 2011 s. 281–282.

mainitakaan. PL 7 § ja 10 § yhdessä muodostavat henkilön yksityisyyttä koskevan oikeuden, jonka voi katsoa muodostavan ajatuksen itsemääräämisoikeudesta. Viranomaisella ei ole oikeutta puuttua henkilöiden yksityisyyden ja yksityiselämän suojan piirissä oleviin oikeuksiin ilman lain säädettyä perustetta. Yksilöllä on myös oikeus saada tietää itseään koskevista asioista ja oikeus päättää itseään koskevista asioista. Yksityiselämälle annettua suojaa vahvistaa vielä EIS:n 8 artikla. Yksityiselämä on suojattu myös ihmisoikeutena.<sup>143</sup> PL 6 § mukaan perusoikeudet siis kuuluvat kaikille ja näin voi katsoa, että alaikäisellä on oikeus yksityisyyteen ja itsemääräämisoikeuteen.

Kuitenkin hallituksen esityksessä (HE 309/1993 vp.) tuotiin esille, että perusoikeusuudistuksen yhteydessä ei ollut tarkoitus muuttaa oikeustoimikelpoisuuden määritelmää. Tämä johtaa siihen, että alaikäisen osalta puhevallan käyttöoikeus pitää määritellä erikseen. Eri tilanteissa on ratkaistava, kuka käyttää perusoikeuksien osalta alaikäisen puhevaltaa, vaikka hallituksen esityksessä esille nousikin perusoikeuksia koskeva puhevallan käyttö. Perusteluna yhdenvertaisuuden rajoittamiselle käytettiin sitä, että alaikäiset tarvitsevat vaajavaltaisina ja heikompana ryhmänä erityistä suojelua ja huolenpitoa. Alaikäisten oikeuksien rajoittaminen nähtiin positiivisena erityiskohteluna.<sup>144</sup> Käytännössä alaikäisten puhevaltaa käyttää hänen huoltajansa. Itsemääräämisoikeuden rajoittaminen tarkoittaa sitä, että alaikäisellä ei ole mahdollisuutta vaikuttaa suoraan itseään koskeviin asioihin, ellei alaikäiselle ole määritelty itsenäistä toimivaltaa puhevallan käyttöoikeuden tai itsemääräämisoikeuden muodossa. Näin ollen alaikäisen oikeus osallisuuteen on rajoitettua ja vaatii yleensä aikuisen myötävaikutusta.

Itsemääräämisoikeuteen voi katsoa kuuluvan kolme perusedellytystä eli kompetenssi, autenttisuus ja valta. Kompetenssi tarkoittaa kykyä tehdä harkittuja päätöksiä ja kykyä toimia. Autenttisuus viittaa taas siihen, että henkilö pystyy tekemään päätöksiä itsenäisesti muista riippumattomasti. Vaikka henkilö pystyisi tekemään harkittuja päätöksiä itsenäisesti, ei tämä vielä johda hänen toiveidensa ja halujensa toteutumiseen, vaan hän tarvitsee myös valtaa toteuttaakseen niitä.<sup>145</sup> Itsemääräämisoikeus edellyttää kaikkien näiden perusedellytysten toteutumista. Kurki-Suonio tuo esille Eekelaarin lapsen dynaamisen itsemääräämisoikeuden. Eekelaar luokittelee lapsella olevan kolme intressiä eli *basic*, *developmental* ja *autonomy*. Näistä tässä yhteydessä kiinnostava on *autonomy* eli itsenäisyyttä tai autonomiaa koskeva intressi. Tähän liittyy ajatus, että alaikäisellä on itsenäinen päätöksenteko-oikeus, jos ymmärtää päätöksenteon kohteena olevan asian merkityksen ja seuraukset. Eekelaar

<sup>143</sup> HE 309/1993 s. 46–53, Pahlman 2007 s. 21; Viljanen 2011b) s. 391–393.

<sup>144</sup> HE 309/1993 s. 23–24. Ks. myös Viljanen 2011a) s. 100–101.

<sup>145</sup> Mahkonen 2010 s. 253–254.



vie asian niin pitkälle, että alaikäisen pitäisi olla oikeus ratkaista asia, vaikka sen muut katsoisivat olevan hänen etunsa vastainen. Eekelaarin mukaan lapsen etua pitää tarkastella silloin, kun muut käyttävät päätäntävaltaa hänen puolestaan, mutta silloin kun alaikäisellä on riittävät kyvyt päättää itse, niin silloin lapsen etu on alaikäisen oman päätöksen mukainen.<sup>146</sup> Tämä katsantokanta asettaa esimerkiksi suomalaisten tuomioistuinten päätösperustelut uuteen valoon.

Kuten de Godzinsky tutkimuksessaan totesi, kovin harvoin asioita ratkotaan tuomioistuimessa alaikäisen näkemyksen mukaan ja näkemyksestä poikkeamista perustellaan lapsen edulla.<sup>147</sup> Eekelaar on hyvin oikeassa siinä, että alaikäisen oma näkemys asiasta, on hänen omasta mielestään hänen etunsa mukaista. Ja toisaalta tätä ajatusta kannattaisi pohtia pidemmälle. Tätä ajatusta tukee ajatus alaikäisen omien ihmis- ja perusoikeuksien turvaamisesta, jonka nähdään parhaiten toteuttavan myös hänen etuaan. Muun muassa Nieminen on nostanut esille alaikäisen oikeuksien takaaminen toteuttaa parhaiten lapsen etua. Myös lasten oikeuksien komitea korostaa LOS:ssa olevien oikeuksien turvaamisen toteuttavan parhaiten lapsen etua.<sup>148</sup> Ehkä lapsen etu pitäisi nähdä ennemminkin taustalla olevana periaatteena, jonka tulisi ohjata päätöksentekoa muun muassa siihen suuntaan, että päätöksen aineistoa punnitaan huolella ottaen huomioon erilaisia näkökohtia. Varsinaisena arviointiperusteen tai perusteluna lapsen edun käsitteen avoimuus ja jokaisen sille antamat merkitykset eivät välttämättä tuota objektiivista ja yhdenvertaista päätöstä.

Jos alaikäisellä on säädetty itsemääräämisoikeus, niin silloin alaikäinen voi toimia ilman huoltajansa suostumusta ja myös kieltää huoltajaa samasta tiedosta itsestään. Tähän ryhmään voi katsoa kuuluvan myös ne tilanteet, joissa alaikäiselle on määritelty itsenäinen toimivalta. Itsemääräämisoikeutta edustavat muun muassa potilaslain 7 § 1 momentti, isyyslain 43 § 3 momentti, laki lapsen huolto ja tapaamisoikeutta koskevan päätöksen täytäntöönpanosta (619/1996) 2 §, joissa alaikäisen tahdolle on annettu päätöksentekoa ohjaava rooli. Esimerkiksi lain lapsen huolto ja tapaamisoikeutta koskevan päätöksen täytäntöönpanosta 2 §:n mukaan täytäntöönpanoon ei saa ryhtyä vastoin 12 vuotta täyttäneen lapsen halua tai 12 vuotta nuoremmankaan, jos alaikäisen katsotaan olevan riittävän kehittynyt ilmaisemaan tahtonsa asiassa. Samoin potilaslain 7 § 1 momentin mukaan alaikäisellä, jos hänen katsotaan omaan itsenäistä ratkaisukykyä, on oikeus päättää itse hoidostaan. johon palataan mielipiteen selvittämisen yhteydessä tarkemmin. Hallintolain 14 § 1 momentin mukaan

---

<sup>146</sup> Eekelaar 2006 s. 155–162. Eekelaar pyrki tarkastelemaan teoreettisesti lapsen edun ja itsemääräämisoikeuden suhdetta. Eekelaar erotti toisistaan lapsen oman päätösvalan alaiset asiat ja huoltajien päätäntävallan alaiset asiat. Ks. tästä tarkemmin Eekelaarin lisäksi Kurki-Suonio 1999 s. 154–157.

<sup>147</sup> de Godzinsky 2014 s. 43–50.

<sup>148</sup> Nieminen 2004 s. 619–621; General Comment No. 14 (2013) s. 9.

vajaavaltaisella on oikeus käyttää itsenäisesti puhevaltaa hänen vallitsemansa tulon ja varallisuuden osalta. Adoptiolain (22/2012) 10 §:n mukaan adoptiota ei voida vahvistaa, jos 12 vuotta täyttänyt alaikäinen ei suostu adoptioon. Myös nuoremman tahdolla voi olla merkitys, jos alaikäinen on kehitystasoltaan sellainen, että hänen voidaan katsoa kykenevän ilmaisemaan tahtonsa asiassa (adoptiolaki 10 § 1 mom.). Myös isyyden selvittämisessä, uskontokuntaan kuulumisessa ja terveydenhuoltoa koskevissa asioissa on tilanteita, joissa lapsen mielipide on ratkaiseva eli määräävä, jos laissa asetetut ehdot täyttyvät.

### 3.2.3 Myötämääräämisoikeus ja informaatio

Myötämääräämisoikeudella tarkoitetaan tilannetta, jossa alaikäinen voi toimia itsenäisesti, kun hänellä on siihen huoltajan suostumuksesta. Alaikäinen ei omaa siis itsenäistä toimivaltaa, vaan hänen osallisuutensa on sidoksissa huoltajan tahtoon. Kuitenkin alaikäinen voi toimia itsenäisesti, kun hänellä on siihen huoltajan valtuutus.<sup>149</sup> Myötämääräämisoikeuden osalta esimerkiksi alaikäisellä on oikeus hakea passia, mutta hän ei voi hakea sitä ilman huoltajan suostumusta (Passilaki 671/2006, 7 § 1 mom. ja 11 § 1 mom.). Alaikäinen voi itse tehdä ehdotuksen esimerkiksi uskontokuntaan kuulumisesta, mutta hän ei voi hakea sitä ilman huoltajan suostumusta.

Alaikäisen informaatiolla taas tarkoitetaan niitä tilanteita, joissa alaikäisellä ei ole itsemääräämisoikeutta tai myötämääräämisoikeutta, mutta alaikäisen näkemyksillä on tärkeä tietoa tuottava luonne.<sup>150</sup> Kolmantena ovat siis tilanteet, joissa lapsen näkemyksellä on tärkeä merkitys tiedonlähteenä. Alaikäisen näkemys voi antaa tärkeää lisäinformaatiota päätöksentekijälle punnittaessa erilaisia vaihtoja. Päätöksentekijä joutuu aina harkitsemaan, mikä ratkaisu parhaiten täyttää kyseisen alaikäisen edun eli mielipiteellä on merkitys lapsen edun mukaisen ratkaisun tekemisessä. Alaikäisen antamalla informaatiolla eli mielipiteellä on merkitystä myös usean säädöksen näkökulmasta. Sillä on informaatiomerkitystä päätöksentekoon myös niissä tilanteissa, kun alaikäisellä ei ole itsemääräämisoikeutta tai puhevaltaa asiassa eli alaikäinen ei ole tietyn ikäinen tai hän ei kehitystasonsa vuoksi pysty ilmaisemaan perusteltua näkemystä. Näin on muun muassa LHL:n 9 § 4 momentin mukaan siten kuin LHL:n 10 ja 11 § säädetään. Samoin LSL:n 20 § 1 momentin mukaan alaikäisen mielipide on aina selvitettävä, vaikka alaikäinen ei olisikaan vielä 12-vuotias. Samoin adoptiolain (22/2012) 3 § 2 momentin mukaan alaikäisen mielipide on selvitettävä hänen kehitystasonsa ja

<sup>149</sup> Aaltonen 2009 s. 241–242.

<sup>150</sup> Aaltonen 2009 s. 241–242.

ikänsä huomioon ottaen. Alaikäisen näkemykset voivat auttaa päätöksentekijää lapsen etua koskevassa harkinnassa.<sup>151</sup>

### 3.2.4 Alaikäisen puhevalta ja rinnakkainen puhevalta

Suomalaisessa lainsäädännössä alaikäisen kuuleminen on aina liitetty alaiselle määritellyyn puhevallan käyttöoikeuteen. Puhevallan käytöstä on säädetty erikseen muun muassa hallintolain 14 §:ssä ja lastensuojelulain 21 §:ssä. Hallintolaissa puhutaan vajaavaltaisen puhevallasta. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä ei ole ollut tarkoitus muuttaa oikeustoimikelpoisuuden käsitteen määrittelyä, vaan siinä päädyttiin siihen, että oikeustoimikelpoinen on 18 vuotta täyttänyt henkilö. Tästä poikkeuksen muodostavat vajaavaltaiseksi julkistetut jo 18 vuotta täyttäneet henkilöt. Oikeustoimikelpoisuus takaa puhevallan käyttöoikeuden. Alaikäisen ei katsota olevan oikeustoimikelpoinen, eikä hän omaa itsenäisestä puhevaltaa ellei siitä ole erikseen säädetty.<sup>152</sup> Hallituksen esityksessä (HE 309/1993 vp) on tähän otettu kantaa eli jos alaikäisellä on itsenäinen tai rinnakkainen puhevallan käyttöoikeus, pitää siitä säätää erikseen. Perustuslaissa turvataan kaikille kuitenkin yhdenvertaisuuslain edessä. Samassa yhteydessä on vahvistettu myös alaikäisten asemaa, eli alaikäisillä on oikeus vaikuttaa itseään koskeviin päätöksiin. Kuitenkin esimerkiksi passilain (671/2006) uudistamisen yhteydessä perustuslakivaliokunta antoi lausunnon, jonka mukaan alaikäisen puhevaltaa käyttää huoltaja tai muu huoltajan sijaan nimetty henkilö. Alaikäinen ei voi siis yksin hakea passia. Vaikka perustuslakivaliokuntakin katsoi, ettei perusoikeussuoja ole iästä riippuvainen, vaan koskee kaikkia.<sup>153</sup>

Lähtökohtana on, että alaikäisen puolesta puhevaltaa käyttää hänen huoltajansa. Tämä on määritelty lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain (361/1983) 4 §:ssä, jonka mukaan lapsen huoltajat päättävät lapsen hoidosta ja kasvatuksesta sekä muista henkilökohtaisista asioista. Huoltajan tehtävänä on myös edustaa alaikäistä häntä koskevien asioiden hoidossa. Jos tästä poiketaan, tulee siitä säätää erikseen. Myös hallintolain 14 § mukaan puhevaltaa pääsääntöisesti käyttää huoltaja tai muu laillinen edustaja.<sup>154</sup> Lastensuojelussa on lastensuojelulain 22 §:ään perustuen mahdollista määrätä lastensuojelun edunvalvoja valvomaan alaikäisen etua. Edunvalvoja toimii huoltajan sijaan lapsen puhevallan käyttäjänä. Lastensuojelun edunvalvoja ei käytä huoltajan itsensä puhevaltaa

<sup>151</sup> Aaltonen 2009 s. 241–242. Ks. Gottberg 2008 s. 319. Hän puhuu myös myötä- ja itsemääräämisoikeudesta.

<sup>152</sup> HE 309/1993 s. 23–24.

<sup>153</sup> Viljanen 2011a) s. 100–101; Mäenpää 2013 s. 360–363.

<sup>154</sup> Rätty 2010 s. 166–172.

lastensuojeluasiassa. Huoltajalla on asianosaisena oikeus käyttää omasta puolestaan puhevaltaa. Edunvalvoja käyttää siis alaikäisen vailla puhevaltaa olevan alaikäisen huoltajalle kuuluvaa puhevaltaa huoltajan puolesta. Edunvalvoja voidaan määrätä tilanteessa, jossa huoltajaa tai hänen läheistään epäillään alaikäiseen kohdistuvasta rikoksesta, huoltaja ei osallistu tai on kyvytön esimerkiksi terveydellisistä syistä edustamaan alaikäistä tai huoltajat eivät erota omia ja alaikäisen tarpeita toisistaan. Lastensuojelun edunvalvoja määrätään vakaviin ristiriitatilanteisiin valvomaan lapsen etua. Lastensuojelun edunvalvojan voi hakea huoltaja, maistraatti tai sosiaalitoimi.<sup>155</sup>

Puhevalta tarkoittaa sitä, että alaikäisellä on oikeus itseään koskevan asian vireille panoon. Puhevaltan omaava alaikäinen voi hakea tukea, etuutta tai palvelua sekä hakea muutosta päätökseen. Laissa määritelty puhevalta avaa ovia toimia itsenäisenä toimijana yksin tai yhdessä vanhempiansa kanssa. Puhevallalla on hallintoasian yhteydessä keskeinen merkitys. Puhevalta antaa asianosaisille oikeudelliset edellytykset toimia. Voidaan puhua myös hallintomenettelykelpoisuudesta. Puhutaan myös menettelyllisen aseman tunnustamisesta. Asianosaispuhevallalle on tyypillistä, että sitä voi käyttää pääsääntöisesti oikeustoimikelpoinen henkilö. Tästä syystä puhevaltaa koskevasta poikkeamasta, eli vajaavaltaisen oikeudesta käyttää puhevaltaa on pitänyt säätää erikseen. Tämä vaatimus tulee PL:n 80 §:stä eli velvollisuudesta säätää lain tasolla yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista.<sup>156</sup>

Alaikäisen puhevallan käytöstä hänen henkilöönsä koskevissa asioissa säädetään hallintolain 14 §:ssä, oikeudenkäymiskaaren 4/1734, 12 luvun 1–2 §:ssä sekä hallintolainkäyttölaiissa (586/1996) 17–19 §:ssä. Hallintolain, hallintolainkäyttölain sekä oikeudenkäymiskaaren mukaan 15 vuotta täytäneellä henkilöllä on huoltajan tai muun laillisen edustajan ohella oikeus käyttää puhevaltaa itseään koskevassa asiassa. Alaikäinen voi hallintolain 14 § 3 momentin käyttää puhevaltaansa 15 vuotta täyteenään asiassa, joka koskee häntä itseään tai hänen etuaan tai oikeuttaan rinnakkain huoltajansa tai muu laillisen edustajansa kanssa. Tällöin alaikäinen voi toimia osin itsenäisesti, mutta hänen huoltajallaan on oikeus käyttää asiassa puhevaltaa. Vajaavaltainen voi siis käyttää erillään huoltajastaan puhevaltaansa, mutta ei täysin itsenäisesti. Vastaava oikeus on säädetty LSL:n 21 §:ssä. Alaikäisellä on oikeus käyttää puhevaltaa lastensuojeluasiassa hänen täytettyään 12 vuotta.<sup>157</sup> Samalla alaikäiselle syntyy oikeus tulla kuulluksi lastensuojeluasiassa. Hän saa rinnakkaisen toimivallan itseään koskevassa lastensuojeluasiassa täytettyään 12 vuotta. Tämä on merkittävä vedenjakaja ala-

<sup>155</sup> Rätty 2010 s. 169–172; Araneva 2011 s. 58 – 63; Taskinen 2012 s. 65–66.

<sup>156</sup> Aer 2012 s. 166; Mäenpää 2013 s. 360–363; Niemivuo, Keravuori-Rusanen & Kuusikko 2010 s. 171–175.

<sup>157</sup> Mäenpää 2013 s. 362; Rätty 2010 s.166. Ks. myös HE 72/2002 vp. s. 60–61 ja HaVM 29/2003 vp. s. 8. Alkuperäisessä hallituksen esityksessä esitettiin ikärajaksi 12 vuotta. Kuitenkin Hallintovaliokunta piti ikärajaa liian alhaisena ja ehdotti ikärajaksi 15 vuotta, joka lopulliseen laki tuli.

ikäisen menettelyllisessä toimintakyvyssä. Kuitenkin alle 12-vuotiaan mielipide nähdään tärkeäksi lastensuojeluasioista päätettäessä eli alaikäisen mielipide tulisi aina selvittää, vaikka alle 12-vuotiaalla ei ole menettelyllistä toimivaltaa. Alle 12-vuotias ei omaa puhevaltaa eli menettelyllistä toimivaltaa.<sup>158</sup>

Alaikäinen voi käyttää puhevaltaa huoltaja tai muun laillisen edustajan ohella erikseen. Molemmissa tilanteissa on kyse rinnakkaisesta puhevallan käyttöoikeudesta.<sup>159</sup> Rinnakkainen puhevalta kuvaa hyvin tilannetta alaikäisen näkökulmasta eli alaikäisellä on oikeus tehdä hallintomenettelyllisiä toimia, mutta hänellä ei oikeutta käyttää puhevaltaa yksin, vaan myös huoltajalla on oikeus käyttää alaikäistä koskevassa asiassa puhevaltaa. Alaikäiselle kuitenkin syntyy menettelyllisiä itsenäisiä oikeuksia kuten oikeus tulla kuulluksi. Rinnakkainen puhevalta ei edellytä huoltajan suostumusta kuten myötämäärämisryhmään kuuluvissa tilanteissa. Edellä kuvattu rinnakkainen puhevalta ei suoranaisesti sovellu Aaltosen luokittelemiin ryhmiin. Hallintomenettelyssä on siis luokittelujen ulkopuolella oleva ryhmä. Tätä ryhmää voisi kutsua vaikka nimellä rinnakkainen toimivalta.

### 3.2.5 Toimivallan vai osallisuuden taso

Alaikäisen asema, toimivalta ja osallisuus liittyvät vahvasti laeissa säädettyihin valtuuksiin. Samalla, kun ratkaistaan toimivallan taso tai osallisuuden taso, määritellään vahvasti myös mielipiteelle annettavaa painoarvoa. Hallintomenettelyssä osallisuuden taso liittyy puhevaltaa, joka taas tuottaa oikeuden tulla kuulluksi. Lapsen oikeuksien sopimus ei jaottele mielipiteen ilmaisua ja kuulemista samalla tavalla kuin suomalainen lainsäädäntö. Kuuleminen liittyy niin tuomioistuimien kuin hallinnolliseen menettelyyn. Siinä ei ole jakoa myöskään julkis- ja yksityisoikeuden välillä. Kuuleminen nähdään LOS:ssa prosessin lopussa olevana oikeusturvatakeena.

Alaikäisen aseman voi katsoa sisältyvän johonkin neljästä kategoriasta. Näillä ryhmillä on merkitystä, kun tarkastellaan alaikäisen osallisuuden mahdollisuutta eli mielipiteen selvittämisvelvollisuutta ja sille annettavaa painoarvoa, kuulemista ja tiedonsaantioikeutta. Kategorisointia olisi hyvä kehittää kuvaamaan alaikäisen osallisuuden tasoja paremmin. Kategoriat voisivat olla esimerkiksi seuraavat: itsenäinen osallisuus, suostumukseen perustuva osallisuus, rinnakkainen osallisuus ja tietotuottava osallisuus.

<sup>158</sup> Aer 2012 s. 203–204 ja Rätty 2010 s. 18–19.

<sup>159</sup> HE 72/2002 s. 60. Siinä käytetään termiä rinnakkainen puhevalta.

Aaltosen kuvaamaan ryhmittelyyn voisi vielä lisätä yhden kategorian. Hallintomenettelyssä esiintyy rinnakkainen puhevallan käyttöoikeus, joka ei vastaa ensimmäiseen ryhmään kuuluvaan täyttä itsemääräämisoikeutta, eikä myöskään edellytä toisessa ryhmässä esiintyvää huoltajan suostumusta. Ryhmää voisi kutsua esimerkiksi osittaiseksi ja rinnakkaiseksi osallisuudeksi. Tällä tarkastelulla on pyritty tuomaan esille järjestelmän monimutkaisuutta ja monitasoisuutta sekä pyritty luomaan erilaisille tilanteille omat kategoriat. Kategoriat auttavat hahmottaa säädöksissä esiin nousevia tilanteita tarkasteltavan ryhmän eli alaikäisten osalta. Erilaiset tasot tai ryhmät osoittavat, että alaikäiseltä, hänen huoltajiltaan ja viranomaisilta vaaditaan kohtalaisen paljon tietoa, jotta alaikäisen oikeudet voisivat toteutua.

## 4 KUULEMINEN OIKEUSTURVATAKEENA JA OSALLISUUDEN VAHVISTAJANA

### 4.1 Oikeusturva ja hyvän hallinnon takeet

#### 4.1.1 Oikeusturva

Oikeusturva (PL 21 §) on jokaista koskeva perusoikeus. Oikeusturvan taustalla on ajatus oikeusvaltiosta ja siitä, että viranomaisen toimivallan on aina perustuttava lakiin ja viranomaisen on toiminnassaan noudatettava lakia. Tästä on säädetty PL 2 §:ssä ja sen kolmanteen momenttiin sisältyy lakisidonnaisuuden periaate. Viranomaistoimintaa koskevaa laillisuusvaatimus antaa siis osaltaan myös oikeusturvaa. Viranomaisen ei voi ryhtyä tekemään päätöksiä asioista, jotka eivät kuulu sen toimivaltaan. Viranomaisen ei voi myöskään tehdä päätöksiä sellaisin perustein, joista ei ole laissa säädetty. PL 21 § 2 momentin mukaan oikeusturvaan liittyviä keskeisiä asioita turvataan erikseen vielä lailla. Oikeusturvaan liittyy vahvasti myös PL 6 § mukainen yhdenvertaisuus.

PL 21 § 2 momentissa taataan jokaiselle menettelylliset perusoikeudet eli jokaisella on oikeus saada avoin käsittely ja perusteltu päätös, tulla kuulluksi sekä hakea muutosta saamaansa päätökseen. Oikeus tulla kuulluksi on määritelty oikeusturvaan kuuluvana oikeutena. Hyvän hallinnon takeet otettiin mukaan uudistettuun perustuslakiin korostamaan kansalaisten oikeutta saada hyvää ja oikeudenmukaista palvelua julkiselta hallinnolta. Hyvä ja laadukas viranomaistoiminta vähentää tarvetta turvautua jälkikäteiseen oikeusturvaan eli muutoksenhakuun ennakkollisen oikeusturvan sijaan. Menettelyllinen oikeusturva takaa myös jokaiselle oikeuden odottaa asianmukaista ja viivytyksetöntä menettelyä omassa asiassaan. EU:n perusoikeuskirjassa taataan samansisältöisiä oikeuksia, joten eurooppalaiseen hallinto-oikeuteen kuuluvat lähes vastaavat oikeusturvatakeet kuin suomalaiseseen hallinto-oikeuteen.<sup>160</sup> EIS:n 6 artiklan 1 kappaleen mukaan jokaisella on oikeus saada perusteltu päätös oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan.

PL 21 §:ssä määritellään hyvä hallinnon keskeiset takeet ja niiden tarkemmasta sisällöstä velvoitetaan säätämään laki. Viranomaistoiminnan menettelysäännökset ilmentävät niitä vähimmäisvaatimuksia, joita viranomaiselle on asetettu asioita ratkaistaessa. Hyvän hallinnon periaatteita tulee siis noudattaa kaikessa viranomaistoiminnassa ja tällä tavalla turvataan henkilöiden oikeuksien toteutuminen ja yhdenvertaisuus. Oman haasteensa yhtäältä yhdenvertaisuuden toteutumiseen sekä oikeusvarmuuteen tuovat avoimet periaatteet, jotka sitovat päätöksentekijää. Viranomaisen tulee käyttää

<sup>160</sup>Hallberg 2011a) s. 54–55; Mäenpää 2008 s. 1; HE 1/1998 s. 67–69.

harkintavaltaansa harkintavallan rajoitusperiaatteita noudattaen. Ne määrittävät rajat, joiden sisällä viranomaisen voi liikkua ratkaisua tehdessään. Lapsen etu on hyvä esimerkki haastavasta avoimesta periaatteesta. Erilaisia kriteereitä on pyritty säätämään, mutta niidenkin sisältö on laajaa ja avointa. Koska lapsen edun määrittäminen on ongelmallista, voi olla helpompi määrittellä, mikä on hänen etuaan vastaan. Osallisuusperiaate on toisaalta täsmällisempi kuin lapsen etu. Osallisuus pitää sisällään oikeuden muodostaa ja ilmaista mielipide, oikeus tulla kuulluksi ja saada tietoa. Säädösten mukaan alaikäistä on kuultava, jos alaikäisellä on puhevallan käyttöoikeus. Kuulematta jättämisestä on säädetty erikseen. Viranomaiselle jää siis mahdollisuus harkita täyttyvätkö ehdot, mutta harkinnalle jää huomattavasti vähemmän tilaa kuin avoimessa periaatteessa.<sup>161</sup> Asian voi nähdä myös niin, että avointen periaatteiden toteutumista voi arvioida päätösten perusteluista ja suljetumpien tai tarkkarajaisempien periaatteiden osalta niiden toteutumisen voi havaita jo itse prosessia koskevista asiakirjoista ja merkinnöistä. Jos kuulemista ei ole suoritettu on, niin on tapahtunut menettelytapavirhe. Kuuleminen hallintolain mukaisena menettelysäännöksensä antaa ennakkollista turvaa oman asian käsittelyssä.

#### 4.1.2 Hyvän hallinnon takeet

Perustuslain ensimmäiseen säännökseen on kirjattu arvot, jotka halutaan kaikille turvata. Perusoikeudet ilmentävät valittuja arvoja. Perusoikeuksilla onkin merkittävä asema suomalaisessa oikeusjärjestyksessä, joka koostuu monista palasista kuten arvoista, periaatteista ja säädöksistä. Valtiosääntö antaa kehikon, jonka sisällä muu lainsäädäntö toimii. Perusoikeudet ovat pysyviä tai ainakin niiden osalta pyritään pysyvyyteen. Tämä ei tarkoita sitä, että perusoikeudet olisivat absoluuttisia. Niitä voidaan muuttaa tai rajoittaa. Perusoikeuksien välillä joudutaan monesti punnitsemaan, mikä oikeus saa vahvemman merkityksen yksittäisessä tapauksessa. Perusoikeuksille on kuitenkin tunnusomaista, että ne ovat yhteisiä kaikille ja niitä suojaa korotettu lainvoima. Tämä tarkoittaa sitä, että perusoikeuksia ei voi muuttaa tavanomaisen lainsäätämisyjärjestyksen mukaisesti. Jos perusoikeudesta poiketaan, pitää siitä säätää perustuslainsäätämisyjärjestyksessä vähintään laintasoisella säädöksellä.<sup>162</sup>

Perustuslain asema muuttui uudistuksen yhteydessä siten, että tuomioistuinten ja viranomaisten tulee tulkita säädöksiä ristiriitatilanteissa perustuslakimyönteisesti. Jos viranomaisen tai tuomiois-

---

<sup>161</sup> Hallberg 2011a) s. 55; Mahkonen 2010 s. 95.

<sup>162</sup> Hallberg 2011a) s. 29–30.



tuin havaitsee säädöksen olevan ristiriidassa perustuslain kanssa, niin se jättää säädöksen noudattamatta (PL 106 §). Tämä tarkoittaa sitä, että perustuslaki ei ole enää vain juhlallinen julistus, vaan sitä tulee soveltaa käytännön ratkaisutoiminnassa. Perusoikeuksilla on etusija suhteessa muuhun säädäntöön, koska perustuslaki on säädöshierarkiassa lakia korkeammalla tasolla. Perustuslaki syrjäyttää lain *lex superior* -periaatteen mukaisesti. Toki perusoikeuksia voidaan rajoittaa tietyin edellytyksin lain tasoisella säädöksellä. Poikkeukset pitää säätää perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Perusoikeudet suojaavat luonnollisia henkilöitä ja välillisesti myös yhteisöjä luonnollisten henkilöiden kautta. Hallinnon ja lainkäytön oikeusturvan takeet koskevat kaikkia muita paitsi ei viranomaisia silloin kun viranomainen on niin sanotussa asianosaisen roolissa.<sup>163</sup>

Hyvään hallintoon pyritään monesta syystä. Yhtäältä pyritään siihen, että viranomaisen toiminta on sekä ennakoitavaa että avointa. Viranomaisen toiminnan tulisi olla puolueetonta ja tehokasta. Koska julkinen hallinto toimii pääosin verovaroilla, niin sen tulisi olla myös kustannustehokasta ja luottamusta herättävää. Hyvän hallinnon voi nähdä sisältävän erilaisia näkökulmia tai ulottuvuuksia. Mäenpää nostaa esille kolme näkökulmaa management, *governance* ja *administration*. Suomalainen hyvä hallinto käsitteenä sisältää nämä kolme elementtiä. Management ajatuksen taustalla on tehokas ja toimiva hyvin johdettu hallinto. *Governance* näkökulman taustalla on ajatus puolueettomasta ja luotettavasta hallinnosta eli kyseessä on hallinnon ilmapiiristä ja virkamieskunnasta. *Administration* viittaa ennen muuta oikeuteen, eli oikeuteen saada hyvää hallintoa. Kaikkien näiden elementtien tulisi olla läsnä hyvässä hallinnossa. Tässä tutkimuksessa keskitytään oikeudelliseen näkökulmaan. Hyvä hallinto nähdään oikeutta luovana periaatteena. Hyvään hallintoon sisältyy vielä viranomaisen toimintaa rajaavia periaatteita. Hallintotoiminnan on aina perustuttava lakiin eli kyseessä on lainalaisuusperiaate.<sup>164</sup> Muita keskeisiä hallinnon oikeusperiaatteita ovat: yhdenvertaisuusperiaate, tarcoitussidonnaisuuden periaate, puolueettomuusperiaate, suhteellisuusperiaate ja luottamuksen-suojaperiaate.<sup>165</sup> Hyvän hallinnon tulisi siis toteuttaa näitä periaatteita ja näin turvata jokaiselle heidän oikeuksiensa toteutuminen.

Hyvän hallinnon voi nähdä periaatteena, jolla on ainakin kolme erilaista roolia. Yhtäältä kyse on taustaperiaatteesta, jonka pitäisi näkyä kaikessa hallintotoiminnassa. Kaikkien viranomaisten tulisi aina pyrkiä hyvään hallintoon. Hyvä on sana jälleen haastava. Jokaisella on subjektiivinen käsitys, mikä on hyvää ja mikä ei. Ihmiset myös arvottavat asioita eri tavoin. Toinen voi nähdä tärkeimpänä

<sup>163</sup> Hallberg 2011a) s. 41; Mäenpää 2008 s. 3–4.

<sup>164</sup> Mäenpää 2008 s. 55–65.

<sup>165</sup> Mäenpää 2013 s. 145–166.

hyvänä nopeuden toinen laadun. Asian voi ajatella myös niin, että jokainen virkamies pyrkii tekemään oman parhaansa, eli tuntee ihmisten ihmis- ja perusoikeudet ja kunnioittaa niitä, tuntee omaan tehtäväänsä liittyvän lainsäädännön ja pyrkii tekemään päätöksensä huolellisesti ja viivytyksettä. Tämä ei ole tyhjentävä lista vaan esimerkki, mitä oman parhaan taustalla voisi olla. Hyvän hallinnon voidaan nähdä ohjaavan viranomaisen toimintaa ja antavan ohjeita millaisia menettelyllisiä toimenpiteitä hallintomenettelyssä tulisi noudattaa. Hyvän hallinnon voi nähdä olevan myös tulkinta-periaate eli yksittäistä ratkaisua ohjaava periaate. Se voi olla myös ratkaisuperiaate, eli hyvä hallinto voi toimia ratkaisussa oikeusnormina.<sup>166</sup>

Hallinnon oikeusperiaatteet ovat kirjattuna myös hallintolain 6 §:ään. Hallintotoiminnassa on kohdeltava ihmisiä tasapuolisesti eli yhdenvertaisesti. Yhdenvertaisuuden vaatimus on kirjattuna PL 6 §:ään. Tasapuolinen kohtelu tarkoittaa hallintotoiminnassa sitä, että samanlaisissa tapauksissa normia tulisi tulkita samalla tavalla. Yhdenvertaisuuteen liittyy myös syrjinnänkielto, josta on säädetty PL 6 § 2 momentissa. Tasapuolinen kohtelu edellyttää viranomaiselta aktiivista toimintaa. Viranomaisen pitää huolehtia siitä, että päätöksenteko tapahtuu ennalta sovittujen menettelyiden ja perusteiden mukaisesti. Tasapuolinen ja johdonmukainen päätöksenteko luo oikeusvarmuutta ja tekee päätöksenteosta ennakoitavaa. Tarkoitussidonnaisuuden periaate taas kytkeytyy vahvasti PL 2 § 3 momentissa määriteltyyn hallinnon lakisidonnaisuuteen. Viranomaisen on käytettävä toimintavaltansa vain laissa määriteltyihin tarkoituksiin. Tarkoitussidonnaisuuteen liittyy myös virka-aseman väärinkäytön kielto, joka on kriminalisoitu rikoslain (39/1889) 40 luvussa 7 §:ssä. Puolueettomuusperiaate taas tarkoittaa sitä, että viranomaisen tulee toimia objektiivisesti ja riippumattomasti. Hallintotoiminnan pitää perustua asianmukaisiin tosiasioihin ja sen pitää olla vieraista vaikutteista vapaata itsenäistä toimintaa.<sup>167</sup>

Suhteellisuusperiaatteen mukaan viranomaistoiminnan on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään. Valittujen menettelyiden pitää olla oikein mitoitettuja tavoitteen saavuttamiseksi. Tämä koskee myös negatiivisten vaikutusten arviointia. Henkilöiden oikeuksia ei tule rajoittaa enempää kuin on tarpeellista. Luottamuksensuojan mukaan hallinnon pitää toiminnassaan huomioida yksityisten oikeudet odotukset. Jokaisella pitää olla oikeus perustelluin edellytyksin luottaa viranomaisen toimintaan ja päätöksentekoon. Lähtökohtana on, että viranomaisen toiminta ei yllättäen tai takautuvasti muutu. Tämä periaate takaa erityisesti oikeusvarmuutta, eli viranomaisen tekemät päätökset ovat lainvoiman saatuaan pysyviä. Luottamuksensuojaan liittyy myös neuvojen ja ohjeiden

<sup>166</sup> Hautamäki 2004 s. 107–111; Mäenpää 2008 s. 125–132 .

<sup>167</sup> Hallberg 2011b) s. 781–808 ja Mäenpää 2013 s. 145–166.

oikeellisuuden vaatimus. Hallinnossa asioivan on voitava luottaa saamiinsa tietoihin.<sup>168</sup> Näillä periaatteilla pyritään varmistamaan hallintotoiminta luotettavuus ja takamaan jokaiselle oikeusturvaa myös alaikäisille.

#### 4.1.3 Hallintolaki täsmentää perustuslain hyvän hallinnon takeita

Hallintolain tarkoituksena on omalta osaltaan määritellä tarkemmin, millä tavalla perustuslaissa turvattuja hyvän hallinnon takeita noudatetaan eli millaisia menettelyjä hyvään hallintoon kuuluu. Kuuleminen on yksi turvatuista oikeuksista ja osa hyvän hallinnon vaatimuksia.<sup>169</sup> Kuulemisen taustalla on kontradiktorinen periaate eli vastavuoroisuuden periaate. Viranomaisella on velvollisuus saattaa asianosaisen tietoon asiaan liittyvät selvitykset ja vaatimukset. Asianosaisella on vastavuoroisesti oikeus ilmaista oman näkemyksensä asiasta. Vaikka viranomaisella on laajennettu selvittämismenettelyksi asiassa, niin myös asianosaisella on velvollisuus toimittaa asian ratkaisemisen kannalta tärkeitä tietoja. Asianosaiselta voidaan pyytää hallintoasian käsittelyn yhteydessä lisätietoja. Asianosaiselle on varattava aikaa vastata selvityspyyntöön.<sup>170</sup> Viranomaisen kokoaa asian ratkaisemiseen tarvittavat tiedot ja harkitsee niiden perusteella annettavaa päätöstä. Ennen päätöksen antamista on asianosaiselle varattava mahdollisuus tulla kuulluksi asiassa (Hallintolaki 34 §).

Hallinto-oikeuden alalla keskeisenä yleissäädöksinä perustuslain ja hallintolain lisäksi toimivat hallintolainkäyttölaki, laki asiakirjojen julkisuudesta ja kielilaki. Näillä laeilla on keskeinen tehtävä hallintoasioiden järjestämisessä ja käsittelyssä. Eri hallinnon aloilla on omia erityissäädöksiä, joissa voi olla myös menettelyä koskevia säännöksiä. Yleisesti ottaen erityislaeissa ei ole kattavasti säädetty hallintomenettelyyn liittyvistä yksityiskohdista, vaan niissä monesti viitataan hallintolakiin. Jos mitään viittauksia tai erityissäännöksiä ei ole, niin hallintomenettelyssä noudatetaan yleislakeja, joista keskeisin on hallintolaki. Haastavana voidaan pitää sitä, että tiettyyn hallintoasiaan voi kytkeytyä useampia säädöksiä yhtä aikaa ja niiden sisällöt saattavat olla keskenään myös ristiriitaisia.<sup>171</sup>

Hallintolain tehtävä on kahtalainen, yhtäältä se ohjaa viranomaisen toimintaa yleislakina ja toisaalta se toimii merkittävänä säännöksenä yksittäisen hallintoasian ratkaisussa antaen menettelyyn liitty-

<sup>168</sup> Hallberg 2011b) s. 781–808; Mäenpää 2013 s. 145–166.

<sup>169</sup> Nieminen, Keravuori-Rusanen & Kuusikko 2010 s. 88.

<sup>170</sup> Mäenpää 2013 s. 442; Nieminen, Keravuori-Rusanen & Kuusikko 2010 s. 87 ja 263.

<sup>171</sup> Mäenpää 2013 s. 331–335.

viä oikeussäännöksiä. Hallintolaki ei sinällään velvoita viranomaisia ryhtymään mihinkään toimenpiteisiin ennen kuin hallintoasia on tullut vireille. Tietynlaisena poikkeuksena voinee nähdä neuvonnan, joka osaltaan tarkoittaa sitä, että hallintoasioiden vireille tulosta on tiedotettava ja mahdollisia asianosaisia on neuvottava muun muassa hallintoasian vireille panossa ja siihen muissa menettelyyn liittyvissä kysymyksissä.<sup>172</sup>

#### 4.1.4 Kuuleminen oikeutena

Kuuleminen on keskeinen hallintolakiin sisältyvä yksilön oikeusturvaa takaava asia. Viranomaiselle on säädetty velvoite kuulla asiakasta häntä koskevassa asiassa. Kuulemisella on tarkoitus turvata asiakkaan oikeuksia ja mahdollisuuksia osallistua asian käsittelyyn sekä lisätä asiakkaan tietoisuutta käsitellyssä olevasta asiasta, jotta asianosainen voisi vaikuttaa mahdollisimman tehokkaasti oman asiansa käsittelyyn. Kuulemisen yhteydessä viranomaisen on velvollisuus tuoda esille halussaan oleva tieto, jolla voi olla vaikutusta asian ratkaisuun. Kuulemisen yhtenä tehtävänä on myös edistää asian käsittelyä. Kuulemisen yhteydessä voidaan saada asianosaiselta vielä jotain ratkaisevaa tietoa päätöksenteon perusteiksi.<sup>173</sup> Kuulemismenettelyä täsmennettiin hallintolaisissa verrattuna edeltäjänsä eli hallintomenettelylakiin (598/1982)<sup>174</sup>. Erityisesti uudistuksessa haluttiin korostaa, että asianosaiselle varataan aina mahdollisuus tulla kuuluksi. Korkein hallinto-oikeus oli ottanut kantaa kuulemista koskeviin laiminlyönteihin. Kuulemista haluttiin korostaa myös sen perusoikeusulottuvuuden vuoksi.<sup>175</sup>

Kuulemisesta on säädetty hallintolain 34 §:ssä. Kuuleminen ja julkisuuslain mukainen tietojensaantioikeus toimivat ennakkollisina oikeusturvatakeina<sup>176</sup>. Viranomaisella on velvollisuus ennen asian ratkaisemista tarjota asianosaisille oikeus tulla kuulluksi. Tässä yhteydessä asianosaisella on vielä ennen viranomaisen tekemää päätöstä mahdollisuus todeta, että viranomaisella on käytössään oikeat tiedot asian ratkaisemiseksi ja samalla varmistua, että käytössä ei ole jotain asiaan kuulumatonta informaatiota. Avoin päätöksenteko ja mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa päätöksen perusteena oleviin tietoihin luovat pohjaa pitäville hallintopäätöksille. Ennakolliset oikeusturvatakeet vähentä-

<sup>172</sup> Mäenpää 2013 s. 413–417.

<sup>173</sup> HE 72/2002 s. 80; Nieminen, Keravuori-Rusanen & Kuusikko 2010 s. 262; Aer 2012 s. 196–198; Mäenpää 2013 s. 441–442.

<sup>174</sup> Hallintomenettelylaki (598/1982) 15 § alkoi seuraavasti: ”Asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus antaa selityksensä muiden tekemistä vaatimuksista ja asiassa olevista sellaisista selvityksistä, jotka voivat vaikuttaa asian ratkaisuun (asianosaisen kuuleminen).”

<sup>175</sup> HE 72/2002 s. 80; Nieminen, Keravuori-Rusanen & Kuusikko 2010 s. 262–263.

<sup>176</sup> Nieminen, Keravuori-Rusanen & Kuusikko 2010 s. 263.

vät tarvetta turvautua jälkikäteisiin oikeusturvakeinoihin. Keskeinen jälkikäteinen oikeusturvakeino on muutoksenhaku. Muutoksenhaku on kuitenkin hidaskäyttö ja pitkä itsenäinen prosessinsa.<sup>177</sup> Lähtökohdaksi on hyvä hallinto, joka tuottaa hyviä ja perusteltuja päätöksiä, jotka saavuttavat lainvoiman ilman muutoksenhakua. Tämä ajatus toteuttaa oikeusvarmuutta.

## 4.2 Kuuleminen viranomaisen vastuulla

### 4.2.1 Asianosaisen kuuleminen ja viranomaisen selvittämisvelvollisuus

Viranomaisen on ennen päätöksentekoa selvitettävä asia huolellisesti ja pyydyttävä tarvittaessa asianosaiselta tai asianosaisilta tarpeellisia tietoja. Viranomaisella on vastuu huolehtia hallintoasian huolellisesta selvittämisestä, jotta ratkaisun perusteena olisi kaikki tarpeellinen ja vain tarpeellinen tieto. Asianosaisella on kuitenkin selvittämisvastuu asioista, jotka kuuluvat hänen omaan toimintaansa ja tietoonsa. Asianosaisella on myös myötävaikuttamisen velvollisuus. Selvittämisvelvollisuuden asettaminen viranomaiselle on nähty tarpeelliseksi siitä syystä, että viranomaisella on tiedossaan mahdollisesti asiaan liittyviä tosiasioita erilaisista rekistereistä. Yleisesti ottaen lähdetään siitä, että viranomaisella on paremmat mahdollisuudet selvittää asioita. Tämän lisäksi viranomaisessa on viranhaltijoita, joilla on kykyä selvittää asioita. Asianosaisella on pienemmät resurssit tietojen keräämiseen ja mahdollisesti myös tietämättömyyttä asian selvittämiseksi parhaalla mahdollisella tavalla.<sup>178</sup>

Samassa yhteydessä on korostettu, että on selvitettävä ja kerättävä asian ratkaisemisen kannalta olennainen tieto. Asian ratkaisemisen kannalta epäolennaista tietoa ei tulisi kerätä eikä vaatia. Hallintolaissa on lähdetty siis viranomaisen selvittämisvelvollisuudesta, mutta asianosaiselle on myös määritelty vastuuta toimittaa selvityksiä, jotka ovat hänellä itsellään tiedossa. Erityisesti edunsaajissa asioissa katsotaan asianosaisella itsellään olevan vahvempi motiivi esittää asioita kuin tilanteissa, joissa päätös voi asianosaisen kannalta olla negatiivinen.<sup>179</sup>

Jos ratkaisu poikkeaa asianosaisen hakemuksesta, on asianosaiselle varattava mahdollisuus tulla kuulluksi. Tässä kohdassa on syytä korostaa, että viranomaisen on aina syytä varmistaa, että kaikki asianosaiset ovat tietoisia vireillä olevasta asiasta. On myös sellaisia asioita, jotka ovat tulleet vireil-

<sup>177</sup> Mäenpää 2008 s. 55–79.

<sup>178</sup> Nieminen, Keravuori-Rusanen & Kuusikko 2010 s. 275–282.

<sup>179</sup> *ibid.*

le muuten kuin asianomaisen hakemuksesta.<sup>180</sup> Esimerkiksi lastensuojeluasioissa asian käsittely voi lähteä lastensuojeluilmoituksesta liikkeelle. Ilmoituksen on voinut tehdä viranomaistaho tai muu suojelutarpeen havainnut henkilö.<sup>181</sup> Kuulemisen yhteydessä viranomaisella on velvollisuus esittää tiedossaan olevat tosiseikat ja asiakirjat, joihin tuleva ratkaisu perustuu. Asianosaiselle on pyrittävä esittämään mahdollisimman selvästi, millaiseen ratkaisuun ollaan päätyvässä. Erityisen vahvan merkityksen kuuleminen saa niissä yhteyksissä, joissa päätöksen tekemiseen liittyy asianosaista koskevia perusoikeuksiin puuttumisia kuten esim. huostaanotto. Kuulemisen ajoittaminen on tehtävä niin, että asianosaisella on tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa omassa asiassaan. Kuuleminen ei ole muodollisuus, vaan kuuleminen on perusoikeus, jolla pyritään vahvistamaan asianosaisen mahdollista osallistua oman asiansa käsittelyyn ja saada tietoa viranomaisella olevista asiakirjoista ja tiedoista.<sup>182</sup>

#### 4.2.2 Asianosaisen kuulematta jättäminen

Kuulemista on aina pidettävä ensisijaisena ja kuulematta jättämistä koskevaa säännöstä on tulkittava suppeasti. Hallintolain 34 § 2 momentin mukaan asia voidaan joissain tapauksissa ratkaista sianosaista kuulematta. Kuulematta jättämisen pitää olla poikkeustapaus, koska kyseessä on perustuslaissa säädetyn perusoikeuden toteuttamisesta. Samalla on tärkeää muistaa, että kuuleminen koskee jonkun ihmisen omaa asiaa, jolla on merkitystä hänelle. Kuuleminen voidaan jättää tekemättä tilanteissa, jossa esitetään perusteeton vaatimus ja vaatimus hylätään välittömästi. Kuuleminen voidaan jättää tekemättä silloin, kun henkilö hakee palvelussuhteeseen tai vapaaehtoiseen koulutukseen tai jossa arvioidaan hakijan ominaisuuksia. Kuuleminen voidaan jättää tekemättä, jos kuuleminen vaarantaa yleisen edun tai päätöksen tarkoituksen toteutumisen. Kuuleminen on kuitenkin pääsääntö. Ensisijaisesti aina kuullaan ja rajoituksia noudatetaan silloin, kun rajoituksia koskevat ehdot aidosti täyttyvät.<sup>183</sup>

Yleisin syy kuulematta jättämiselle on todennäköisesti kuulemisen ilmeinen tarpeettomuus. Tämä soveltuu tilanteissa, kun asia ratkaistaan hakemuksen mukaisesti eikä siihen tule mitään poikkeavia

<sup>180</sup> Nieminen, Keravuori-Rusanen & Kuusikko 2010 s. 287–288; Mäenpää 2013 s. 441.

<sup>181</sup> Rätty 2010 s. 185–186.

<sup>182</sup> Nieminen, Keravuori-Rusanen & Kuusikko 2010 s. 287–288; Mäenpää 2013 s. 441. Ks. myös HE 252/2006 vp. s. 131. Kyseessä on lastensuojelulakia koskeva hallituksen esitys. Siinä tuodaan esille, että alaikäisen pitää saada tietää miksi hänen mielipidettään tiedustellaan tai miksi häntä kuullaan. Ks. myös de Godzinskyn tutkimus 2014 s. 77–80. Siinä ilmeni tuomarihaastatteluissa, että kuuleminen nähdään muodollisena asiana, joka pyritään hoitamaan muodollisesti oikein. Päätösharkinnassa mielipiteelle ei anneta kuitenkaan suurta painoarvoa. Samoin haastatteluissa tuli ilmi, että laissa olevilla ikärajoilla on merkitystä.

<sup>183</sup> Mäenpää 2013 s. 448–450.

ehtoja tai rajoituksia. Ja kaikki asianosaiset ovat tietoisia vireillä olevasta asiasta tai voi olettaa, että asianosaisilla on asia tiedossa.<sup>184</sup> Jos asianosaisena on alaikäinen, niin viranomaisella on erityinen velvollisuus varmistaa alaikäisen tietoisuus asiasta, selvittää alaikäisen mielipide ja mahdollisesti kuulla alaikäistä. Ja on tärkeää huomata myös, että alaikäinen toimii harvoin itsenäisesti jättäen hakemuksen jostain asiasta ilman huoltajaa. Tästä syystä viranomaisen on syytä kiinnittää alaikäisiin asianosaisiin erityistä huomioita ja turvata alaikäisten oikeus osallistua itseään koskevan asian käsittelyyn.<sup>185</sup>

Tässä yhteydessä on syytä korostaa myös asianosaisuuden merkitystä ja sisältöä. Puhutaan asianosaiskelpoisuudesta, joka tarkoittaa kykyä olla erilaisten etujen saajana sekä oikeuksien että velvollisuuksien kohteena. Jokainen oikeussubjekti on kelpoinen olemaan asianosainen.<sup>186</sup> Alaikäisten oikeussubjektius on ollut jo aiemmin esillä. Perustuslaki takaa alaikäisille yhdenvertaisuuden ja tunnustaa alaikäisten oikeussubjektuuden. Alaikäinen on omassa asiassaan aina asianosainen. Asianosaista koskevat osallisuuteen liittyvät oikeudet, eli alaikäisen ollessa asianosaisena, on viranomaisen tärkeää muistaa vahvistaa alaikäisen osallisuutta. Kuitenkin on huomattava, että lainmukaisten ikärajojen puitteissa alaikäistä on kuultava, vaikka alaikäisellä ja hänen huoltajillaan ei olisi mitään ristiriitaisia näkemyksiä asiassa. Kyseessä on perusoikeus, joka kuuluu yksilölle. Jos alaikäiselle ei ole asiassa määritelty puhevaltaa tai itsemääräämisoikeutta, jolloin kuuleminen tulee velvoittavaksi, niin alaikäisen mielipide pitää selvittää. Alaikäisen mielipiteen selvittämiseen liittyy suomalaisessa lainsäädännössä erilaisia ikärajoja, mutta lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artiklan ja perustuslain 6 § 3 momentin nojalla alaikäisen osallisuus on aina turvattava.

### **4.3 Kuuleminen alaikäisen osallisuuden vahvistajana**

#### **4.3.1 Osallisuusperiaatteeseen sisältyvä kuuleminen ja kuulemiselle asetut ikäraajat**

Alaikäisen osallisuuden voi katsoa vahvistuvan, jos hänet otetaan aidosti mukaan hallintomenettelyyn jo varhaisessa vaiheessa. Asian käsittelyn edetessä tieto lisääntyy ja ymmärrys käsiteltävästä asiasta kasvaa. Mahdollisuus osallistua ja kertoa oma näkemyksensä asiasta kiinnittää alaikäisen

<sup>184</sup> Mäenpää 2013 s. 448–450.4

<sup>185</sup> Ks. esim. Euroopan neuvoston ministerikomitea 2012; Pajulammi 2013 s. 89–123.

<sup>186</sup> Mäenpää 2008 s. 114–115.

vahvemmin asiankäsittelyyn ja auttaa alaikäistä ymmärtämään hänelle tapahtuvia asioita. Kuten Pollari ja Lohiniva-Kerkkälä ovat tuoneet, että haastavan ja negatiiviseksi koetun asian<sup>187</sup> osalta osallisuuden kokemus hälventää asiaan liittyviä negatiivisia asioista sekä auttaa selviämään tulevista haasteista paremmin. Aito kokemus osallisuudesta nousee esille myös Euroopan ministerikomitean lapsiystävällistä oikeudenkäyttöä koskevissa suuntaviivoissa. Osallisuutta koskeva osio kuuluu seuraavasti:

*Kaikkien lasten oikeutta saada tietoa oikeuksistaan, käyttää heille sopivia oikeussuojakeinoja ja tulla kuulluksi menettelyissä, joihin he osallistuvat tai jotka vaikuttavat heihin, olisi kunnioitettava. Jotta lasten osallistuminen olisi merkityksellistä, heidän näkemyksilleen olisi annettava asianmukainen painoarvo ottaen huomioon heidän kehitystasonsa ja mahdolliset kommunikaation rajoitukset.*

*Lapset olisi otettava huomioon ja heitä olisi kohdeltava oikeuksien täysinä haltijoina ja heillä olisi oltava oikeus käyttää kyseisiä oikeuksia tavalla, jossa otetaan huomioon paitsi tapauksen olosuhteet, myös lasten kyky muodostaa omat näkemyksensä.<sup>188</sup>*

Sana kunnioitus esiintyy suuntaviivoissa useammassa kohdassa. Kunnioitus korostaa aikuisille kuuluvaa velvollisuutta antaa alaikäisille tilaa ja luoda mahdollisuuksia vaikuttaa. Suuntaviivoissa korostetaan myös alaikäisten oikeutta tulla kohdelluiksi oikeuksiensa täysivaltaisina haltijoina. Lasten oikeuksien sopimus takaa kaikille alle 18-vuotiaille oikeudet toteuttaa oikeuksiaan ja tätä ajattelua myös Euroopan neuvoston ministerikomitean suuntaviivat tukevat. Suomalainen lainsäädäntö on tässä mielessä ristiriidassa kansainvälisen velvoittavan sopimuksen ja lapsioikeudellisen ajattelun kanssa. Suomalainen lainsäädäntö ikärajoineen ja erilaisine käsitteineen tekevät alaikäisen osallisuuden varmistamisen haastavaksi. Alaikäisellä itsellään on vielä suurempi haaste peräänkuuluttaa omia oikeuksiaan.<sup>189</sup> Alaikäisen kuulemisen osalta on olemassa kaksi yleensä säädöksissä esiintyvää ikärajaa. Hallintolaissa on alaikäisen puhevallan käyttämisen oikeus säädetty alkamaan 15 ikävuodesta. Lastensuojelulaissa kuulemisen ikäraja on 12 vuotta. Alle 12-vuotiaita ei siis pääsääntöisesti kuulla hallintomenettelyn yhteydessä, koska heillä ei ole puhevallankäyttöoikeutta. Tämän lisäksi kansallisessa lainsäädännössä on määritelty mielipiteen ilmaisemiselle ja sitovuudelle ikärajoja. Lapsioikeudellisessa tutkimuksessa on korostettu alaikäisen oikeutta lausua aina mielipiteensä ja se tulisi myös pääsääntöisesti aina selvittää. Onkin eri asia puhua mielipiteelle annettavasta painoarvosta ja itse selvittämisestä.

<sup>187</sup> Pollari & Lohiniva-Kerkkälä 2013 tarkastelevat artikkelissaan alaikäisen asemaa terveyden- ja sairaan hoidossa. Siinä esille nousi monitasokirurginen toimenpide, joka alaikäisistä tuntuu epämiellyttävälle. Kuitenkin huolellisen valmistelun ja alaikäiselle matkan varrella tarjottavat mahdollisuudet ratkaista yksityiskohtia sekä tavata vertaisia vahvistavat osallisuuden tunnetta ja operaatiosta tulee vähemmän negatiivinen. Aiheesta tarkemmin s. 290–291.

<sup>188</sup> Euroopan neuvoston ministerikomitea 2012 s. 18–19.

<sup>189</sup> Nieminen 2004 s. 591–621; Pajulammi 2013 s. 89–123.



Kuitenkin LOS:n 12 artikla lähtee siitä, että alaikäisellä on oikeus tulla kuulluksi oikeudellisissa ja hallinnollisissa asioissa. Kuuleminen on säädetty varmistamaan alaikäisen mielipiteen ilmaisun oikeutta, eli oikeutta osallisuuteen. Tästä syystä Suomi on saanut huomautuksia Lapsen oikeuksien komitealta. Komitea ei pidä hyvänä eikä tarpeellisena asettaa ikärajoja kuulemiselle. Komitean näkemyksen mukaan ikärajat eivät ole lapsen oikeuksien sopimuksen mukaisia. Komitea kiinnitti huomioita myös vammaisten lasten oikeuteen osallistua eli esittää mielipiteensä ja tulla kuulluksi. Suomen tulisikin kiinnittää huomioita osallisuutta estäviin seikkoihin, kuten ikärajoihin ja menettelyihin.<sup>190</sup> Voi pitää huolestuttavana, että lastensuojelulain uudistamisen yhteydessä (HE 252/2006) kuulemisen ikärajaksi oli tarkoitus tulla 15 vuotta. Tämä olisi toki ollut yhtenäinen hallintolain 14 §:n kanssa. YK:n lapsen oikeuksien komitea oli jo vuonna 2005 antamassaan raportissaan antanut huomautuksen ikärajojen käyttämisestä. Perustuslakivaliokunta piti ikärajaa liian korkeana, eikä näin ollen alaikäisen oikeus osallisuudesta toteudu parhaalla mahdollisella tavalla. Lopulliseen LSL 20 §:ään tullut 12 vuoden ikäraja otettiin perustuslakivaliokunnan mietinnöstä.<sup>191</sup> Perustuslakivaliokunta lausui ikärajasta seuraavasti:

*Lakiehdotuksen 20 §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi lapsen kuulemisesta eri tavoin<sup>192</sup> lapsen iästä riippuen. Sen mukaan 15-vuotiaalle lapselle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi kaikissa häntä koskevissa lastensuojeluasioissa, mutta 12 vuotta täyttäneelle lapselle vain huostaanottoa, sijaishuoltoa, huostassapidon lakkaamista ja yhteydenpitoa koskevissa asioissa. ... Ehdotus 15 vuoden ikärajaan perustuvasta kuulemissääntelystä ei parhaalla mahdollisella tavalla toteuta lapsen oikeutta vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Lisäksi ikäraja on valiokunnan mielestä verraten korkea tällaisessa yhteydessä, jossa ikärajäsääntely sopii kaavamaisuudessaan kaiken kaikkiaan huonosti yhteen perustuslain ja lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen lähtökohtien kanssa.<sup>193</sup>*

Lastensuojelulain 20 § 2 momentissa säädetty ikäraja ei vastaa perustuslain 6 §:n 3 momentti turvattua oikeutta vaikuttaa itseään koskeviin asioihin eikä perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan lailla turvattua oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja hyvän hallinnon takeisiin. Hyvän hallinnon takeisiin sisältyy myös oikeus tulla kuulluksi. Näiden lisäksi se vastaa huonosti lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artiklassa on määriteltyä oikeutta tulla kuulluksi itseään koskevissa oikeudellisissa ja hallinnollisissa toiminna. Lastensuojelulain 20 §:n 1 momentin mukaan on säädetty alaikäi-

<sup>190</sup> Suomen neljäs määräaikaisraportti YK:n lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen täytäntöönpanosta, heinäkuu 2008 (CRC/C/FIN/4) s. 31 ja YK:n lapsen oikeuksien komitean neljännen määräaikaisraportin suositukset ja päätelmät 2011 (CRC/C/FIN/CO/4) s. 7.

<sup>191</sup> YK:n lapsen oikeuksien komitean Suomen kolmannen määräaikaisraportin johdosta antamat päätelmät CRC/C/15/Add.272, 30. syyskuuta 2005, kohta 22–23; PeVL 58/2006 s. 5–7.

<sup>192</sup> Aiemmin lausunnossa on puhuttu mielipiteen selvittämisestä eli eri tavoin viittaa mielipiteen selvittämiseen.

<sup>193</sup> PeVL 58/2006 s. 6–7.

sen toivomusten ja mielipiteen selvittämisestä ja huomioon ottamisesta joustavasti ilman ikärajaa. Tämä vastaa hyvin perustuslain ja LOS:n asettamia vaatimuksia.

#### 4.3.2 Alaikäistä koskeva kuulemismenettely

Kuulemismenettelyssä on kyse siitä, että alaikäiselle annetaan mahdollisuus vaikuttaa oman asiansa käsittelyyn. Kuuleminen tapahtuu loppupuolella asian käsittelyä, kun viranomaisella on koottuna asiaan liittyvät asiakirjat ja muun muassa alaikäisen mielipide tai näkemys on selvitetty. Kuulemistilanteessa viranomaisella itsellään tulisi olla tiedossa, millaisia ratkaisuvaihtoehtoja asiassa on. Alaikäinen voi ottaa kantaa viranomaisen ratkaisuehdotuksiin ja varmistaa, että viranomaisen käyttää päätöksenperusteina oikeita tietoja. Kuuleminen ei ole alaikäisen näkökulmasta velvollisuus, vaan hänelle tarjotaan mahdollisuus lausua oman näkemyksensä tai antaa lisätietoa asian ratkaisemiseksi.<sup>194</sup>

Alaikäisen puhevallan säätämisen keskeinen syy on ollut luoda alaikäiselle oikeus tulla kuulluksi itseään koskevassa asiassa. Kuuleminen on ennen muuta hallinto-oikeudellinen toimi ja jotta kuuleminen olisi muuta kuin mielipiteen selvittämistä, tarvitsee alaikäinen menettelyllistä toimivaltaa. Puhevalta antaa juuri tätä menettelyllistä toimivaltaa, eli toimivaltaa panna asia vireille, esittää vaatimuksia ja saada nähdä kaikki asiaan liittyvät asiakirjat. Ilman menettelyllistä toimivaltaa ei tapahdu myöskään hallintolain 34 § mukaista kuulemistä tai erityislaeissa määriteltyä kuulemistä. Hallintomenettelykelpoisuutta on välttämätöntä olla, jotta voi itse käynnistää hallintomenettelyn. Puhevalta antaa tarvittavan oikeuden. Mielipiteen selvittämiseen ei tarvita menettelyllistä kelpoisuutta.<sup>195</sup> Hallintolaissa lähdetään siitä, että alaikäisellä on itsenäinen puhevalta omassa asiassa 15 ikävuodesta eteenpäin. Puhevalta tarkoittaa sitä, että alaikäinen voi omasta aloitteestaan käynnistää hallintoasian esimerkiksi hakea etuutta, palvelua tai muuta vastaavaa asiaa. Kuitenkin alaikäisen huoltajalla tai muulla laillisella edustajalla on kuitenkin rinnakkainen puhevalta alaikäistä koskien. Alaikäisellä ei ole täyttä itsemääräämisoikeutta. Alaikäisellä on itsenäinen puhevalta omaan tuloonsa ja varallisuuteensa liittyvissä asioissa ilman ikärajaa. Tilanteissa, jossa alaikäinen voi käyttää puhevaltaa, tulee häntä myös kuulla Hallintolain 34 §:n mukaisesti. Alaikäiselle kuuluvat samat menettelylliset oikeudet kuin oikeustoimikelpoisille henkilöille.<sup>196</sup>

<sup>194</sup> Nieminen, Keravuori-Rusanen & Kuusikko 2010 s. 262–263; Aer 2012 s. 198.

<sup>195</sup> Niemivuo, Keravuori-Rusanen & Kuusikko 2010 s. 171–175.

<sup>196</sup> Mäenpää 2013 s. 362.

Hallintolain 34 § mukaan kuulemisesta on säädetty seuraavasti:

*Asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun.*

*Asian saa ratkaista asianosaista kuulematta, jos:*

- 1) vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti perusteettomana;*
- 2) asia koskee palvelussuhteeseen tai vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista;*
- 3) asia koskee hakijan ominaisuuksien arviointiin perustuvan edun myöntämistä;*
- 4) kuuleminen saattaa vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen tai kuulemisesta aiheutuva asian käsittelyn viivästyminen aiheuttaa huomattavaa haittaa ihmisten terveydelle, yleiselle turvallisuudelle taikka ympäristölle; tai*
- 5) hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista tai kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta.*

Lastensuojelulaissa on erikseen säädetty alaikäisen kuulemisesta ja puhevallan käytöstä. Puhevallan käytön osalta on poikettu hallintolaissa säädetystä ikärajusta. LSL:n 21 §: mukaan alaikäisellä on rinnakkainen puhevalta 12-vuotiaasta eteenpäin. Alaikäisen mielipiteen selvittämisestä ja kuulemisesta on säädetty LSL:n 20 §:n mukaan seuraavasti:

*Lastensuojelua toteutettaessa on selvitettävä lapsen toivomukset ja mielipide sekä otettava ne huomioon lapsen iän ja kehitystason edellyttämällä tavalla. Lapsen mielipide on selvitettävä hienovaraisesti sekä siten, että tästä ei aiheudu tarpeettomasti haittaa lapsen ja hänen vanhempiensa tai muiden läheisten ihmisten välisille suhteille. Lapsen mielipiteen selvittämisen tapa ja pääasiallinen sisältö on kirjattava lasta koskeviin asiakasasiakirjoihin.*

*Kaksitoista vuotta täyttäneelle lapselle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi hallintolain (434/2003) 34 §:n mukaisesti häntä itseään koskevassa lastensuojeluasiassa.*

*Lapsen mielipide voidaan jättää selvittämättä vain, jos selvittäminen vaarantaisi lapsen terveyttä tai kehitystä tai jos se on muutoin ilmeisen tarpeetonta.*

*Mielipiteen selvittämisen ja kuulemisen yhteydessä lapselle ei saa antaa sellaisia tietoja, jotka vaarantavat hänen kehitystään tai ovat vastoin lapsen muuta erittäin tärkeää yksityistä etua.*

Hallintolaissa tai lastensuojelulaissa ei ole tarkemmin säädetty mitään määrämuotoja kuulemiselle yleensä eikä myöskään alaikäisen kuulemiselle. Kuulemismenettelystä on erilaisia tulkintoja oikeuskirjallisuudessa. Hallintolakia koskevassa hallituksen esityksessä kuuleminen nähdään ennen muuta kirjallisena menettelynä. Tätä näkökulmaa tukee hallintolain 37 §, jonka mukaan asianosaiselle on varattava tilaisuus esittää vaatimus tai selvitys suullisesti, jos kirjallisen selvityksen antaminen tuottaa asianosaiselle kohtuuttomia vaikeuksia. Lähtökohtana on, että asianosainen pyytää tilaisuutta esittää selvitys tai vaatimus suullisesti.<sup>197</sup>

<sup>197</sup> HE 72/2002 s. 80–83. Aer 2012 s. 198–199.

Lastensuojelulakia koskevassa hallituksen esityksessä ei oteta suoranaisesti kantaa, millaista menettelyä kuulemisen osalta tulisi noudattaa. Tärkeänä pidetään sitä, että pienenkin lapsen tulisi saada ilmaista näkemyksensä lastensuojeluasiassa. Esityksessä todetaankin, että tapa tulisi valita lapsen kehitystason mukaisesti. Oikea tapa voisi olla hyvin pienillä lapsilla havainnointi ja vanhemmilla lapsilla keskustelu. Keskustelumuotoa pääasiallisena mielipiteen selvittämisen muotona korostaa velvollisuus kirjata näkemykset ylös. Kuulemista voi katsoa koskevan sama ajatus.<sup>198</sup> Taskinen tuo esille keskustelutilaisuuden järjestämisen ensisijaisena kuulemisen menettelynä kouluikäisten kanssa<sup>199</sup>. Samoin Rätty näkee keskustelun keinona kuulla lasta<sup>200</sup>. Tästä näkemyksestä poikkeaa Aer. Hänen mukaansa menettelyn tulisi vastata hallintolain mukaista menettelyä, eli kuuleminen tapahtuisi kirjallisena. Alaikäiselle varattaisiin kirjallisella ilmoituksella mahdollisuus antaa oma selvityksensä asiasta. Aer aivan oikein toteaa, että hallintolain 37 §:n mukaan asianosaiselle on varattava mahdollisuus suulliseen selvittämiseen omasta pyynnöstä.<sup>201</sup> LSL 5 §:n mukaan alaikäiselle on turvattu oikeus saada tietoa hänen ikä- ja kehitystasonsa mukaisesti. Sosiaalihuollon asiakaslain 5 §:n mukaan asiakkaalle on selvitettävä hänelle kuuluvat oikeudet ja velvollisuudet. Sekä lastensuojelulaissa että sosiaalihuollon asiakaslaisissa korostetaan tiedonantamista huomioiden asiakkaan kyky vastaanottaa tietoa.<sup>202</sup> Muutoinkin alaikäisen osalta korostetaan tietosisällön muokkaamista sellaiseksi, että alaikäisen ikä- ja kehitystaso tulee huomioiduksi.

Kuulemisen tapaa ei ole tarkemmin määritelty lapsen oikeuksien sopimuksessa, perustuslaissa, hallintolaissa tai lastensuojelulaissa. Vaikka mitään tiettyä tapaa ei ole kirjattu säädöksiin, voi ohjenuoraksi ottaa kuulemisen tarkoituksen. Kuulemisen tarkoituksena taata asianosaiselle mahdollisuus vaikuttaa eli ottaa kantaa oman asiansa käsittelyyn ennen lopullista viranomaisen tekemää ratkaisua. Asianosaisella on oikeus tietää, millaisia asiakirjoja ja tietoja viranomaisella on käytössään asianratkaisemiseksi ja samalla varmistua, että viranomaisella on käytössään oikeat tiedot. Asianosainen voi halutessaan antaa lisätietoa, jos huomaa viranomaiselta puuttuvan tietoa. Samalla asianosainen voi lausua oman näkemyksensä asiasta ja myös pyytää viranomaiselta tietoa epäselviksi

<sup>198</sup> HE 252/2006 s. 130–131. Myös Lapsiystävällinen oikeudenkäyttö – ammattilaisten näkemyksiä ja kokemuksia tiivistelmä 2015 s. 3–6. Tutkimuksen tiivistelmässä tuodaan esille hyviä käytäntöjä kuulemiselle.

<sup>199</sup> Taskinen 2012 s. 98–101.

<sup>200</sup> Rätty 2010 s. 158–159.

<sup>201</sup> Aer 2012 s. 198–199. Aer viittaa lastensuojelulakia koskevan hallituksen esityksen sivulle 166, jossa puhutaan 42 §:n sisällöstä eli asiaan osallisten kuulemisesta. LSL:n 42 § 2 momentissa luetellaan lapsen lisäksi kuultavien henkilöiden joukko. Varsinainen vain alaikäistä kuulemisesta koskeva säännös on 20 §. Sitä koskeva kohta hallituksen esityksessä on sivuilla 130–132. LSL:n 20 §:ää koskevassa kohdassa tuodaan vahvasti esille monipuolisten keinojen käyttäminen sekä mielipiteen selvittämisessä että kuulemisessa.

<sup>202</sup> Ks. esim. Rätty 2010 s. 18–19 ja 157–160.

jääneistä asioista. Kuulemisen tarkoituksena on taata asianosaisen oikeus saada oikea, laadukas ja ymmärrettävä päätös. Tätä ajatusta vasten voi todeta, että ratkaistavan asian sisältö ja laajuus omalta osaltaan määrittävät kuulemismenettelyn tapaa. Alaikäisen osalta on korostettu tarvetta taata alaikäisen mahdollisuus tosiasiallisesti osallistua ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon. Alaikäisen osallisuuden turvaaminen ja vahvistaminen asettavat viranomaiselle velvoitteita varmistua, että alaikäinen on ymmärtänyt saamansa informaation ja käsiteltävänä olevan asian.

Osa kommunikointiin liittyvistä ongelmista on edelleen olemassa. Kuuleminen on kuitenkin hallintomenettelyllinen toimi, jossa tosiasiallisestikin käydään läpi kokonaan käsillä oleva asia. Monitahoisissa ja harkintaa vaativissa hallintoasioissa päätöksenteon tueksi on kertynyt paljon aineistoa ja asiakirjoja.<sup>203</sup> Asian vireille tulosta on voinut kulua aikaa ja olosuhteissa on saattanut tapahtua muutoksia. Kaiken tämän läpikäyminen ja ymmärrettäväksi tekeminen alaikäiselle voi olla haasteellista. Viranomaisen pitää aidosti toimia vastavuoroisesti ja huomioida vielä sekin tosiasia, että kuultavana on alaikäinen henkilö, jonka valmiudet vastaanottaa ja ymmärtää esillä olevaa tietoa, ovat rajalliset. Väistämättä esiin nousee kysymys siitä, miten turvata alaikäisen todellinen osallisuus. Alaikäisellä pitäisi olla aito mahdollisuus vaikuttaa ja lausua kuulemisen yhteydessä oma näkemyksensä esillä olevien tietojen perusteella. Alaikäisen pitäisi pystyä toteamaan, onko viranomaisen tiedossa kaikki olennainen tieto ja pitävätkö kaikki tiedot paikkaansa. Kuulemisen haasteeksi voi nousta suuri tiedon määrä ja byrokraattisuuden tunne. Alaikäinen ei jaksaa perehtyä tai kykene sisäistämään kaikkea tietoa. Toisaalta taas, jos tietoja ei anneta, niin asianosaisen tiedonsaantioikeus vaarantuu.

Vaikka kuulemiselle ei ole asetettu tiettyä määrämuotoa ja kerrottu tiettyä menettelytapaa, on määrämuotoisuus ja erilaiset lomakkeet kuitenkin arkipäivää viranomaisen toiminnassa. Esimerkiksi lastensuojelulain mukaisen huostaanottoa ja sijoituspaikkaa koskevaan prosessiin on laadittu erillinen lomake kuulemista varten. Sosiaalityöntekijät voivat käyttää lomaketta apuna kuullessaan kak-sitoista vuotta täyttäneitä tai sitä vanhempaa alaikäistä. Kaavamainen lomake on selkeä, mutta samalla myös asian muodollisuutta korostava. Lomakkeeseen merkitään rasti: en vastusta huostaanottoa tai suunniteltua sijoituspaikkaa, vastustan huostaanottoa tai vastustan suunniteltua sijoituspaikkaa. Lomakkeella on myös avoimet kohdat, joihin voi kirjata kuultavan omia näkemyksiä.<sup>204</sup>

Tarkasteltaessa ylimpien tuomioistuinten linjauksia ei alaikäisen kuulemismenettelyn osalta juuri ole tai ainakaan päätösten perusteluissa ei kuuleminen ole noussut keskeiselle sijalle. Tähän samaan

---

<sup>203</sup> de Godzinsky 2013 s. 169–171 ja Mäenpää 2013 s. 445–447.

<sup>204</sup> Taskinen 2012 s. 101.

johtopäätöksen päätyi de Godzinsky tutkimukseen, kun hän etsi KHO:n tai KKO:n päätöksiä lapsen osallisuudesta tai kuulemisesta<sup>205</sup>. Tämä on toisaalta hieman yllättävää, koska kuulemismenettelyn noudattamatta jättämisessä on kyse menettelyvirheestä, joka johtaa päätöksen hylkäämiseen tai purkamiseen. Tämä on yllättävää myös siinä mielessä, että erilaisissa tutkimuksissa<sup>206</sup> on havaittu puutteita kuulemisessa kuten myös mielipiteen selvittämisessä. Samoin Mattson on havainnut omassa tutkimuksessa Ruotsissa, että ikärajoilla on merkitystä osallisuuden toteutumisessa. Muutoinkin yli 12-vuotiaiden oikeudet toteutuvat paremmin.<sup>207</sup> Korkein hallinto-oikeus on päätöksessään 2011:113 järjestänyt suullisen kuulemistilaisuuden, jossa myös alaikäistä kuultiin. Alaikäinen oli kuulemis-hetkellä 13-vuotias. Päätöksessä alaikäisen mielipiteelle annettiin painoarvoa ja se näkyi päätöksen perusteluissa. KHO on ratkaisussaan 2006:42 ottanut huomioon alaikäisen esittämän mielipiteen. Alaikäinen oli 7-vuotias ja ilmaisi oman tahtotilansa KHO:n mukaan riittävän selkeästi. Itse menettelyyn KHO ei ottanut kantaa.

#### 4.3.3 Alaikäisen osallisuuden toteutuminen

Alaikäisen mielipidettä koskevassa luvussa tuli jo esille, että mielipiteen selvittämiseen liittyy haasteita. Mielipiteen selvittämiseen liittyy laadullisia ongelmia ja itse selvittämiseen liittyviä haasteita. Laadulliset ongelmat liittyvät mielipiteen muodostamisen vapaaehtoisuuteen ja itsenäisyyteen. Mielipiteen selvittäminen voi samoin kuin kuuleminen olla ruutini, joka täytetään. Lomakkeelle kirjaataan, että on käyty keskustelu. Alaikäisen osallisuuden toteutumista on tutkittu hallinto-oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen kautta. Hiitola & Heinonen tutkivat hallinto-oikeuksien ratkaisuja vuodelta 2008 ja de Godzinsky puolestaan helmi – toukokuun aikana tehtyjä ratkaisuja vuonna 2010. De Godzinsky käytti tutkimusaineistona päätösten lisäksi huostaanottohakemuksia sekä KHO:n päätöksiä että tuomarihaastatteluja. Lepola, Sams & Sorjonen tekivät kenttätutkimuksen keräten ammattilaisilta näkemyksiä ja kokemuksia lapsiystävällisestä oikeudenkäytöstä vuonna 2012.<sup>208</sup> Näitä tutkimuksia hyödyntäen voi tarkastella alaikäisten oikeuksien toteutumista.

<sup>205</sup> de Godzinsky 2014 s. 32.

<sup>206</sup> Hiitola & Heinonen 2009; de Godzinsky 2014 ja hän viittaa (s. 40) myös Maija Auvisen 2006 tekemään väitöskirjaan, joka koski sosiaalitoimen lapsen huoltoasioissa tekemiä selvityksiä. Siinä nousi esille, että hyvin harvoin alle kouluikäisten mielipidettä selvitetään.

<sup>207</sup> Ks. Matsson 2002.

<sup>208</sup> Lepola, Sams & Sorjonen 2015 tekemä Child Participation on Justice Report Finland, 2012; Hiitola & Heinonen 2009 laatima raportti Huostaanotto ja oikeudellinen päätöksenteko sekä de Godzinsky 2014 tekemä tutkimus Lapsen etu ja osallisuus hallinto-oikeuksien päätöksissä.

Hiitola & Heinonen tarkastelivat, kuinka usein lapsen mielipide selvitettiin ja miten se vaikutti hallinto-oikeuden ratkaisuun. Hallinto-oikeus käsittelee aina tahdonvastaiset huostaanotot ja sijoituspaikkaan liittyvät vastustamiset. He tutkivat 500 päätöstä. Mielipide selvitettiin 272 lapselta. Näiden lisäksi puuttuvia oli 80. Puuttuvat tarkoittivat tapauksia, joissa lapsen mielipidettä yritettiin selvittää, mutta sitä ei saatu selville. Lastensuojelulain 20 §:n mukaan alaikäisen mielipide pitää aina selvittää. Aineistosta 148 alaikäisen osalta tätä velvoitetta ei täytetty tai kirjattu perusteista sille, mistä syystä mielipiteen selvittäminen jätettiin tekemättä. Raportissa tarkasteltiin vielä erikseen tilannetta, jossa alaikäinen oli 12-vuotias ja hänellä on lastensuojelulain 20 §:n mukaan oikeus tulla kuuluuksi. Näitä tapauksia oli aineistossa 265. Mielipide jätettiin selvittämättä 16 tapauksessa. Syitä mielipiteen selvittämättä jättämiseen oli muun muassa karkaaminen tai alaikäisen katsottiin olevan psyykkisesti kykenemätön ilmaisemaan mielipiteensä. Raportista ei ilmennyt, oliko apuna käytetty uuden lastensuojelulain mukaan mahdollista lastensuojelun edunvalvojaa lapsen apuna. Raportissa ei eritelty kiireellisistä huostaanottoja mielipiteen selvittämistä koskevissa tilastoissa. Normaalisti huostaanottoon johtava tie on pitkä ja tämä tuli raportista esille eli vain 17 %:lla lastensuojelun asiakkuus oli kestänyt alle vuoden. Prosessiin pitkäkestoisuuden vuoksi tilanne näyttää erikoiselta tai voi perustellusti kysyä, kuinka aktiivisesti mielipidettä oli selvitetty, jos sitä ei ollut saatu selvitettyä.<sup>209</sup>

Hiitola & Heinonen ei varsinaisesti selvittänyt kuulemista erikseen. Kuitenkin jotain voi päätellä alaikäisen ilmaisemasta vastustamisesta tai vastustamisen voi katsoa ilmenneen kuulemisen yhteydessä. Aineistossa oli 12 vuotta täyttäneitä alaikäisiä 280. Heistä 201 vastusti huostaanottoa. Heidän osaltaan voi todeta, että heitä oli jollain tavalla kuultu.<sup>210</sup> Raportista kuitenkin käy vahvasti ilmi suomalaisen lastensuojelun erikoisuus. Lastensuojelutoimet kohdistuvat pienten lasten sijaan nuoriin. Suomalainen järjestelmä eroaa monelta osin muista maista. Muun muassa Iso-Britanniassa, Yhdysvalloissa ja monissa muissa Euroopan valtioissa lastensuojelutoimet ovat tahdonvastaisia. Suomessa suurin osa on vapaaehtoisuuteen perustuvia. Suomessa toimet ulotetaan laajemmalle kuin pelkään suojeluun. Lastensuojelun tehtävänä on myös ennalta ehkäistä ja suojella lasta myös itseltään. Angloamerikkalaisessa kulttuurissa lastensuojelu ei ulotu nuorisrikollisiin toisin kuin Suomessa.<sup>211</sup> Yli 12-vuotiaita on siis paljon lastensuojelun asiakkaina. Vaikka Suomessa on säädetty

<sup>209</sup> Hiitola & Heinonen 2009 s. 17 ja 37–39. Kokonaisaineisto oli 500 päätöstä ja ne koskivat 600 lasta.

<sup>210</sup> Hiitola & Heinonen 2009 s. 35–36.

<sup>211</sup> Pösö 2010 s. 324–327.

kuulemiselle ikäraja, niin kuuleminen ei jää kokonaan vaille asemaa, koska lastensuojeluprosessissa on paljon yli 12-vuotiaita ja myös siitä syystä, että lastensuojelun asiakkaana ollaan pitkään.<sup>212</sup>

De Godzinsky tuo tutkimuksessaan esille lapsen äänen kuulumisen sosiaalitoimessa ja tuomioistuimessa. Hän on yhdistänyt mielipiteen selvittämisen ja kuulemisen yhtenäiseksi kategoriaksi. De Godzinsky näkee, että mielipiteen selvittämisen ja kuulemisen välillä ei pitäisi tehdä erottelua. Näin ei hänen mukaan tehdä myöskään lapsen oikeuksien sopimuksessa.<sup>213</sup> Niillä voi nähdä olevan omat roolinsa prosessissa. Mielipiteen selvittäminen ei ole määrämuotoinen toimi, vaan kyse on näkemysten ja ajatusten sekä tahtotilan esittämisestä. Kuuleminen taas on menettelyllinen toimi. Siihen sisältyy oikeus esittää näkemyksiä, mutta myös selvityksiä ja siihen liittyy vielä päätöksen perusteena olevien tietojen läpikäyminen. Kuuleminen on keino varmistua, että päätöksentekijällä on käytössään oikeat tiedot ja vain oikeat tiedot. Jos asianosainen havaitsee tiedoissa puutteita, avautuu hänelle mahdollisuus ennen päätöstä korjata tämä puute. Lapsen oikeuksien sopimuksessa 12 artikla on jaettu kahteen osaan. Ensimmäisessä kohdassa puhutaan mielipiteen muodostamisen oikeudesta ja mielipiteen huomioon ottamisesta. Toisessa kohdassa puhutaan kuulemisesta, jolla varmistetaan, että alaikäinen saa tuotua mielipiteensä esiin hallintotoimissa ja oikeudessa. Siinäkin voi nähdä, että kuuleminen on ennen muuta menettelyllinen toimi.

Aineistosta ei voi päätellä, onko alaikäistä kuultu vai selvitetty mielipide, koska nämä asiat on yhdistetty yhdeksi kokonaisuudeksi. Osallisuuden kannalta voi katsoa, että ainakin joltain osin osallisuus on toteutunut, jos mielipide on selvitetty. Tutkituista tapauksista 60, 3 %:n osalta mielipide oli selvitetty ja 22, 7 %:n osalta ei. Näiden lisäksi oli 17,0 %:a sellaisia tapauksia, joista ei ollut tietoa, oliko alaikäisen mielipidettä selvitetty. De Godzinsky toteaa tilanteista, joissa mielipidettä ei ollut selvitetty seuraavaa:

*Silloin, kun lapsen mielipidettä ei ollut selvitetty, tieto selvittämättä jättämisen syystä puuttui puolessa tapauksista. On mahdollista, että lasta ei ole tällöin lainkaan kuultu tai vaihtoehtoisesti kuulemistä ei ole kirjattu asiakirjoihin. Kumpikin vaihtoehto kertoo suhtautumisesta lapsen osallisuuteen; sitä ei oteta tosissaan.*<sup>214</sup>

Toinen seikka, johon de Godzinsky kiinnitti huomioita, oli alaikäisen informointi. Asiakirjoista ilmeni, että alaikäistä oli informoitu 43 tapauksessa otoksen ollessa 117 eli 36,8 %:a oli saanut informaatiota, josta on muun muassa säädetty LSL:n 5 §:ssä. Syitä tähän tulokseen voi olla useita

<sup>212</sup> Ks. esim. Hiitola & Heinonen 2009 s. 19. He olivat saaneet asiakkuuden mediaaniksi 5 vuotta.; THL 2014 s. 7, vuoden 2013 tilastoraportista ilmenee muun muassa ensimmäistä kertaa kiireellisesti sijoitettujen ja huostaanotettujen lasten ikäjakaumat. Kokonaismäärä oli 3114 alaikäistä, joista 13 – 17-vuotiaita oli 1646.

<sup>213</sup> de Godzinsky 2014 s. 18.

<sup>214</sup> de Godzinsky 2014 s. 39.



kuten, että alaikäiselle ei ole annettu informaatiota tai sitä on annettu, mutta tietoa ei ole kirjattu. Joka tapauksessa olisi tärkeää antaa tietoa ja kirjata se, jotta osapuolilla olisi tiedossa, millaista tietoa on annettu ja milloin. Kuten jo aiemmin on todettu, lastensuojeluasia on prosessi, joka kestää pitkään. Tästä syystä tiedot on tärkeää kirjata ylös, jotta eri vaiheissa tiedetään, mistä asioista on keskusteltu. Sama koskee myös muita alaikäistä koskevia prosesseja. Huoltajuuskysymyksiin liittyvät prosessit voivat olla myös pitkiä ja sisältää muutoksia matkan varrella. Alaikäisen äänen olisi tärkeää näkyä myös päätöksen perusteluissa kuten myös lapsen edun arviointi.<sup>215</sup>

Myös eduskunnan oikeusasiamies on kiinnittänyt huomioita alaikäisen oikeuteen saada tietoa ja tuoda omia näkemyksiään esille. AOA teki tarkastuksen yksityiseen lastensuojelulaitokseen. Tarkastuksella haastateltiin myös laitoksen asukkaita (12 alaikäistä). Heidän kanssaan käydyissä keskusteluissa tuli esille muun muassa seuraavaa:

*Lapset olivat tietämättömiä omista oikeuksistaan, laitoksen oikeuksista ja velvollisuuksista tai oman, lapsen asioista vastaavan sosiaali-työntekijän velvollisuuksista ja tehtävistä. Tämä tuli ilmi mm. siitä että lapset esittivät säännönmukaisesti samankaltaisia kysymyksiä asioista, jotka olisi tullut heille sosiaalihuollon asiakaslain 5 §:n tai lasten-suojelulain 53 §:n mukaisella tavalla selvittää tai joista laitoksen/sosiaalityöntekijän olisi tullut tehdä päätös.<sup>216</sup>*

Jotta alaikäisen osallisuus toteutuisi, pitää viranomaisten ja tuomioistuinten huolehtia alaikäisten oikeuksien toteutumisesta paremmin. Alaikäisten oikeuksien turvaaminen kuuluu toki huoltajille, mutta viranomaisen tehtävänä on aina huolehtia asianosaisten ihmis- ja perusoikeuksista. Lasten oikeuksien sopimus velvoittaa ja Euroopan neuvoston ministerikomitean suuntaviivat ohjaavat viranomaisia ja tuomioistuimia vahvistamaan alaikäisten asemaa itseään koskevien asioiden käsittelyssä. Osallisuusperiaate velvoittaa selvittämään ja huomioimaan alaikäisen mielipiteen sekä kuulemaan ja informoimaan alaikäistä.

<sup>215</sup> Myös näiden osalta de Godzinskyn (2014) tutkimus osoitti selkeitä puutteita. Vain 21,1 %:ssa päätöksistä tuotiin alaikäisen ääni esille.

<sup>216</sup> AOA 24.5.2012 s. 5.

## 5 TIEDONSAANTIOIKEUS JA SEN RAJOITAMINEN

### 5.1 Tiedonsaantioikeus ja sen rajoittaminen

#### 5.1.1 Julkisuusperiaate perustuslaissa

Suomessa korostetaan julkisen hallinnon avoimuutta ja asioiden julkisuutta, jotta kaikilla olisi mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja varojen käyttöä. Yksilöllä on myös erityinen oikeus saada tietoa viranomaisen hallussa olevista asiakirjoista ja tiedoista sekä rekisterimerkinnöistä itseään koskevassa asiassa. Tämän katsotaan luovan mahdollisuuden valvoa omien etujen ja oikeuksien toteutumista. Julkisuusperiaate on kirjattu PL:n 12 §:ään. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja pääsääntönä on, että viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ovat julkisia. Perustuslain julkisuusperiaatteen tarkemmista menettelyistä ja salapidon perusteista on säädetty erikseen laissa viranomaisen toiminnan julkisuudesta eli julkisuuslaissa (621/1999). Salassapitosäädöksiä tulee tulkita suppeasti. Jos jotain ei ole säädetty erikseen salassa pidettäväksi, niin silloin kyseessä on aina julkinen tieto<sup>217</sup>. Tiedon julkisuuteen liittyy keskeisesti ajatus tiedon saatavuudesta. Viranomaisella on myös velvollisuus kertoa salassapidon perusteista, jos viranomainen pitää asiakirjaa salassa pidettävänä.<sup>218</sup>

Julkisuusperiaatteen voi katsoa toteuttavan sekä sananvapautta että hyvän hallinnon periaatetta. Asiakirjoja koskevan julkisuuden voi katsoa velvoittavan viranomaista tuomaan esille ja esittämään henkilölle viranomaisen tiedossa olevat asiakirjat ja tiedot. Tämä korostuu hallintolain 34 § mukaisessa kuulemisessa. Sama pätee myös lastensuojelulain 20 §:n mukaisessa kuulemisessa. Julkisuusperiaatteen katsotaan tuovan oikeusvarmuutta ja ennakoitavuutta viranomaisen päätöksentekoon. Toisaalta viranomaisella on asiakirjojen julkisuuden lisäksi velvollisuus säilyttää huolellisesti salassa pidettäviä tietoja ja asiakirjoja. Tämä on osa hyvää hallintoa ja tällä pyritään osaltaan takamaan luottamusta viranomaisen toimintaan.<sup>219</sup>

---

<sup>217</sup> Ks. tarkemmin Julkisuuslaki (621/1999) 1 § 1 mom. Pykälässä on kirjattuna pääsääntö, eli viranomaisen asiakirjat ovat julkisia, jollei toisin säädetä. Tässä yhteydessä puhutaan myös saatavuusperiaatteesta. Ks. tarkemmin Vuotilainen 2012 s. 70.

<sup>218</sup> Vuotilainen 2012 s. 70. Ks. myös Pahlman 2007 s. 22; Huhtanen 2010 s. 56.

<sup>219</sup> Vuotilainen 2012 s. 71.

Kuitenkin julkisuuslain rikkomisesta tulee paljon huomautuksia eduskunnan oikeusasiamieheltä.<sup>220</sup> Tämä on siinä mielessä yllättävää, että julkisuusperiaatteen voi katsoa olevan erittäin keskeinen viranomaisen hyvää hallintoa koskeva periaate. Kyseessä on samalla myös perusoikeudesta. Hämmästyttävintä on asianosaisen tiedonsaannin epääminen, eli asiaosainen ei saa viranomaisen halussa olevaa tietoa tai asiakirjaa nähtäväksi. Toisaalta taas huomautuksia tulee myös siihen suuntaan, että salassa pidettävää tietoa luovutetaan kolmannelle osapuolelle ilman henkilön suostumusta.

### 5.1.2 Yleinen tiedonsaantioikeus ja hyvä tiedonhallintatapa

Julkisuus voidaan jakaa kolmeen kategoriaan. Niitä ovat yleisöjulkisuus, asianosaisjulkisuus ja erityissääntöihin perustuva julkisuus.<sup>221</sup> Tässä yhteydessä keskitytään erityisesti asianosaisjulkisuuteen, mutta sivutaan myös yleisöjulkisuutta, koska yleisöjulkisuus koskee kaikkia myös tietyssä asiassa olevaa asianosaista. Asianosaisella on aina myös yleinen tiedonsaantioikeus. Hallintoasiassa on yleensä mukana eri kategorioihin kuuluvaa tietoa. Yleisen tiedonsaantioikeuden eli yleisöjulkisuuden voi katsoa kuvastavan julkisuusperiaatteen keskeistä sisältöä parhaimmillaan. Tiedonsaantioikeus on jokaisen perusoikeus ja se on taattu perustuslain 12 §:ssä. Siinä määritetään sananvapautta ja julkisuutta koskevista oikeuksista. Viranomaisen toiminnan julkisuudella halutaan taata julkisen hallintotoiminnan avoimuus ja samalla luoda edellytyksiä osallisuudelle ja vaikuttamiselle. Eriyisesti avoimuuden nähdään antavan mahdollisuudet valvoa vallanpitäjien ja viranomaisten toimintaa. Tämän lisäksi julkisuudella pyritään siihen, että jokaisella on oman asiansa käsittelyn yhteydessä oikeus saada mahdollisimman hyvin tietoa viranomaisella olevista asiakirjoista, joihin päätös perustuu. Julkisuuteen liittyy myös viranomaisen velvollisuus tiedottaa toiminnastaan ja antaa yleistä ohjausta toimivaltaansa liittyvissä asioissa.<sup>222</sup> Julkisuusperiaatteen noudattaminen on osa hyvää hallintoa, joka on taattu PL 21 §:ssä, jossa on taattu myös oikeus tulla kuulluksi. Tiedonsaantioikeus linkittyy vahvasti kuulemiseen. Kuulemisen yhteydessä asianosaiselle on tuotava ilmi ne tiedot, johon päätös tulee perustumaan.

<sup>220</sup> Esim. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2008 s. 54–55 ja 185–186. Siinä tuodaan esille, että lapsen oikeuksien osalta tulee eniten kanteluita tietojen antoa ja salassa pitoa koskien. Samasta aiheesta tulee kanteluita myös perusoikeutta koskevaan osioon. Ks. myös Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2009 s. 59. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksessa vuodelta 2012 kiinnitetään huomioita lasten oikeuksien kohdalla siihen, että lastensuojelun osalta tietojen antaminen tai antamatta jättäminen ovat johtaneet apulaisoikeusasiamiehen toimenpiteisiin. s. 264.

<sup>221</sup> Voutilainen 2012 s. 198. Yleisöjulkisuudella tarkoitetaan yleistä julkisuutta, eli jokaisen oikeutta saada tietoa julkisesta asiakirjasta.

<sup>222</sup> Mäenpää 2013 s. 591–599.

Julkisuusperiaatetta toteutetaan siten, että asiakirjat ja tallenteet ovat julkisia, käsittely on julkista, tiedotetaan toiminnasta ja hallitaan tietoa hyvin. Vaikka tässä tutkimuksessa korostuu asiakirjoja ja tallenteita koskeva julkisuus, niin yhteiskunnallisen osallisuuden näkökulmasta tiedottamisella ja asioiden käsittelyn julkisuudella on merkitystä. Julkinen käsittely koskee erityisesti tuomioistuimia. Yhtenäisen käytännön luomisessa olisikin tärkeää, että käsittelyt olisivat julkisia. Kuitenkin juuri alaikäisiä koskevat oikeudenkäynnit julistetaan salassa pidettäväksi. Tähän on toki perustellut syytä eli salassa pidolla pyritään turvaamaan alaikäisen yksityisyyttä, hänen etuaan ja tarvetta tulla suojelluksi. Myös de Godzinskyn tutkimuksessa tuli esille tietyt kulttuurit, jotka muodostuvat hallinto-oikeuden sisällä tai jopa jaoksen sisällä. Perusteluihin sisältyy myös muuta kuin itse tekstin sisältö. Siihen sisältyy tapa arvioida ja arvottaa asioita. De Godzinsky haastattelema tuomari toteaa seuraavasti:

*Meillä ei ole eri jaostojen kesken kovin paljon yhteisiä keskusteluita, mutta meillä on vuosikymmenten aikana muodostunut tietynlainen tapa kirjoittaa päätöksiä. Ja kun me emme näe muiden hallinto-oikeuksien päätöksiä, niin sitä saattaa ajatella, että näinhän näitä kuuluu tehdä. Näin kaikki muutkin tekevät. T13<sup>223</sup>*

Julkisuuteen ja salassa pitoon liittyy haastavia perusteluja. Toisaalta on tärkeää oikeusturvan kannalta, että asiakirjat ja muun muassa tuomioistuin käsittely ovat julkisia, mutta toisaalta taas yksilön yksityisyyden suojan ja erityisesti alaikäisen suojelemisen näkökohdasta salassa pidolla on suurta merkitystä. Jokaisessa tilanteessa on siis tarvetta arvioida tilannetta erikseen. Kuitenkin pitäisi olla keinoja ilman yksityisyyden loukkaamista kertoa tapauksen taustoista ja perusteista yleisesti. Tuomioistuinten julkaisemat nimettömät ratkaisut ovat hyviä esimerkkejä ilman, että niissä tuodaan yksityishenkilön tietoja esille. Euroopan neuvoston ministerikomitea on antamissaan suuntaviivoissa kiinnittänyt erityisesti huomioita alaikäisen yksityisyyden suojaan. Komitean näkemyksen mukaan alaikäisten osalta on noudatettava tiukkoja salassapitosääntöjä.<sup>224</sup> Suomalaisessa järjestelmässä henkilötietoja suojaava lainsäädäntö on olemassa.

Hyvällä tiedonhallintatavalla on merkitystä kaikissa tilanteissa. Siitä on säädetty julkisuuslain 18 §:ssä. Jokaisella on oikeus pyytää viranomaiselta tietoa julkisista asiakirjoista eikä tiedonsaantioikeudelle ole asetettu mitään ikärajoja. Tämä yleinen periaate on kirjattu julkisuuslain 9 § 1 momenttiin. Tästä syystä onkin tärkeää korostaa, että tiedonsaantia koskevat periaatteet pätevät kaikkiin siis myös alaikäisiin. On tärkeää huomata myös, että täysin julkisten asiakirjojen julkisuus ei ole kiinni kansalaisuudesta. Viranomainen on velvollinen antamaan julkiset asiakirjat nähtäväksi niitä pyytävälle. Tämä asettaa vaatimuksia myös sille, että asiakirjat on luokiteltava huolellisesti, jos ne

<sup>223</sup> de Godzinsky 2014 s. 67.

<sup>224</sup> Ks. Euroopan neuvoston ministerikomitea 2012 s. 22.

sisältävät salassa pidettävää tietoa.<sup>225</sup> Hyvään tiedonhallintatapaan sisältyy myös salassa pidettävän tiedon hyvä hallinta. Siihen voi katsoa kuuluvan myös viranomaisen toiminnan ennustettavuus asiakirjojen luokittelussa julkisiin ja salassa pidettäviin. Tämä tarkoittaa sitä, että viranomaisella on selkeä arkistointitapa, joka on yhtenäinen ja jota kaikki viranhaltijat noudattavat.<sup>226</sup> Viranomaisen tehtävänä on lisäksi arvioida tiedonluovutusta tehdessään sisältääkö asiakirja salassa pidettävää tietoa ja onko tieto sellainen, että sitä ei voi antaa ollenkaan tai voiko asiakirjasta antaa osan. Viranomaisen voi siis antaa nähtäväksi myös asiakirjan, joka sisältää salassa pidettävää tietoa. Viranomaisen pitää joko poistaa siitä salassa pidettävä tieto tai jos viranomaisen katsoo, että tieto tai tiedon syy eivät vaaranna, voi viranomaisen luovuttaa koko asiakirjan nähtäväksi. Viranomaisen velvollisuus on arvioida tilanne jokaisessa tapauksessa erikseen.<sup>227</sup>

Julkisuusperiaatteeseen liittyy läheisesti myös yksityiselämän suojaa koskeva perusoikeus, josta on säädetty PL 10 §:ssä. Tästä perusoikeudesta kumpuaa poikkeus, joka estää tietojen luovuttamisen. Poikkeuksen muodostavat tietosuojalain mukaiset henkilötiedot, joita ei voi luovuttaa ulkopuoliselle.<sup>228</sup> Vaikka puhutaankin yleisestä tietojensaantioikeudesta, on hyvä muistaa, että viranomaisen toimintaan liittyy myös muita tietoon liittyviä lakeja. Henkilötietoja ja niiden käsittelyä säätelee henkilötietolaki (523/1999). Henkilötietolain yhteydessä puhutaan myös tietosuojasta.<sup>229</sup> Muita tietojen julkisuuden kannalta keskeisiä lakeja ovat laki potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992) ja laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000). Myös lastensuojelulaissa (417/2007) on omia säännöksiä tietojen antamisesta ja tietojen saannin rajoittamisesta. Näiden lakien säännöksillä on merkitystä viranomaisen tehdessä päätöksiä alaikäisen tiedonsaantioikeudesta ja toisaalta siitä, mitä tietoja pitää ja saa antaa kuulemisen yhteydessä.

### 5.1.3 Tiedonsaantia koskevat intressit

Tiedonsaannin taustalla on erilaisia intressejä. Asianosaisella on erilaiset intressit tietoon kuin toisella osapuolella. Paaso on luokitellut tiedonintressejä ja jakanut ne viiteen ryhmään. Ensimmäiseen ryhmään kuuluvat sosiaali- ja terveydenhuollon tosiasiallisia toimia ja omaa tilannetta koskevat

<sup>225</sup> Ks. esim. AOA 8.1.2014 s. 1–5.

<sup>226</sup> Mäenpää 2013 s. 597, 615 ja 698–699.

<sup>227</sup> Mäenpää 2013 s. 737

<sup>228</sup> Mäenpää 2013 s. 591–594; Paaso 2007 s. 62 ja Voutilainen 2012 s. 198. Tässä yhteydessä ei ole lueteltu tai käsitelty kaikkia informaatioon liittyviä perusoikeuksia. Tässä on nostettu tämän tutkimuksen kannalta keskeisimpiä esille. Mäenpää on tuonut esille hyvin informaation liittyvät perusoikeudet kirjassaan ks. Mäenpää 2013 s. 607.

<sup>229</sup> Pahlman 2007 s. 9. Vaikka yleisesti puhutaan tietosuojasta, niin lain tarkoituksena ei ole suojata tietoa, vaan henkilöä, jonka tiedoista on kysymys.

intressit. Toiseen ryhmään kuuluvat taloudelliset intressit ja kolmanteen hyvän maineen intressit. Neljänteen ryhmään kuuluvat oman elämän tuntemisen ja hallinnan intressit ja viidenteen oikeudelliset intressit. Tämä jaottelu kuvaa hyvin sitä, millaisia erilaisia tilanteita ja tarpeita tiedon saamiselle on ja samalla myös, minkälaisia tarpeita suojata omia henkilökohtaisia tietoja.<sup>230</sup> Tiedonintressit ja tietosisällöt liittyvät läheisesti tietosuojaan eli siihen osa-alueeseen, johon liittyy vahvimmin henkilöön kohdistuvan tiedon suojaaminen. Kun viranomainen kokoaa ja taltioi henkilötietoja, niin henkilöillä on oikeus nauttia yksityiselämän suojasta. Tästä syystä viranomaisen on huolehdittava tietojen asiallisesta säilyttämisestä.

PL 10 § mukaan jokaisella on oikeus yksityiselämään, kunniaan ja kotirauhaan. Tämän säännöksen rinnalla on myös PL 7 § 1 momentti, joka takaa jokaiselle oikeuden henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen. Nämä yhdessä muodostavat yksilön henkilökohtaista vapautta koskevan kokonaisuuden. Lainsäätäjää on tarkoittanut, että PL 10 §:n mukainen yksityiselämä on ymmärrettävä laajasti. Viljanen tuo esille, että yksityiselämän suoja on nähtävä myös itsemääräämisoikeutena. Ajatuksena on, että yksilöllä itsellään on paras tieto häntä itseään koskevassa asiassa. Yksityiselämän suojaamisen tarkoituksena on myös rajoittaa ulkopuolisen puuttumista henkilökohtaisiin ratkaisuihin. Jos yksilön oikeuksiin puututaan, pitää puuttumisesta säätää lain tasolla.<sup>231</sup>

#### **5.1.4 Salassa pidettävä tieto ja yksityisyyden suoja**

Julkisuusperiaatteen mukaan voimassa on yleinen tiedonsaantioikeus. Tiedonsaantioikeutta voidaan lailla rajoittaa. Rajoitusedellytyksistä on säädetty julkisuuslaissa. Rajoitus koskee asiakirjaa ja tietoa. Puhutaan tiedon salassapitovelvollisuudesta. Kyseinen velvollisuus tarkoittaa sitä, että tietoa ei saa luovuttaa toiselle henkilölle. Velvollisuus pitää sisällään vaitiolovelvollisuuden ja tiedon hyväksikäyttökiellon. Salassapitovelvollisuus ei rajoitu vain viranomaiseen, vaan koskee myös asianosaista, joka saa tietoa salassa pidettävästä asiakirjasta. Asianosainen ei saa luovuttaa tietoa edelleen eikä käyttää tietoa hyväkseen tai toisen vahingoksi.<sup>232</sup>

Lainmukaisia rajoitusperusteita on kolmenlaisia. Tässä yhteydessä on hyvä muistaa, että julkisuuslaki koskee viranomaisen asiakirjoja. Jos asiakirja ei ole viranomaisen asiakirja, ei siihen voida so-

<sup>230</sup> Paaso 2007 s. 37–41.

<sup>231</sup> HE 309/1993 s. 46 ja 52–55. Uuden perustuslain HE 1/1998 s.73 viitataan perusoikeusuudistuksen yhteydessä tehtyyn hallituksen esitykseen. Ks. myös Viljanen 2011b) s. 391–396.

<sup>232</sup> Mäenpää 2013 s. 727–737. EOA on ottanut kantaa salassapitovelvollisuuteen asianosaisen osalta mm. tapauksessa, EOA 17.12.2013 Dnro 3069/4/12.

veltaa julkisuuslain julkisuusperiaatetta. Toinen julkisuutta rajoittava tilanne koskee asiakirjoja, joista tulee julkisia vasta viranomaisen suorittaman toimenpiteen jälkeen. Viimeinen ryhmä on salassa pidettäviksi määritellyt asiakirjat. Salassapitosäädöksellä pyritään suojelemaan perusoikeuksia kuten yksityisyyttä tai omaisuutta.<sup>233</sup> Salassapidosta säädetään julkisuuslain 24 §:ssä. Siinä on lueteltu erilaisia salassapidon ryhmiä. Voutilainen on ryhmitellyt säädöksessä luetellut kohdat seuraavasti eli niitä ovat: valtion ulkosuhteet ja luottamuksellinen hoito, valtion sisäinen ja ulkoinen turvallisuus, viranomaisen toiminnan turvaaminen, omaisuuden suoja ja yksityisyyden ja henkilötietojen suojaaminen.<sup>234</sup>

Näistä ryhmistä keskeisimpänä yksityistä asianosaista koskevana ryhmänä voidaan pitää omaisuuden ja erityisesti yksityisyyden ja henkilötietojen suojaamista. Näiden yleisten salassapitosyiden lisäksi on säädetty erikseen asianosaisen tiedonsaantia koskevista rajoituksista silloin, kun kyseessä on salassa pidettävästä tiedosta, joita asianosaisella on asianosaisasemansa puolesta oikeus saada nähtäväksi. Asianosaisen tiedonsaantia voidaan myös rajoittaa. Rajoittamisesta on säädetty julkisuuslain 11 § 2 mom. Rajoittamisen syitä voi olla erittäin tärkeä yleinen etu, lapsen etu tai muu erittäin tärkeä yksityinen etu.<sup>235</sup> Asianosaisen tiedonsaantioikeuden rajoituksiin palataan myöhemmin.

Julkisuuslaissa määritellään asiakirjojen julkisuudesta ja julkisuuden rajoittamisesta. Tämän lisäksi tiedonsaantia voidaan rajoittaa muulla lainsäädännöllä. Tästä yhden esimerkin muodostaa laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/200). Lain 14 § mukaan sosiaalihuollon asiakirjat ovat salassa pidettäviä, kun ne sisältävät tietoa sosiaalihuollon asiakkaasta tai muusta yksityisestä henkilöstä. Tämä rajaa kaiken sosiaalihuollossa olevan asiakkaita koskevan tiedon salassa pidettäväksi. Toinen tiedon julkisuutta rajaava erityislaki on laki potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992). Kuitenkin keskeisin tietojen julkisuutta rajoittava laki on henkilötietolaki (523/1999), joka on henkilötietoja koskeva yleislaki. Sen tarkoituksena on taata perustuslain 10 §:ssä säädetystä yksityiselämän ja yksityisyyden suojasta. Henkilötietolaki täydentää erityislakeja, jos niissä ei ole säädetty kaikista menettelyistä. Laki koskee sekä julkista että yksityistä rekisterinpitäjää.<sup>236</sup> Lakiin on kirjattu henkilötietojen käsittelyä koskevat yleiset periaatteet. Niitä ovat huolellisuusvelvoite, suunnitteluelvoite, käyttötarkoitussidonnaisuus sekä tarpeellisuus- ja virheettömyysvaatimus. Laki omalta osaltaan tukee hyvää tiedonhallintatapaa, jota viranomaisen on toiminnassaan noudatettava. Julkisuuslain mukaan määräytyy oikeus saada tietoa, mutta sen mukaan määräytyy myös salassapi-

<sup>233</sup> Voutilainen 2012 s. 143–144.

<sup>234</sup> Voutilainen 2012 s. 155–157.

<sup>235</sup> Voutilainen 2012 s. 203–204.

<sup>236</sup> Mäenpää 2013 s. 727; Pahlman 2007 s. 23.

don perusteet. Henkilötietolalla toteutetaan PL 10 §:n yksityiselämän ja yksityisyyden suojaa. Kyseessä ei ole poikkeaminen julkisuuslaista, vaan kyseessä perusoikeuksien suojaamisesta. Molempien lakien taustalla on perustuslaki, eli peruste tulee samantasoisesta säädöksestä. Monesti joudutaankin ratkaisemaan kysymystä, jossa toisessa vaakakupissa on tiedonsaantioikeus (PL 12 § 2 mom.) ja toisessa yksityiselämän tai yksityisyyden suoja (PL 10 §). Tämä johtaa siihen, että ei ole olemassa yhtä kaikkia tilanteita määrittävää tulkintasuositusta. Viranomaisella on aina velvollisuus ratkaista jokaisessa tapauksessa erikseen, mitä tietoa voi ja mitä ei voi luovuttaa. Viranomainen joutuu harkitsemaan olemassa olevien tietojen perusteella, mitä perusoikeutta painotetaan kyseessä olevassa tilanteessa.<sup>237</sup>

Perustuslaki antaa suojaa myös alaikäisen yksityisyydelle. Tämä ajatus on kirjattu myös LOS:n 16 artiklaan. Alaikäisellä on oikeus yksityisyyteen. Alaikäisen yksityisyyteen, perheeseen, kotiin tai kirjeenvaihtoon ei saa puuttua ilman lakiin perustuvaa syytä. Alaikäisen tietosuoja suojaaa häntä myös vanhempien tiedonsaantia rajoittavasti. Alaikäinen voi kieltää esimerkiksi potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 9 § 2 momentin mukaan tietojensa luovuttamisen huoltajalle. Tällöin ratkaisevaa on, onko alaikäisen katsottu kykeneväksi päättämään omasta hoidostaan. Potilaan asemaa ja oikeuksia koskevassa laissa ei ole asetettu ikärajoja puhevallankäytölle eli itsemääräämisoikeudelle, vaan arvio tehdään jokaisessa tapauksessa erikseen. Tässä käytetään informed consent -periaatteen mukaisia kriteereitä arvioinnin tekemiseksi. Lain potilaan asemasta ja oikeuksista voi katsoa olevan ristiriidassa lain lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta kanssa.<sup>238</sup>

Lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain 4 § mukaan huoltajalla on oikeus päättää lapsen hoidosta ja kasvatuksesta. Alaikäisellä on aina oikeus saada aikuiselta apua, tukea ja ohjausta. Huoltajilla on lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain 4 § mukaan velvollisuus tukea alaikäisen itsenäistymistä ja kehitystä. Tässä mielessä ei lakien välillä ole ristiriitaa. Monessa tilanteessa huoltaja on mukana tekemässä ratkaisua alaikäisen hoidosta ja tämä on myös alaikäisen oman tahdon mukaista. Kuitenkin on huomattava, että on olemassa tilanteita, joissa ei ole lapsen edun mukaista, että huoltaja on mukana tai saa tietoa alaikäisen hoidosta. Lapsen oikeuksien komitea on kiinnittänyt asiaan huomioita ja korostanut, että LOS:n 12 artiklan mukaan alaikäisellä on oikeus saada tietoa ja ohjausta lääketieteellisessä asiassa iästään riippumatta ja myös ilman huolta-

<sup>237</sup> Huhtanen 2010 s. 56–57.

<sup>238</sup> Pollari & Lohiniva-Kerkelä 2013 s. 278–296.



jan tietoisuutta. Esimerkiksi perheväkivaltilanteissa voi olla lapsen edun mukaista, että alaikäinen saa itsenäisesti tietoa ja apua.<sup>239</sup>

Alaikäisen itsemääräämisoikeuden turvin alaikäisellä on oikeus rajoittaa itseään koskevaa tiedonantoa suhteessa huoltajiin. Alaikäisellä voi olla tarve suojata itseään omilta huoltajiltaan. Onkin tärkeää, että alaikäinen voi rajoittaa omien tietojensa antamista lailliselle edunvalvojalleen, joka pääsääntöisesti on huoltaja. Tietojen antaminen voisi olla lapsen edun vastaista. Näin voi tapahtua esimerkiksi lastensuojeluasian käsittelyn yhteydessä tai kun alaikäinen on potilaana ja hänelle kuuluisi itsemääräämisoikeuden perusteella luovuttaa tietoja, mutta tiedon luovuttaminen voisi vaarantaa hänen henkistä terveyttään. Alaikäisellä tulee olla oikeus hakea neuvoa ja suojaa myös perhettään vastaan.

## **5.2. Asianosaisen tiedonsaantioikeus ja siihen liittyvä rajoitukset**

### **5.2.1 Asianosaisen tiedonsaantioikeus**

Julkisuuslain 11 § 1 momentissa määritellään asianosaisuus. Asianosainen on hakija, valittaja sekä muu, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee. Asianosaisella on saman kohdan mukaan oikeus saada tietoa myös sellaisesta asiakirjasta, joka ei ole julkinen, jos tieto vaikuttaa tai voi vaikuttaa asianosaista koskevan asian käsittelyyn. Asianosaisjulkisuudella pyritään parantamaan asianosaisen oikeusturvaa ja mahdollistamaan PL 21 § 2 momentissa taattu kuuleminen. Viranomaisella on hallintolain 31 § mukaan velvollisuus viran puolesta hankkia tietoa käsittelyssä olevasta asiasta. Tämä velvollisuus nähdään osaksi hyvää hallintoa. Jos viranomaisella on käytössään erilaisia rekisteritietoja, nähdään tarkoituksenmukaiseksi, että viranomainen käyttää tietoja sen sijaan, että pyytäisi asianosaista toimittamaan tiedon itse. Kuitenkin tämä tilanne voi johtaa siihen, että viranomaisella on käytössään paljon tietoa ja asiakirjoja, joista asianosaisella itsellään ei ole mitään tietoa. Osa tiedoista voi olla myös virheellisiä tai ne voivat liittyä eri asiaan tai jopa eri henkilöön. Tästä syystä on tärkeää, että asianosaisella on oikeus ja toisaalta viranomaisella on velvollisuus saattaa kaikki olemassa oleva tieto asianosaisen tietoon. Viranomaisella voi olla hallussaan asianosaista koskevia asiakirjoja, jotka eivät liity käsittelyssä olevaan tapaukseen. Viranomaisen ei tarvitse tuo-

---

<sup>239</sup> Pollari ja Lohiniva-Kerkelä 2013 s. 278–296.

da niitä esille, jos ne eivät vaikuta päätöksentekoon. Kuitenkin on huomattava, että tietoon on tuotava myös ne asiakirjat ja tiedot, jotka ovat voineet vaikuttaa päätökseen.<sup>240</sup>

Asianosaisella on oikeus saada tietoa myös asiaa koskevista valmistelumuistioista ja muista valmisteluasiakirjoista, joita viranomaisen on tuottanut. Tiedonsaantioikeuden voidaan katsoa olevan laajaa asianosaisella, jonka asiaa viranomaisen käsittelee. Tiedonsaantioikeus harkinnanvaraisten asiakirjojen osalta ratkaistaan aina tapauskohtaisesti. Ratkaisevaa on asiakirjan sisältö ja sen merkitys ratkaistavaan asiaan nähden. Viranomaisen on tärkeää muistaa tämä tehdessään valmistelumuistioita tai muita muistiinpanoja. Niihin tulee kirjata vain asian ratkaisemisen kannalta oleellista tietoa. Tarpeettoman tiedon keräämiseen liittyy riski, että mukaan tulee myös virheellistä tietoa. Ylimääräinen tietojen kerääminen on vastoin hallintolain henkeä, jonka mukaan viranomaisen tulee selvittää asiaa siltä osin kuin se on tarpeellista. Lastensuojelussa muodostuu erilaisia muistioita tapaamisista ja muistiinpanoja muun muassa alaikäisen mielipiteen selvittämisen yhteydessä. Nämä asiakirjat ovat tärkeitä lastensuojeluasioita käsiteltäessä.<sup>241</sup>

Hallintolain 36 § mukaisen kuulemisen yhteydessä on asianosaiselle luovutettava asian käsitellyssä syntyneet ja asian ratkaisemiseen liittyvät asiakirjat. Tämä sama periaate sisältyy myös lastensuojelulain 20 § 2 momentin mukaiseen kuulemiseen. Alaikäisen oikeudesta tietoon säädetään LSL: 5 §:ssä. Myös lapsen oikeuksien sopimus (13 art.) lähtee siitä, että alaikäisellä on oikeus saada tietoa. Mielipiteen muodostamisen voi katsoa edellyttävän tietoa käsiteltävästä asiasta ja alaikäisen omasta tilanteesta. Jos alaikäiselle ei hänen oman etunsa vuoksi luovuteta tietoa, on tästä tehtävä julkisuuslain 14 §:ssä tarkoitettu valituskelpoinen päätös. Luovutettavat tiedot saattavat sisältää alaikäisen kannalta vahingollista tietoa hänen perhesuhteistaan tai vanhemmistaan. Tiedot voisivat järkyttää alaikäisen mielenterveyttä tai tiedot vaarantaisivat alaikäisen perhesuhteita. Jos alaikäisen mielipide jätetään selvittämättä LSL 20 § 3 momentin mukaisesti, koska sen katostaan vaarantavan alaikäisen terveyttä tai kehitystä, niin silloin voi katsoa olevan tarpeellista myös rajoittaa tietojen saantia tämän kohdan perusteella. Tämä kohta koskee vain mielipiteen selvittämistä. LSL 20 § 3 momentin mukaan ei voi jättää alaikäistä kuulematta. Kuitenkin LSL 20 § 4 momentin mukaan alaikäiselle ei saa luovuttaa mielipiteen tai kuulemisen yhteydessä asiakirjoja, jotka voivat vaarantaa hänen terveytensä tai kehitystasonsa. Lastensuojelulain säädös syrjäyttää osittain julkisuuslain (11 §) mukaista tiedonsaantioikeutta, kun kyseessä on LSL 20 §:n mukaisesta mielipiteen selvittämistä ja kuulemista. Kuitenkin on tärkeää muistaa, että alaikäinen voi pyytää itse asiakirjoja nähtäväksi asiakkuu-

<sup>240</sup> Voutilainen 2012 s. 198–201; Paaso 2007 s. 37.

<sup>241</sup> Mäenpää 2013 s. 675–678; Voutilainen 2012 s. 203–204.

teensa liittyen. Tällöin LSL 20 § 4 momentti ei toimi pätevänä perusteena asiakirjojen luovutuskielolle. Tällaisessa tilanteessa on tarkasteltava julkisuuslain 11 §:ää.<sup>242</sup>

### 5.2.2 Asianosaisen oikeus salassa pidettävään tietoon

Salassa pidettävään tietoon liittyy myös vaitiolovelvollisuus ja hyväksikäyttökielto. Salassa pidettävän aineiston osalta on siis asetettu viranomaiselle itselleenkin ehtoja. Salassapito ei koske vain ulkopuolisia tahoja, vaan myös viranomaista itseään. Tämä tarkoittaa sitä, että salassa pidettäviä tietoja ei saa tutkia ilman syytä. Vaikka viranomaisen toiminta on yleisesti julkista ja viranomaisen asiakirjat ovat pääsääntöisiä julkisia, salassa pidettävien tietojen käsittelyä koskee erityinen huolellisuusvaatimus.<sup>243</sup> Tämä vaatimus saattaa olla syy siihen, miksi eduskunnan oikeusasiamies saa paljon kanteluita juuri asiakirjojen luovuttamiseen liittyen. Kantelut eivät koske pelkästään tietojensaannin epäämistä, vaan myös salassa pidettävän tiedon virheellistä luovuttamista tai oletusta siitä, että tietoa ei olisi saanut luovuttaa. Julkisuusperiaate voi olla hankala periaate ymmärtää, koska se koskee kaikkia viranomaisen hallussa olevia asiakirjoja. Jos asiakirja ei sisällä salassa pidettävää tietoa, se voidaan luovuttaa pyytäjälle. Asiakirjaa ei tule luokitella salassa pidettäväksi, jos se ei sisällä salassapitoperusteiden mukaisia tietoja tai jos vain osa asiaan sisältyvistä tiedoista on salassa pidettäviä. Asiakirja voi sisältää myös sellaista tietoa, joka koskee yksittäisestä henkilöstä tai hänen toimintaansa. Asiakirja ei kuitenkaan sisällä salassa pidettäviä henkilötietoja, joten tämän kaltainen asiakirja on myös julkinen. Asiakirjoja koskeva hallinto ei ole yksinkertaista ja vaatii viranomaiselta selkeää asiakirjojen hallintaa sekä tietojen selkeää luokittelua.<sup>244</sup>

EOA on ratkaisussaan 17.12.2013 (Dnro 3069/4/12) käsitellyt lasta koskevan tiedon luottamista huoltajalle. EOA otti kantaa huoltajan tiedonsaantioikeuteen. Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) sekä julkisuuslain mukaan määritellään sosiaalihuollon asiakirjojen julkisuus ja salassapito. Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 14 § mukaan sosiaalihuollon asiakirjat, jotka sisältävät tietoja sosiaalihuollon asiakkaasta tai muusta yksityisestä henkilöstä ovat salassa pidettäviä. Sama asia ilmenee julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 25 kohdasta. Myös sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain mukaan asianosaisella on oikeus saada tietoa itseä koskevassa asiassa myös salassa pidettävistä tiedoista. Sama oikeus on myös asianosaisen laillisella edustajalla. Huoltajan katsotaan olevan alaikäisen laillinen

<sup>242</sup> Rätty 2010 s. 157–162. Ks. myös Aer 2012. s. 224–225.

<sup>243</sup> Mäenpää 2013 s. 466 ja 731–732.

<sup>244</sup> EOA:n kertomus vuodelta 2012 s. 256.

edustaja (laki lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta 361/1983, 3 §). EOA toi esille, että julkisuuslain 12 §:n mukaan pyydettyjen tietojen antamisen yhteydessä voi olla ongelmallista erottaa alaikäisen ja vanhemman tietoja toisistaan. Lastensuojeluasiassa tietojen erottaminen ei ole tarpeellista, jos tiedoilla on ollut vaikutusta päätökseen. Tällöin tiedot pitää luovuttaa, ellei rajoitusperiaatteista muuta johdu.<sup>245</sup>

Toinen asia, johon EOA kiinnitti huomioita, oli tietojen luovuttamista koskeva menettely. Siltä henkilöltä, jonka tietoja ollaan luovuttamassa, tulisi joko pyytää suostumus tietojen luovuttamiseen tai hänelle tulisi antaa päätös ja ennen päätöstä kuulla henkilöä hallintolain edellyttämällä tavalla. Julkisuuslain 33 §:n mukaan annetusta päätöksestä on oikeus valittaa. Korkein hallinto-oikeus on katsonut ratkaisussaan (KHO 2000:46), että myös viranomaisen myönteisestä päätöksestä pitää voida valittaa. Valitusoikeus on tällöin henkilöllä, jonka oikeuteen tai etuun se vaikuttaa. EOA:n ratkaisussa kantelijaa, jonka tietoja luovutettiin, olisi pitänyt tulla kuulluksi ja hänelle olisi pitänyt antaa päätös tietojen luovuttamisesta.<sup>246</sup> EOA kiinnitti huomioita myös siihen, että julkisuuslain 23 §:n 2 momentin mukaan asianosaisena saatua salassa pidettävää tietoa ei saa luovuttaa kolmannelle osapuolelle. Asianosaista koskee vaitiolovelvollisuuden lisäksi hyväksikäyttökielto, eli asianosainen ei saa käyttää salassa pidettävää tietoa hyväkseen tai toisen vahingoksi. Salassa pidettävää tietoa luovutettaessa asianosaista tulisi informoida näistä seikoista.<sup>247</sup>

Asianosaisella on oikeus salassa pidettävään tietoon. Kuitenkin tiedon luovuttamiseen liittyy monia hallinto-oikeudellisia menettelyjä ja päätöksiä. Viranomaisen tulee huomioida ratkaistessaan tiedonluovutusta, kenelle ja millaista tietoa luovutetaan. Jos asianosaiselle luovutetaan toisen henkilön tietoja, pitää tietojen luovuttamista varten, saada suostumus eli lupa luovuttaa tietoja tai tehdä valituskelpoinen päätös ja sitä ennen kuulla henkilöä, jonka tietoja luovutetaan. Suostumuksen pyytäminen on pääsääntö, mutta erityislaeissa voi olla säännöksiä, jolloin tieto voidaan luovuttaa ilman suostumuksen pyytämistä. Tämän kaltaisia tilanteita on viranomaisten välisessä tietojen luovuttamisessa.<sup>248</sup> Viranomaisen on tutkittava, millaista tietoa viranomainen on luovuttamassa, ja miten tietojen luovuttaminen vaikuttaa asian eri osapuoliin. Erityisesti lastensuojelussa syntyy paljon asiakirjoja, jotka sisältävät eri henkilöitä koskevaa tietoa. Tietoa voidaan monesti luovuttaa, mutta viran-

<sup>245</sup> EOA 17.12.2013 Dnro 3069/4/12.

<sup>246</sup> EOA 17.12.2013 Dnro 3069/4/12. Asiaan liittyi vielä kolmannen osapuolen tietojen luovuttaminen. Tiedoilla ei ollut vaikutusta päätöksentekoon, joten tietoja ei olisi pitänyt lainkaan luovuttaa. KHO 2000:46 ja Mäenpää 2013 s. 718–720.

<sup>247</sup> EOA 17.12.2013 Dnro 3069/4/12.

<sup>248</sup> Huhtanen 2010 s. 61–63.

omaisen on aina varmistuttava, ettei luovuta tietoa, jota ei voi luovuttaa lainkaan tai tiedon luovuttaminen edellyttää toisen osapuolen suostumusta.

### 5.2.3 Asianosaisen tiedonsaannin rajoittaminen

Asianosaista koskevan tiedonsaannin rajoittamisperusteita ovat erittäin tärkeä yleinen etu, lapsen etu tai muu erittäin tärkeä etu. Erittäin tärkeä yleinen etu tulee harvemmin esille asianosaista koskevana rajoitusedellytyksenä. Erittäin tärkeällä yleisellä edulla tarkoitetaan valtion turvallisuuteen ja ulkoasiainsuhteisiin liittyvää tietoa. Tämä rajoitusperuste voi tulla esille esimerkiksi turvapaikanhakijaa koskevien tietojen osalta. Erittäin tärkeän yksityisen edun voi katsoa sisältävän yksityiselämän suojan piiriin kuuluvia tietoja sekä yksilön turvallisuuteen liitettäviä tietoja. Jokaisella on perustuslain mukaan oikeus yksityiselämän suojaan ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Arvioitaessa erittäin tärkeää yksityistä etua onkin otettava huomioon PL 10 §. Tässä kohdassa perustuslaissa turvatut oikeudet joutuvat törmäyskurssille. Toisaalta taas asianosaisella on oikeus tulla kuulluksi (PL 21 §) ja saada tietoa (PL 12 § 2 mom.). Oikeusturvanäkökulmasta tietojensaannin tulee olla laajaa, jotta henkilö voi varmistua, mihin asiakirjoihin päätös perustuu. Viranomaisen ei saisi käyttää sellaisia asiakirjoja päätöksenteon perusteina, jotka sisältävät sellaista salassa pidettävää tietoa, jota ei voida missään olosuhteissa luovuttaa asianosaiselle. Ainakaan tämänkaltainen tieto ei saisi vaikuttaa negatiivisesti asianosaisen asemaan. Tästä on toki olemassa jotain poikkeuksia. Näitä poikkeuksia ovat esittelymuistiot, ratkaisuehdotus tai muu valmisteluasiakirja. Viranomaisen voi antaa tietoa näistä asiakirjoista harkintansa mukaan. Asianosaiselle ei tule luovuttaa myöskään sellaista tietoa, joka vaarantaisi esimerkiksi asianosaisen omaa terveyttä tai alaikäisen kehitystä tai suhdetta vanhempiinsa.

Lastensuojeluasioissa ja huolto- ja tapaamisriidoissa voi esille tulla tietoja toisesta asianosaisesta. Viranomaisella on alaikäisen vanhempia koskevia tietoja, joiden voidaan katsoa kuuluvan joko yksityisyyden suojan tai henkilökohtaisen turvallisuuden piiriin. Tämän kaltainen tilanne korostuu erityisesti niissä tilanteissa, kun vanhemmat asuvat erillään tai heillä on vaikeita ristiriitoja keskenään tai perheessä on perheväkivaltaa. Myös lapsen edun mukainen rajoittaminen voi tulla kysymykseen tietojen antamisen rajoittamisperiaatteena. Lapsen etu ja vanhemman etu voivat olla vastakkaiset.<sup>249</sup> EIT on katsonut ratkaisukäytännössään, että myös vanhempien tietojensaantioikeutta voidaan rajoittaa. Esimerkiksi lapsen seksuaalisen hyväksikäytön tapauksissa voi olla tarpeellista

---

<sup>249</sup> Mäenpää 2013 s 459–463.

kieltää alaikäistä koskevien tietojen luovuttaminen vanhemmille tai vanhemmalle.<sup>250</sup> Jos tiedonsaanti evätään, on viranomaisen tehtävä valituskelpoinen päätös. Tämä velvollisuus ilmenee julkisuuslain 14 § ja 33 §:stä. Päätöksen pitää täyttää hallintolain 44 § ja 45 § säädetyt hallintopäätökselle asetetut edellytykset. Päätöksen perusteista pitää käydä ilmi, mihin viranomaisen kieltäytyminen perustuu. Perusteen pitää löytyä laista. Jos tiedot annetaan pyynnön mukaisesti, viranomaisen ei tarvitse tästä tehdä erillistä päätöstä.<sup>251</sup> Viranomaisen on tehtävä päätös myös luovuttaessaan tietoa, jos tietojen luovutus sisältää muun henkilön tietoja. Tietojen luovutustilanteissa päätös tehdään sille henkilölle, jonka tietoja luovutetaan.

### 5.3 Alaikäisen tiedonsaantioikeus ja sen rajoittaminen

#### 5.3.1 Alaikäisen oikeus saada tietoa itseään koskevassa asiassa

Alaikäisellä henkilöllä on asianosaisasema silloin, kun hänellä on puhevallan käyttöoikeus asiassa tai alaikäiselle on säädetty asianosaisen asema erikseen laissa. Puhevallan käyttöoikeus määräytyy, joko hallintolain 14 § mukaan tai erityislaissa säädetyn poikkeavan ikärajan mukaan. Lastensuojelulaissa on määritelty, että alaikäinen on aina asianosainen. Hallintolaissa yleiseksi vajaanpuhevallan käyttöoikeuden ikärajaksi on määritelty 15 vuotta. Tämä tarkoittaa sitä, että alaikäinen saa nähtäväkseen myös salassa pidettäviä asiakirjoja asianosaisuuden perusteella. Pääsäännön mukaan asianosaisella on oikeus saada kaikki käsittelyyn vaikuttavat asiakirjat nähtäväksi, jotka voivat vaikuttaa tai vaikuttavat asian ratkaisemiseen. Tämä pääperiaate pätee myös alaikäiseen. Julkisten asiakirjojen osalta alaikäisellä on samat oikeudet asiakirjoihin kuin täysi-ikäiselläkin henkilöllä. Julkisuusperiaatteen mukaan kaikilla on oikeus julkisiin asiakirjoihin.<sup>252</sup>

Salassa pidettävien asiakirjojen osalta samat rajoitussäännöt pätevät myös alaikäiseen asianosaiseen. Tiedonsaannin rajoittamisen yhteydessä on tärkeää huomata, että rajoittamisen edellytyksiä tulee tulkita suppeasti myös alaikäisen kohdalla. Alaikäisyys ei aseta kategorisesti esteitä tiedonsaannille. Alaikäisen tiedonsaanti on turvattu jo LOS:n 13 artiklassa ja sen mukaan alaikäisellä on oikeus saada tietoa. Alaikäinen saa hakea ja vastaanottaa tietoa muodostaakseen oman mielipiteensä. Perustuslaki takaa alaikäiselle tämän oikeuden, koska julkisuusperiaatteen noudattamiselle ei ole asetettu ikärajaa. LOS:ssa painottuukin juuri mielipiteen muodostamisen vapaus ja kuulluksi tule-

<sup>250</sup> K. & T. vs. Finland (12.7.2001, GC, no. 25702/94); H.K. v. Finland (26.9.2006, no. 36065/97).

<sup>251</sup> Rätty 2010 s. 347–349.

<sup>252</sup> Mäenpää 2013 s. 452–457.

misen oikeus. Näitä osallisuusperiaatteen mukaisia oikeuksia tukee tiedonsaantioikeus. Ilman tietoa ei voi muodostaa yleisestä asiasta näkemystä eikä voi näin ollen vaikuttaa yhteiskunnalliseen päätöksentekoon tai perheensisäiseen päätöksentekoon. Alaikäisen vapaa mielipiteenmuodostus ei ole myöskään mahdollinen oman asian käsittelyn yhteydessä, jos alaikäisellä ei ole tietoa käsiteltävästä asiasta ja siihen liittyvistä tiedoista. Alaikäisen kuuleminen olisikin täysin turhaa, jos alaikäiselle ei samalla annettaisi tietoa asiaan käsittelyyn vaikuttavista seikoista. Alaikäisellä on siis yhtäläiset oikeudet tietoon kuin aikuisella. Pääsääntöön on olemassa poikkeus. Sellaista tietoa ei tule antaa alaikäiselle, joka vaarantaa hänen terveyttään, kehitystään tai mahdollisesti vaarantaa alaikäisen suhdetta omiin vanhempiinsa.<sup>253</sup>

### 5.3.2 Mielipiteen selvittäminen, riittävä tieto ja alaikäisen kuuleminen

On lapsen edun mukaista saada riittävästi tietoa omasta asiastaan. Ilman kattavaa tietoa alaikäisen on mahdotonta muodostaa omaa näkemystään asiasta, joka perustuisi käsiteltävän asian kannalta tärkeisiin tietoihin. Jos alaikäinen ei pysty muodostamaan omaa näkemystään, ei hän pysty myöskään ilmaisemaan omaa perusteltua tahtoaan.<sup>254</sup> Mielipiteen painoarvoa ja oikeudellista merkitystä pohdittaessa käytetään informed consent -periaatteen mukaisia kriteereitä tai muita viranomaisen luomia kriteereitä. Informed consent -periaatteen yhtenä kriteerinä on, että alaikäinen on saanut riittävästi tietoa ja hän ymmärtää saamansa tiedon. Näkemystä on myös harkittu huolellisesti sekä mielipiteen muodostaminen on tapahtunut vapaasti. Näiden kriteerien lisäksi arvioidaan, onko alaikäinen riittävän päätöskykyinen muodostamaan näkemyksensä.

Jos alaikäiselle ei anneta tietoa, eikä häntä ohjata asiassa, niin miten alaikäinen voisi ilmaista omaa tahtoaan kriteerien mukaisesti. Toisaalta taas, jos tietoa ei anneta, niin loukataan LOS:n perustavanlaatuisiksi tarkoitettuja periaatteita. LOS:n ajatuksena on ollut suojata alaikäisen oikeutta osallisuuteen. Tietojensaantioikeuden voi katsoa vahvistavan osallisuutta. Lastensuojelulain 20 § 1 momentin ja 5 § mukaan viranomaisella on velvollisuus antaa tietoa myös mielipiteen selvittämisen yhteydessä. Viranomaisen pitää harkita, mikä tieto on olennaista ja tärkeää asiassa. Tiedon pitäisi auttaa alaikäistä ymmärtämään käsiteltävänä olevaa asiaa, sekä auttaa alaikäistä muodostamaan asiasta omaa näkemyksensä.<sup>255</sup> Alaikäinen tarvitsee kahdenlaista tietoa. Ensinnäkin hän tarvitsee tietoa käynnissä

<sup>253</sup> Aer 2012 s. 209–221.

<sup>254</sup> Myös EIT on nähnyt tärkeäksi asianosaisten tiedonsaantioikeuden ja mahdollisuuden osallistua päätöksentekoon ks. esim. Hirvelä & Heikkilä 2013 s. 434–435; Rätty 2010 s. 157–162; Aer 2012 s. 224–225.

<sup>255</sup> LOS 12 ja 13 art. sekä Rätty 2010 s. 157–160.

olevasta hallintomenettelystä sen eri vaiheista ja siinä kerättävistä tiedoista. Toiseksi alaikäinen tarvitsee tietoa juuri kyseessä olevasta hallintomenettelystä ja toisaalta hän tarvitsee tietoa siitä, miksi hänen näkemystään selvitetään. Eli alaikäinen tarvitsee tiedon, että hänellä on oikeus kertoa omista kokemuksistaan ja myös oikeus muodostaa oma mielipiteensä asiasta. Alaikäiselle pitää jollain tavalla kertoa mielipiteen merkityksestä ja vaikutuksista asian käsittelyyn. Tässä yhteydessä on toki aina muistettava, että mielipiteen selvittäminen tulisi tehdä hienovaraisesti tungettelematta. Alaikäiselle pitää kertoa, että hän saa ilmaista itseään, mutta hänen ei ole pakko sitä tehdä. Alaikäistä tulisi kannustaa myös kysymään tietoa.<sup>256</sup>

Jos lain mukaan alaikäisellä on oikeus käyttää puhevaltaa, niin hänelle pitää antaa tietoa laajasti. Tiedon nähdään auttavan alaikäistä ymmärtämään prosessia paremmin ja toisaalta hän pääsee mahdollisimman varhaisessa vaiheessa aidosti osalliseksi omassa asiassaan. Materiaalia kertyy koko hallintomenettelyn ajan lisää. Tästäkin syystä on kohtuullista, että alaikäinen saisi tietoa jo aiemmin, eikä kaikkea aineistoa tuoda esille vasta kuulemisvaiheessa.<sup>257</sup> Tiedonsaantioikeus korostuu erityisesti kuulemistilanteissa. Alaikäisen tulisi saada samalla tavalla kaikki päätöksentekoon vaikuttavat tai mahdollisesti vaikuttaneet asiakirjat nähtäväkseen kuin muun asianosaisen. Jos näin ei tapahdu, voiko kuuleminen täysimääräisesti toteutua. Kuulemisen perusajatuksena on taata asianosaisen oikeusturva ja tämä oikeus kuuluu myös alaikäiselle. Asianosaisella pitää olla mahdollisuus varmistua siitä, että asian ratkaisemiseksi käytetään relevanttia ja oikeaa tietoa. Samalla asianosainen voi varmistua, että häneltä itseltään on pyydetty kaikki tarpeellinen tieto asian ratkaisemiseksi. Jos alaikäiselle ei tuoda tietoon asiaan vaikuttavia seikkoja, ei alaikäinen voi kuulemistilanteessa ottaa kantaa siihen, perustuuko viranomaisen käsitys oikeisiin tietoihin. Erityisesti alaikäisen kohdalla tiedon panttaaminen voi johtaa siihen, että alaikäisen on vaikeaa ymmärtää ratkaisun sisältöä ja siihen johtaneita perusteita.<sup>258</sup> Alaikäisellä voi olla myös vaikeuksia ymmärtää, miksi hänen mielipiteensä ei vaikuttanut hänen odottamallaan tavalla päätökseen.

Hallintolain 36 §:ssa on tarkennettu kuulemisen liittyvää asiakirjakäytäntöä. Lähtökohta on, että kaikki asiakirjat annetaan nähtäväksi, joko alkuperäisenä tai kopiona. Tämä sama menettely pätee esimerkiksi lastensuojelulain 20 § mukaisessa kuulemisessa. Alaikäiselle on annettava nähtäväksi kaikki viranomaisen käytössä olevat asiakirjat ja viranomaisen laatimat asiakirjat. Erityisesti lasten-

<sup>256</sup> Pajulampi 2013; de Godzinsky 2013 s. 168–171; Rätty 2010 s. 157–160.

<sup>257</sup> Rätty 2010 s. 161.

<sup>258</sup> Ks. esim. Rätty 2010 s. 347.



suojeluprosessissa kertyy viranhaltioiden laatimaa materiaalia, koska viranomaiselle on säädetty velvollisuus kirjata ylös saadut tiedot ja tapahtumat.<sup>259</sup>

### 5.3.3 Alaikäisen tiedonsaantioikeuden rajoittamista koskevia erityispiirteitä

Julkisuuslain 11 § 2 momentin mukaan asianosaisen oikeutta saada salassa pidettävää tietoa on rajoitettu. Rajoittamisen perusteita olivat erittäin tärkeä yleinen etu, erittäin tärkeä yksityinen etu, lapsen etu tai muu erittäin tärkeä etu. Laissa ei kuitenkaan ole määritelty mitään ikärajoja tiedonsaannille tai tiedonsaannin rajoittamiselle. Ei siis ole mitään automaattista syytä rajoittaa alaikäisen tiedonsaantioikeutta, vaan tässäkin on lähdettävä samoista periaatteista liikkeelle kuin täysi-ikäisen kohdalla. Alaikäisyys toki tuo omat erityispiirteensä tilanteissa, jossa kyseessä on sellainen salassa pidettävä tieto, joka saattaa sisältää mieltä järkyttävää tietoa. Samaa arviota käytetään myös aikuisen kohdalla. Henkilölle ei saa luovuttaa sellaista tietoa, joka voi vaarantaa hänen terveystensä. Alaikäisen kohdalla voi katsoa, että alaikäisen suojaamiseksi kynnys voi olla matalammalla.<sup>260</sup>

Räty tuo esille sen näkemyksen, että asianosaisen tiedonsaantia rajoitettaessa tai rajoittamisarviointia tehtäessä, voi merkitystä olla sillä, kuka tietoa pyytää. Räty ei kuitenkaan ota kantaa, miten tämä vaikuttaisi tietopyyntöön.<sup>261</sup> Vaikutus voi olla kahdenlainen. Toisaalta huoltajalle voidaan antaa myös aineistoa, joka sisältää mieltä järkyttävää materiaalia, jos sen antaminen ei vaaranna erittäin tärkeää yksityistä etua esimerkiksi henkilön turvallisuutta. Huoltajien välisissä ristiriitatilanteissa voi toisen yksityisyyden suojaamiseksi olla tärkeää rajoittaa toisen tiedonsaantioikeutta. Tällaisessa tilanteessa voi taas olla niin, että alaikäisen tiedonsaantioikeutta ei ole syytä rajoittaa. Rajoittamiseen liittyvät tekijät ei ole yksiselitteisiä, vaan tiedonsaannin rajoittamisen yhteydessä on kyse pääsäännöstä poikkeamisesta. Rajoitusedellytyksiä tulee aina soveltaa suppeasti. Tämä johtaa siihen, että rajoittamisen perusteiden pitää olla vahvoja ja todellisia. Jos tiedonantamista alaikäiselle rajoitetaan, niin pelkkä vetoaminen lapsen etuun ei riitä. Perusteluista tulee ilmetä, mistä syystä lapsen etu vaarantuu. Tässä kohdassa voi todeta sen, että perusteleminen ei myöskään saa vaarantaa salassa pidettävää tietoa.

<sup>259</sup> Räty 2010 s. 157–160; EOA

<sup>260</sup> Räty 2010 s. 345–346; de Godzinsky 2013 s. 168–171.

<sup>261</sup> Räty 2010 s. 345–346.

## 6 LOPPUPÄÄTELMÄ

### 6.1. Johtopäätöksiä

Lapsen oikeuksien sopimuksen tavoitteena on ollut alaikäisen aseman vahvistaminen yhdenvertaisena yksilönä eli oikeussubjektina niin lain edessä kuin yhteiskunnassa. LOS:n tavoitteena on ollut vaikuttaa sopimusvaltioiden lainsäädäntöön ja käytäntöihin. Lapsen oikeudet on synnyttänyt uudenlaista ajattelua, joka näkyy lapsioikeuden kehittymisenä. Alaikäisen asemaa tarkastellaan sekä yhteiskunta- että oikeustieteellisessä tutkimuksessa. Molempia tutkimusotteita tarvitaan ja niiden välinen kiinteämpi yhteistyö voisi tuottaa hedelmää. Oikeustieteellisessä tutkimuksessa keskitytään pääsääntöisesti oikeustieteen sisäiseen näkökulmaan eli systematisoidaan ja analysoidaan oikeudellisia lähteitä ja sisältöjä. Tämän kaltainen tarkastelu on tärkeää ja ennen kaikkea lapsioikeudellisessa tarkastelussa tarvitaan systematisointia, jotta löytyisi yhteisiä käsitteitä kuvaamaan alaikäisten oikeuksia ja asemaa. Samalla tarvitaan myös työvälineitä erilaisten periaatteiden konkretisoinnille ja mahdollisia arviointikriteereitä hyvin abstrakteille ja arvolatautuneille periaatteille. Yksi hyvä esimerkki yhteisestä arviointikriteeristöstä on informed consent -periaate. Alun perin liittynyt lääkärin velvollisuuteen informoida potilasta, mutta sitä kehitettiin potilaan oikeuksien ja itsemääräämisen vahvistamiseksi. Alaikäisten osalta on nähty haasteeksi, miten arvioidaan heidän itsemääräämisoikeuden tasoansa ja mielipiteelle annettava painoarvoa. Sittemmin korkein oikeus on oikeuskäytännössään käyttänyt periaatteen mukaisia kriteereitä arvioidessaan alaikäisen mielipiteen vaikutusta asian ratkaisuun muunkin kuin potilaslain yhteydessä.

Lapsioikeus kehittyi ja saa uusia ulottuvuuksia koko ajan. Alaikäisen asemaa koskeva keskustelu vilkastui 1970-luvulla. Silloin syntyi myös lapsen etua koskeva käsite ja periaate. LOS:n syntymisen aikoihin alkoi vilkas keskustelu alaikäisten asemasta itsenäisenä oikeussubjektina. Lapsioikeudellista keskustelua käytiin ennen muuta yksityisoikeuden puolella Suomessa. Alaikäisen asema linkittyikin vahvasti perheoikeuteen ja perhe ensisijaisesti määrittää alaikäisen suhdetta huoltajiin ja muihin ihmisiin. Lainsäädäntö kehittyi ensin perhettä koskevien säädösten osalta. Niissä määriteltiin myös alaikäisen asemaa ja suhdetta vanhempiinsa. Ensin alaikäiset saavuttivat tasa-arvoisen asemana suhteessa muihin alaikäisiin, kun lainsäädännöstä poistettiin vanhempien siviilisäädyn vaikutukset. Kaikilla lapsilla oli samat oikeudet vanhempiinsa, olivatpa heidän vanhempansa avioliitossa tai eivät. Alaikäiselle syntyi oikeuksia saada huolenpitoa molemmilta vanhemmiltaan sekä oikeus tavata heitä, vaikka vanhemmat eivät asuisikaan yhdessä. Alaikäiselle syntyi oikeus myös

ilmaista itseään ja lausua mielipiteensä omassa asiassa. Alaikäisen asema säädöksissä on kokenut muutoksia alisteisesta asemasta kohti itsemääräämisen suuntaa.

Lapsen oikeuksien sopimuksen perusteella alaikäiselle muodostui kaksijakoinen oikeuksien asetelma. Yhtäältä alaikäisellä on oikeus saada suojelua, turvaa ja huolenpitoa. Toisaalta alaikäisellä on oikeus osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon sekä yhteiskunnalliseen keskusteluun. Keskeiseksi koko alaikäisen asemaa ja päätöksentekoa koskevaksi periaatteeksi muodostui lapsen edun periaate. Alaikäisiä koskevassa päätöksenteossa ja erilaisissa yhteiskunnallisissa ratkaisuisissa on aina arvioitava lapsen etua. Sen voi nähdä tarkoittavan päätöksenteossa tavoiteltavaa päämäärää. Ratkaisujen pitäisi aina olla lapsen edun mukaisia. Lapsen etu on myös arviointikriteeri, jonka avulla päätöksentekijä vertailee eri vaihtoehtoja. Lapsen edun periaate auttaa siis punnittaessa eri intressejä. Päätöstä tehtäessä on monesti eri intressit vastakkain tai osin ristiriidassa keskenään. Lapsen edulle tulisi antaa etusija suhteessa muiden intresseihin. Tästä on esitetty myös erilaisia näkemyksiä. Alaikäisen voi katsoa nauttivan erityistä suojaa ja suojelua. Viranomaisen velvollisuus on vahvistaa lapsen edun toteutumista.

Vaikka lapsioikeuden voi katsoa kuuluvan yksityisoikeuteen ja jopa perheoikeuden sisälle, voi perustellusti esittää myös toisenlaisia näkemyksiä. Alaikäisen asemaa keskeisesti määrittävä LOS on kansainvälinen ihmisoikeussopimus ja perustuslaissa on vahvistettu alaikäisten asema Ihmis- ja perusoikeudet katsotaan kuuluviksi valtiosääntöoikeuteen. Valtiosääntöoikeus taas kuuluu julkisoikeuteen.. Ihmisoikeudet ovat perustavaa laatua olevia, joten ne ovat läsnä muillakin oikeudenaloilla. Toinen keskeinen julkisoikeuteen kuuluva oikeuden ala on hallinto-oikeus. Alaikäisen asemaan ja itsemääräämisoikeuteen liittyy paljon viranomaisen tekemiä päätöksiä. LOS:ssa on määritelty osallisuus eli oikeus ilmaista mielipide, tulla kuulluksi tuleminen sekä saada tietoa, koskee myös hallintomenettelyä. Näiden oikeuksien voi katsoa edustavan myös perusoikeuksina määriteltyjä oikeuksia ja niiden voi katsoa kuuluvan hallinto-oikeuteen menettelyllisinä perusoikeuksina. Yhtä kaikki alaikäisen oikeudet ja asema linkittyvät monille oikeudenaloille. Tästä syystä onkin tärkeää puhua lapsioikeudesta, joka linkittyy sekä yksityis- että julkisoikeuteen. Alaikäisen asemaa tulisi tarkastella kokonaisvaltaisesti ja löytää yhteisiä kriteereitä ja kategorioita sekä käsitteitä eri oikeudenalojen kesken. Tämä edistäisi huomattavasti alaikäisten itsensä mahdollisuuksia ottaa haltuun omat oikeutensa. Todennäköisesti tämä auttaisi myös alaikäisten kanssa työskentelevien mahdollisuuksia vahvistaa alaikäisten oikeuksien toteutumista.

Lapsen oikeuksien sopimuksen myötä osallisuuden merkitys on korostunut, vaikka sopimuksessa ei käytetä sanaa osallisuus, vaan se on syntynyt eri oikeuksista muodostuvaksi ja kokoavaksi periaatteeksi. Periaatteelle on tyypillistä sen laaja-alaisuus ja tulkintaa ohjaava vaikutus. Osallisuuden keskeinen sisältö on kirjattu LOS:n 12 ja 13 artikloihin. Osallisuus edellyttää oikeutta muodostaa ja ilmaista mielipiteensä vapaasti, tulla kuulluksi itseään koskevissa asioissa sekä oikeutta saada tietoa. Lapsen oikeuksien sopimuksen ajatuksena on ollut vahvistaa alaikäisen mahdollisuutta ottaa osaa, ottaa kantaa, vaikuttaa ja saada tietoa iästä riippumatta. Lapsen oikeuksien komitea on kiinnittänyt huomiota muun muassa Suomessa voimassa oleviin alaikäisen asemaa koskeviin säädöksiin. Suomi onkin saanut moitteita juuri ikärajojen käyttämisestä, koska niiden katsotaan kaventavan alaikäiselle kuuluvia oikeuksia. Ikärajojen ei myöskään katosta ole van sopimuksen hengen mukaisia. Kaavamaiset ikärajat eivät tee oikeutta yksilölle. Jokainen kehittyy eri tahtiin ja omaa erilaiset valmiudet toimia. Tähän asiaan tulisikin kiinnittää huomioita alaikäistä koskevien uudistusten yhteydessä. Kaikille tulisi tarjota mahdollisuus myös kuuluksi tulemiseen. Joka tapauksessa lapsen oikeuksien sopimukseen on kirjattu, että alaikäisen näkemykset tulee huomioida hänen ikänsä ja kehitystasonsa huomioiden. Kuuleminen on ennen kaikkea menettelyllinen oikeusturvatae. Kuuleminen ei sinällään määrittele päätöksen sisältöä, vaan takaa asianosaiselle vaikuttamisen mahdollisuuden ja tietoisuuden oman asiansa käsittelystä. Tästä syystä kuulemisen rajoittaminen vaikuttaa osittain myös erikoiselta, eikä jokaisella kuuluisi olla oikeus olla tietoinen itseään koskevista asioista ja eikö jokaiselle tulisi taata mahdollisuus lausua näkemyksensä asiasta sekä varmistua käytettävien tietojen oikeellisuudesta. Osallisuuden vahvistamisen katsotaan tukevan myös lapsen edun toteutumista.

Alaikäiselle on suomalaisessa perusoikeusjärjestelmässä turvattu samat oikeudet kuin täysi-ikäisillekin henkilölle. Perusoikeudet eivät siis katso ikää, vaan ne on taattu kaikille. Kuitenkin näitä oikeuksia kavennetaan lainsäädännössä. Alaikäisen asemaa on pyritty vahvistamaan ja korostamaan ja näkyy ennen muuta yhdenvertaisuutta koskevassa säännöksessä (PL 6 § 3 mom.), jonka mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisina yksilöinä ja heille on varattava mahdollisuus vaikuttaa. Osallisuuteen liittykin vahvasti vaikuttamisen elementti. Mahdollisuus osallistua luo myös mahdollisuuksia vaikuttaa. Vaikuttaminen on taas sitä, että jokaisella on oikeus muodostaa vapaasti oma mielipiteensä asiasta ja oikeus vapaasti ilmaista oma näkemyksensä. Jotta vaikuttaminen olisi ylipäänsä mahdollista, on jokaisella oltava mahdollisuus hankkia tietoa. Tässä yhteydessä on hyvä huomata, että vaikka alaikäiselle on pyritty turvaamaan mahdollisimman laajat oikeudet perustuslaissa, niin todellinen vaikuttaminen jää vaillinaiseksi. Alaikäisellä ei ole oikeutta asettua ehdokkaaksi vaaleissa eikä mahdollisuutta äänestää vaaleissa. Alaikäisen poliittiset oikeudet eivät ole

yhtäläiset aikuisten kanssa. Suomessa on pyritty luomaan erilaisia yhteiskunnallisen vaikuttamisen keinoja sekä erilaisia väyliä tuoda alaikäisten ääni kuuluviin esimerkkinä voi mainita lasten ja nuorten parlamentit.

Suomessa on jo pitkään järjestetty erilaisia tapahtumia lapsen oikeuksien päivänä 20.11. ja muistuttaa sopimuksen olemassa olosta. Suomi saikin kiitosta Lapsen oikeuksien komitealta sopimuksen 20-vuotisjuhlakampanjasta. Suomeen perustettiin lapsiasianvaltuutetun virka vuonna 2004. Ensimmäinen lapsiasianvaltuutettu aloitti toimessaan 1.9.2005. Myös lapsen oikeuksien valvontaa vahvistettiin 2000-luvulla. Erilaisilla toimilla on pyritty luomaan vaikuttamiskanavia alaikäisille. Eduskunnan oikeusasiamiehen toimistoon perustettiin uusi apulaisoikeusasiamiehen virka vuonna 1997. Virkaan liittyi lapsen oikeuksien toteutumisen seuranta. Eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomuksessa on oma lukunsa lapsen oikeuksista.<sup>262</sup> Kuitenkin on hämmästyttävää, että eduskunnan oikeusasiamiehen tai apulaisoikeusasiamiehen ratkaisuihin ei löytynyt kovinkaan montaa alaikäisen kuulemiseen tai tiedonsaantiin liittyvää ratkaisua. Alaikäisten ääni tuli kuuluviin yksityiseen lastensuojelulaitokseen kohdistuneessa tarkastuspöytäkirjassa. Yhtenä puutteena onkin nähty, että ei ole olemassa yksinkertaista valitus- tai kantelukanavaa. YK:n yleiskokous on hyväksynyt 3. lisäpöytäkirjan, jolla luotiin mahdollisuus yksilö- ja ryhmävalituksille. Lisäpöytäkirjan ratifiointi on Suomessa vielä kesken.

Alaikäisten vaikuttamismahdollisuudet ovat aina sidottuja aikuisten aktiivisuuteen ja haluun toimia. Toisaalta tämä ajatus ei ole ristiriidassa LOS:n kanssa. Siinä ajatuksena on kuitenkin ollut, että alaikäisillä on oikeus saada suojaa, turvaa ja huolenpitoa sekä ohjausta aikuisilta. Alaikäiset ovat kasvamassa itsenäisiksi vaikuttajiksi ja osallistujiksi. Yhdessä tekemällä ehkä tuetaan parhaiten kasvua ja kehitystä. Osallisuus ei tarkoita sitä, että alaikäinen jätetään yksin vastaamaan kaikesta. Itsenäisen aseman kasvattaminen eli itsemääräämisoikeuden lisääntyminen itseään koskevissa asioissa on osoittautunut haastavaksi tehtäväksi Suomessa. Itsenäinen toimintakyky edellyttää suomalaisessa hallintomenettelyssä puhevaltaa. Alaikäisen puhevallan käyttöoikeus antaa alaikäiselle siis menettelyllisiä oikeuksia hallintomenettelyssä, mutta myös muissa prosesseissa. Koska alaikäisellä ei ole automaattista puhevaltaa, vaan alle 18-vuotias on alaikäinen ja vajaavaltainen, pitää alaikäiselle aina erikseen säätää itsenäisestä toimivallasta. Itsenäisen toimintakyvyn lisäksi sen alaikäisen mielipiteelle pitäisi antaa merkittävämpää painoarvoa. Tästä merkittävästä painoarvosta puhuu muun muassa John Eekelaar. Mielipiteelle annettava painoarvo ei poista sitä tosiasiaa, että alaikäisen mie-

---

<sup>262</sup> Paunio 2001 s. 977.

lipide yksin toimisi ratkaisun perusteena. Alaikäisen oman tahdon ilmaisun tarkoituksena on saada tietoa häneltä itseltään. Alaikäisen omat ajatukset, kokemukset ja tiedot voivat antaa päätöksentekijälle arvokasta näkemystä alaikäisen toivomasta ja haluamasta asiantilasta. Huolellinen päätöksen perustelevminen ja alaikäisten näkemysten esiin nostaminen voisivat auttaa asianosaisia ymmärtämään päätöstä paremmin.

Tähän asiaan kytkeytyvät jälleen ikäraajat. Oikeuskirjallisuudessa on useita puheenvuoroja, joissa ikäraajat nähdään liian kaavamaisina ja joustamattomina. Ikärajoihin liittyy myös toinen haaste, ne vaihtelevat eri säädösten välillä. Yhtäältä puhevalta annetaan 12-vuotiaalle toisaalla 15-vuotiaalle tai ikärajaa ei ole lainkaan säädetty. Samoin mielipiteen merkitykselle ja painoarvolle on säädetty ikärajoja. Yleensä 12 vuotta toimii veden jakajana, eli alaikäisen mielipiteellä voi olla ratkaisevaa merkitystä asiankäsitelyssä. Näin on esimerkiksi laissa lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan päätöksen täytäntöönpanosta, jossa on säädetty, että täytäntöönpanoon ei saa ryhtyä, jos 12 vuotta täyttänyt sitä vastustaa.

Mahkonen on nostanut esille tärkeän asian kuulemisen yhteydessä, joka liittyy lapsen iän problematiikkaan. Biologinen ikä kertoo alaikäisen osalta hänen eletyn ajan mukaisen iän eli hänen fyysisen ikänsä. Tämä on yleensä helposti todennettavissa ainakin Suomessa syntyneiden lasten osalta. Toinen paljon haastavampi kysymys on alaikäisen psyko-sosiaalinen ikä. Alaikäisen psyko-sosiaalinen ikä on säädöksissä kuvattua kehitystasoa vastaava ikä. Alaikäisen psyko-sosiaalisen iän selvittäminen on huomattavasti haastavampi tehtävä kuin biologisen iän selvittäminen. Alaikäisellä voi olla hyvät sosiaaliset valmiudet mielipiteen ilmaisemiseen, mutta alaikäisellä voi olla heikot valmiudet analysoida ja muodostaa mielipidettä tai päinvastoin. Tähän liittyy monia mielipiteen selvittämiseen liittyviä haasteita. Viranomaisen pitäisi melko nopeasti päästä selville alaikäisen kyvyistä ilmaista mielipiteensä. Viranomaisen pitäisi myös oivaltaa, millainen lähestymistapa olisi juuri oikea kullekin henkilölle. Mielipidettä pitäisi pystyä ilmaisemaan erilaisin keinoin. Toiselle sanallinen ilmaisu on ongelmallinen. Sanallisessakin ilmaisussa on ihmisten välillä eroja. Toisen on helpompi kirjoittaa ja toisen puhua. Yleisesti ottaen mielipiteen selvittäminen vaatii aikaa ja kärsivällisyyttä. Taus-talla saattaa olla lojaliteettiristiriitakysymyksiä, kaltoin kohtelua, välinpitämättömyyttä aikuisten taholta, väkivaltaa tai erilaisia kommunikoinnin vaikeuksia. Lapsen oikeuksien komitea huomautti Suomea myös tästä asiasta. Sen mukaan vammaisten lasten mielipiteen selvittämiseen tulisi kiinnittää enemmän huomioita.

Mielipiteen selvittämisen merkityksestä ja kuulemisesta on olemassa myös erilaisia näkemyksiä. Tässä työssä on painottunut lapsen oikeudellinen asema eli oikeus esittää mielipide ja tulla kuulluksi. Kuitenkin lasten kehitystä ja vuorovaikutussuhteita tutkineet tukijat varoittavat liiallisesta painostamisesta ja jatkuvasta mielipiteen selvittämisestä. Sinkkonen ja Kalland ovat tuoneet esille alaikäisten herkkyyden ja erityisesti haastavaa elämäntilannetta elävien lasten haavoittuvuuden ja stressaantumisen. Erilaisia perheen sisäisiä konflikteja ratkottaessa alaikäinen voi joutua vanhempiensa väliin tai kokee muuten lojaliteettiin liittyviä ristiriitoja tilanteessa. Alaikäinen ei haluaisi sanoa, että vanhempi ei sovellu huoltajaksi, vaikka näin ajattelisikin. Alaikäinen ymmärtää, että kyseessä on hänen oma vanhempansa ja hänelle tärkeä läheinen ihminen. Jatkuva kuuleminen voi tuntua alaikäiseltä raskaalta ja toisaalta myös turhauttavalta. Alaikäinen ei välttämättä ymmärrä lopputulosta. Hän on voinut sanoa omana tahtonaan yhtä, mutta päätös onkin aivan päinvastainen. Viranomaisen on punninnut tiedossa olevia asioita ja vaihtoehtoja ja pyrkinyt tekemään lapsen edun mukaisen ratkaisun.

Mielipiteen selvittämättä jättämisen taustalla on todennäköisesti jokin edellä olevista syistä. Viranomaisen käytössä olevat resurssit esimerkiksi lastensuojelussa ovat rajalliset. Huolellinen mielipiteen selvittäminen vaatii ensinnäkin sitä, että alaikäiseen tutustutaan ja tämän jälkeen luodaan käsitys hänen kyvystään ilmaista oma näkemyksensä. Oman näkemyksen ilmaisulle pitäisi varata aikaa ja samalla alaikäiselle tulisi tarjota riittävästi tietoa ensinnäkin, miksi mielipidettä kysytään, miten prosessi toimii ja mitä tietoja asian käsittelyn aikana on syntynyt. Viranomaisen velvollisuutena on huolehtia alaikäisen tiedonsaannista. Muutoinkin viranomaisella voi nähdä olevan erityisen vahva rooli alaikäisen aseman suojaajana.

Suomalaista päätöksentekokulttuuria oikeusperiaatteiden ja lainsäädännön tasolla voidaan luonnehtia avoimeksi, julkiseksi ja palvelevaksi. Käytännön soveltamistilanteissa erilaisten sopimusten ja säädösten sisältö ja keskeiset päätöksentekoon vaikuttavat periaatteet saattavat jäädä huomioimatta. Avoimuus ja julkisuus ovat haastavia asioita ja erityisen haastavaksi tilanteen saattaa tehdä alaikäisen läsnäolo. Alaikäistä halutaan suojella sellaiselta tiedolta, jonka katsotaan vaarantavan hänen kehitystään, terveyttään tai suhdettaan vanhempiinsa tai muihin läheisiin. Alaikäisellä on oikeus tietoon julkisuusperiaatteen mukaan yleisjulkisuuden piiriin kuuluvan tiedon osalta. Alaikäisellä on myös asianosaisena oikeus saada tietoa itseään koskevassa asiassa. Hänen kuuluu saada nähtäväksi kaikki viranomaisen päätökseen vaikuttava materiaali tai päätökseen mahdollisesti vaikuttava materiaali. Alaikäisen pitäisi nähdä asiakirjat viimeistään kuulemisen yhteydessä. Tästä syystä voi perustellusti sanoa, että kuuleminen varmistaa alaikäisen tiedonsaantioikeutta.

Kuulemisen tarkoituksena on turvata alaikäiselle varmuus siitä, että käsittelyssä asiassa on käytössä oikeat tiedot ja toisaalta alaikäisellä on oikeus lausua vielä näkemyksensä kaikkien tietojen pohjalta asiasta. Alaikäinen voi vaikuttaa vielä asiankäsittelyyn ennen sen ratkaisemista. Jos jotain tietoa jätetään kertomatta tai antamatta, pitää pääsäännöstä poikkeamiselle olla vahvat perustelut. Rajoituksen pitää koskea vain rajattua osaa aineistosta, jonka on todettu perustellusti vahingoittavan alaikäisen kasvua ja kehitystä tai vaarantavan yksilön etua tai yleistä etua. Kuulemisen kuten mielipiteen selvittämisenkin yhteydessä on muistettava, että alaikäisellä on oikeus olla lausumatta mitään. Jokaisella on oikeus päättää, haluaako ottaa tai ei. Kuuleminen ei ole tällöin jäänyt suorittamatta. Kuulemistilaisuudessa on tärkeää dokumentoida esillä olleet asiat ja asiakirjat sekä alaikäisen ilmaiset näkemykset tai oikeus vaieta.

Kuuleminen on oikeudellisesta näkökulmasta katsottuna ennakkollinen oikeusturvakeino, jolla pyritään takaamaan asianosaisen asema omassa asiassa ja samalla estämään asianosaisen tarvetta turvautua jälkikäteisiin oikeusturvakeinoihin kuten muutoksenhakuun. Ennakollisilla oikeusturvakeinoilla pyritään varmistamaan asianosaisen perusoikeuksien toteutuminen ja viranomaistoiminnan laadukkuus ja oikeellisuus. Hallintopäätösten pitää perustua lakiin ja sen perusteina olevien tietojen tulisi olla oikeita. Asianosaisella pitää olla oikeus tutustua päätöksen taustalla oleviin asiakirjoihin, jotka ovat vaikuttaneet tai ovat voineet vaikuttaa päätökseen. Asianosaisella on oikeus tuoda julki näkemyksensä asiasta ja pyytää poistamaan virheellinen tieto. Huolellisesti ja avoimesti hoidettu päätöksentekoprosessi hyödyttää sekä päätöksensajaa että sen tekijää.

Suomalainen säädäntö sisältää erilaisia ikärajoja ja käsitteitä, joilla on merkitystä alaikäisen aseman määräytymiseen. Käytössä ei ole yhtenäistä käsitteistöä osallisuudesta ja sen tasoista. Monessa yhteydessä mielipiteen selvittäminen ja kuuleminen rinnastetaan toisiinsa, vaikka niillä on omat roolinsa prosessissa. Mielipiteen selvittäminen ei ole määrämuotoinen toimi, vaan kyse on näkemysten ja ajatusten sekä tahtotilan esittämisestä. Kuuleminen taas on menettelyllinen toimi. Siihen sisältyy oikeus esittää näkemyksiä, mutta myös selvityksiä ja siihen liittyy vielä päätöksen perusteena olevien tietojen läpikäyminen. Kuuleminen on keino varmistua, että päätöksentekijällä on käytössään oikeat tiedot ja vain oikeat tiedot. Jos asianosainen havaitsee tiedoissa puutteita, avautuu hänelle mahdollisuus ennen päätöstä korjata puutteet. Vaikka de Godzinsky tuo esille, että mielipiteen selvittämisen ja kuulemisen erottaminen on suomalainen juttu, niin tämän asian voi nähdä myös toisin. Lapsen oikeuksien sopimuksessa mielipiteen selvittäminen ja kuuleminen on eroteltu omiksi kohdiksi. Tätä eroa on pyritty myös tässä tutkimuksessa avaamaan. Mielipiteen selvittämisen vahvistaa



omalta osaltaan alaikäisen oikeutta osallistua oman asiansa käsittelyyn, mutta kuuleminen menettelyllisenä oikeusturvatakeena vahvistaa osallisuutta. Kuulemiseen sisältyy oikeus vielä kerran tai ainakin kerran esittää mielipiteensä sekä saada tietoa omasta asiastaan ja siihen vaikuttavista seikoista.

Käsitteisiin liittyvä epäselvyys saattaa johtua siitä, että yksityisoikeuden alaan kuuluvissa säädöksissä puhutaan pääsääntöisesti vain mielipiteen selvittämisestä, kun taas hallintomenettelyssä ja hallintoprosessioikeudessa puhutaan sekä mielipiteen selvittämisestä että kuulemisesta. Yksityisoikeuden puolella kuuleminen astuu kuvaan vasta oikeudenkäyntiä koskevissa säädöksissä.

## 6.2 Tulevaisuudessa pohdittavaksi

Kuten de Godzinsky oman tutkimuksensa johtopäätöksissä totesi, olisi hyvä tutkia alaikäisten omia näkemyksiä ja kokemuksia tuomioistuin prosessista. Alaikäisten ääni ei ole vahvasti kuuluvilla tutkimuksessa. Tähän toki liittyy tutkimuseettisiä kysymyksiä, mutta ei ole mahdotonta. Alaikäisillä on lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artiklan mukaisesti oikeus ilmaista mielipiteensä ja vaikuttaa kaikissa lasta koskevissa asioissa. Alaikäisiä koskevan tutkimuksen voi nähdä omalta osaltaan antavan väylä ilmaista mielipiteitä. Alaikäiset nähdään oman ikävaiheensa asiantuntijoina. Tästä syystä alaikäisiltä olisi tärkeää kysyä heidän näkemyksiään ja kokemuksiaan. Näkemykset ja kokemukset ovat aina subjektiivisia, joten ei sen enempää aikuisten kuin alaikäisten esittämät näkemykset ole enempää tai vähempää totta. Kyseessä on kokemukset ja näkemykset, joita voi erilaisin tutkimusmenetelmin kerätä, analysoida ja kertoa tuloksia.<sup>263</sup>

Suomalaisessa lainsäädännön uudistustyössä olisi tärkeää kiinnittää huomiota ikärajojen käyttämiseen osallisuutta rajoittavina tekijöinä. Alaikäisyyttä ja vajaavaltaisuutta rajaa jo 18 vuoden ikä. Ikärajat toimivat käytännössä rajoittavina ja toisaalta ne loukkaavat sekä lapsen oikeuksien sopimuksen henkeä että perustuslain yhdenvertaisuutta. Ikärajat eivät anna yksilölle tilaa tulla kohdattuksi sellaisena kuin on. Jokaisella pitäisi olla oikeus tulla kuulluksi itseään koskevassa asiassa. Kuuleminen turvaa sekä mielipiteen selvittämistä että tiedonsaantia. Tästäkin syystä kuulemisen voi nähdä keskeisesti turvaavan osallisuutta. Ikärajojen lisäksi olisi tärkeää kiinnittää huomioita suomalaisen lainsäädännön monimutkaisuuteen. Alaikäisen asemasta on säädetty todella monessa kohdassa erikseen. Puhevallan käytön rajoittamisen syitä voisi tutkia enemmän.

<sup>263</sup> Ks. esim. Nieminen 2010 s. 33–40; Strandell 2010 s. 92–110.

Joka tapauksessa alaikäisen on mahdotonta itse valvoa omia oikeuksiaan eikä niiden valvonta ole helppoa myöskään aikuiselle. Alaikäisillä pitäisi olla helppo ja yksinkertainen väylä tuoda esille omiin oikeuksiinsa liittyviä puutteita. Myös aikuisten pitäisi ottaa enemmän vastuuta alaikäisten oikeuksien toteuttamisessa ja turvaamisessa. Nieminen on nostanut esille tärkeän näkökulman, että lapsen etu toteutuu parhaiten takaamalla hänelle ja muille kuuluvat ihmis- ja perusoikeudet<sup>264</sup>. Alaikäisten aseman vakiintuminen itsenäiseksi oikeussubjektiksi vaatii aikaa ja keskustelua. Asenteet ja olemassa olevat rakenteet eivät muutu hetkessä. Mutta jotta muutosta tapahtuisi, pitää alaikäisten oikeuksista puhua ja miettiä keinoja, joilla alaikäiset tehdään tietoisemmiksi omista oikeuksistaan. Varmasti myös koululaitoksella on tässä keskeinen rooli. On myös mielenkiintoista seurata, millä tavalla lapsen oikeuksien sopimukseen lisätty yksilö- ja ryhmävalitus mahdollisuus tulee vaikuttamaan alaikäisen asemaan ja oikeuksien kehitykseen.

---

<sup>264</sup> Nieminen 2004 s. 620.