

**VAASAN YLIOPISTO**  
**FILOSOFINEN TIEDEKUNTA**

Satu Nikupaavo

**OPPILAIDEN OSALLISUUS PERUSKOULUSSA**

Julkisoikeuden  
Pro gradu -tutkielma

**VAASA 2016**

**SISÄLLYS**

|  |           |
|--|-----------|
| <b>KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO</b>  | <b>3</b>  |
| <b>LYHENTEET</b>   | <b>4</b>  |
| <b>TIIVISTELMÄ</b>   | <b>5</b>  |
| <b>1. JOHDANTO</b>   | <b>7</b>  |
| 1.1 Tutkimuksen lähtökohdat ja osallisuus yhteiskunnassamme                                      | 7         |
| 1.2 Tutkimuksen tehtävä ja rajaus  | 8         |
| 1.3 Tutkimuksen eteneminen, tutkimusaineisto sekä tutkimusmenetelmä                              | 9         |
| <b>2. OSALLISUUDEN LÄHTÖKOHDAT</b>   | <b>12</b> |
| 2.1 Lapsen osallisuus- käsitteen moninaisuus   | 12        |
| 2.2 YK:n lapsen oikeuksien sopimus   | 15        |
| 2.2.1 Sopimuksen velvoitteet   | 15        |
| 2.2.2 Sopimuksen valvonta, toimivuus ja painoarvo kansallisessa toiminnassa                      | 16        |
| 2.2.3 LOS:n yksilövalitusmenetelmä ja Ruotsin matalan kynnyksen oikeusturvaviranomainen lapsille | 18        |
| 2.3 Osallisuus perusoikeutena  | 21        |
| 2.3.1 Yleinen lapsen osallisuus  | 21        |
| 2.3.2 Oikeusturva osallisuuden toteuttajana  | 24        |
| <b>3. OSALLISUUSKEINOT PERUSOPETUKSESSA</b>  | <b>28</b> |
| 3.1 Osallisuuden perusteet perusopetuksessa  | 28        |
| 3.2 Opetussuunnitelma ja paikallinen osallisuus  | 30        |
| 3.3. Osallisuus perusopetuksen arkipäivässä  | 32        |
| 3.3.1 Oppilaskunnat  | 32        |
| 3.3.2 Muut osallisuuskeinot  | 34        |
| 3.4 Oppilas vai huoltaja osallisuuden toteuttajana   | 36        |
| 3.4.1 Itsemääräämisoikeus oppilashuollossa   | 36        |

|  |           |
|--|-----------|
| 3.4.2 Oppilaan näkemysten huomioiminen uskonnonopetuksessa               | 39        |
| <b>4. OPPILAAN OSALLISUUSKEINOT NUORENA KUNTALAISENA JA KANSALAISENA</b> | <b>43</b> |
| 4.1. Kuntalaisen yleinen osallisuus sekä kunnan tiedottamisvelvollisuus  | 43        |
| 4.2 Kuntalaisen aloiteoikeus   | 49        |
| 4.3 Kuntalaisen oikeusturva  | 52        |
| 4.4 Nuorison osallisuus  | 56        |
| 4.4.1 Nuorisovaltuusto kunnassa  | 56        |
| 4.4.2 Nuorten yleinen osallisuus   | 57        |
| <b>5. JOHTOPÄÄTÖKSET</b>   | <b>61</b> |
| <b>LÄHDELUETTELO</b>   | <b>63</b> |

**KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO**

Kuvio 1. Lapsen osallisuuden normatiivinen hierarkiapyramidi.

14

## LYHENTEET

|          |   |
|----------|---|
| BEO      | Barn- och elevombudet (Ruotsin lapsi- ja oppilasasiamies) |
| EIS      | Euroopan ihmisoikeussopimus                               |
| EOAM     | Eduskunnan oikeusasiamies                                 |
| EU       | Euroopan unioni   |
| HE       | Hallituksen esitys eduskunnalle                           |
| HKäyttöL | Hallintolainkäyttölaki 586/1996                           |
| HL       | Hallintolaki 434/2003                                     |
| HTL      | Laki lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta 361/1983      |
| KuntaL   | Kuntalaki 365/1995  |
| KieliL   | Kielilaki 423/2003  |
| LL       | Lastensuojelulaki 417/2007                                |
| LOS      | Yhdistyneiden kansakuntien lapsen oikeuksien sopimus      |
| OPS      | Valtakunnallinen opetussuunnitelma                        |
| PeVM     | Perustuslakivaliokunta                                    |
| PL       | Suomen perustuslaki 11.6.1999/731                         |
| POL      | Perusopetuslaki 21.8.1998/628                             |
| PotL     | Laki potilaan asemasta ja oikeuksista 785/1992            |
| SiVL     | Sivistysvaliokunta  |
| UskVapL  | Uskonnonvapauslaki 453/2003                               |
| YK       | Yhdistyneet kansakunnat                                   |

---

**VAASAN YLIOPISTO****Filosofinen tiedekunta**

|                              |                                     |                      |
|------------------------------|-------------------------------------|----------------------|
| <b>Tekijä:</b>               | Satu Nikupaavo                      |                      |
| <b>Pro gradu -tutkielma:</b> | Oppilaiden osallisuus peruskoulussa |                      |
| <b>Tutkinto:</b>             | Hallintotieteiden maisteri          |                      |
| <b>Oppiaine:</b>             | Julkisoikeus                        |                      |
| <b>Työn ohjaaja:</b>         | Niina Mäntylä                       |                      |
| <b>Valmistumisvuosi:</b>     | 2016                                | <b>Sivumäärä: 73</b> |

---

**TIIVISTELMÄ:**

Oppilaiden ja yleisesti lasten osallisuuden puutteet ovat olleet esillä ja viimeisen kymmenen vuoden aikana niitä on pyritty parantamaan uudistamalla lainsäädäntöä, perustamalla lapsiasiavaltuutetun virka ja luomalla erilaisia lasten sekä nuorten vaikutusmahdollisuuksia. Uudistusten myötä merkittäviä parannuksia ei lasten osallisuuteen ole tapahtunut ja syynä ei aina ole ollut raha tai lainsäädännölliset esteet vaan asenteet, kiire ja puutteet tiedossa. Osallisuuden toteutumattomuudella voi olla suuria vaikutuksia lasten ja nuorten hyvinvointiin, jonka johdosta sivistysvaliokunta on nostanut koulun sekä siellä toimivan yhteisöllisyyden ja vuorovaikutuksen avainasemaan hyvinvoinnin parantamisessa.

Lasten osallisuus oikeuksien tutkiminen on tärkeää, sillä Suomi on sitoutunut YK:n lapsen oikeuksien sopimukseen (LOS), jonka yksi keskeisimmistä periaatteista on lapsen oikeus osallistua. Suomi on saanut sopimusta koskevista laiminlyönneistä huomautuksia YK:n lapsen oikeuksien komitealta ja muutenkin oikeuskirjallisuudessa on huomioitu sopimuksen vähäinen vaikuttavuus, vaikka sopimus on ratifioitu lain tasoisesti.

Lapsen osallisuuden lisäksi yhteiskunnassamme yhdeksi huolenaiheeksi on noussut yleinen demokraatiavaje. Tähän liittyen perustuslakivaliokunta on antanut oman lausuntonsa asiasta ja ollut erittäin huolestunut äänestysaktiivisuuden laskusta sekä osallisuuden eriarvoistumisesta. Osallisuuden toteutumiseen vaikuttaa usein koulutustaso ja sosiaalinen asema, jonka johdosta demokratian legitimitetti laskee koko yhteiskunnassa, kun niin sanotut huonompi osaiset eivät voi tai osaa osallistua. Suuri rooli demokratian ja osallisuuden toteutumisessa on käytännön toiminnalla sekä harjoittelulla, jonka toteutuminen voidaan taata lapsesta asti tapahtuvalla demokratiakasvatuksella.

Tutkimuksessa kartoitetaan mitä lapsen osallisuudella tarkoitetaan ja miten siitä on säännelty Suomessa. Perusopetuksen lainsäädännössä on oppilaiden osallisuuden perusteet, mutta kansainväliset sopimukset sekä perusoikeudet tuovat omat vaikutuksensa oikeuksiin. Oppilaan osallisuus oikeuksia voidaan pohtia myös laajemmin, kun huomioidaan oppilaille kuuluvat kuntalaisten osallisuus oikeudet sekä nuorten yleiset oikeudet. Huoltajalla on oma rooli oppilaan osallisuus oikeuksien toteutumisessa, joten on hyvä pohtia millaiset vaikutukset huoltajan osallisuudella on oppilaan oikeuksiin.

Tutkimusmetodinä on oikeusdogmaattinen eli lainopillinen tutkimusmenetelmä. Tutkimuksessa systematisoidaan ja tulkitaan osallisuuteen liittyvää normistoa. Tutkimusaineistona on lainsäädäntö, lainvalmisteluaineisto, eduskunnan erilaiset materiaalit, oikeuskäytäntö, oikeuskirjallisuus sekä valtakunnalliset kyselyt. Yksi merkittävimmistä lähteistä tutkimuksessa on YK:n lapsen oikeuksien sopimus, joka on Suomessa ratifioitu laintasoisella säädöksellä. Muita tärkeitä lähteitä ovat Suomen perustuslaki (731/1999), perusopetuslaki (628/1998) ja sen valmisteluaineisto, asteittain vuoden 2016 syksyllä voimaan tullut uusi opetussuunnitelma sekä oikeuskirjallisuudesta Henna Pajulammen väitöskirja Lapsi, oikeus ja osallisuus.

---

**AVAINSANAT:** Osallisuus, oppilas, oikeusturva, perusoikeudet, perusopetus, huoltaja



## 1. JOHDANTO

### 1.1 Tutkimuksen lähtökohdat ja osallisuus yhteiskunnassamme

Tutkielmassani lähdän selvittämään oppilaan osallisuus- ja vaikutusmahdollisuuksia koulun arkipäiväisessä toiminnassa sekä sen ulkopuolella koulun toimintaan. Innostukseni aiheeseen lähti, kun suoritin Hallintotieteiden maisterin tutkinnon harjoittelun Kalamajoen kaupungilla hyvinvointipalveluiden sivistystoimessa. Sain harjoittelun aikana tutustua erilaisten töiden avulla perusopetukseen liittyvään lainsäädäntöön, jonka johdosta myös Pro gradun aihe perusopetuksen puolelta tuntui luontevalta.

Oppilaiden ja yleisesti lasten osallisuuden puutteet ovat olleet esillä ja viimeisen kymmenen vuoden aikana niitä on pyritty parantamaan uudistamalla lainsäädäntöä, perustamalla lapsiasiavaltuutetun virka ja luomalla erilaisia lasten sekä nuorten vaikutusmahdollisuuksia. Uudistusten myötä merkittäviä parannuksia ei lasten osallisuuteen ole tapahtunut ja nuorisotutkimusverkoston teettämän tutkimuksen mukaan syynä ei aina ole ollut raha tai lainsäädännölliset esteet vaan asenteet, kiire ja puutteet tiedossa.<sup>1</sup> Osallisuuden toteutumattomuudella voi olla suuria vaikutuksia lasten ja nuorten hyvinvointiin, jonka johdosta sivistysvaliokunta on nostanut koulun sekä siellä toimivan yhteisöllisyyden ja vuorovaikutuksen avainasemaan hyvinvoinnin parantamisessa.<sup>2</sup>

Lasten osallisuus oikeuksien tutkiminen on tärkeää, sillä Suomi on sitoutunut YK:n lapsen oikeuksien sopimukseen (LOS), jonka yksi keskeisimmistä periaatteista on lapsen oikeus osallistua. Suomi on saanut sopimusta koskevista laiminlyönneistä huomautuksia YK:n lapsen oikeuksien komitealta ja muutenkin oikeuskirjallisuudessa on huomioitu sopimuksen vähäinen vaikuttavuus, vaikka sopimus on ratifioitu lain tasoisesti.<sup>3</sup>

Lapsen osallisuuden lisäksi yhteiskunnassamme yhdeksi huolenaiheeksi on noussut yleinen demokratiavaje. Tähän liittyen perustuslakivaliokunta on antanut oman lausuntonsa asiasta ja ollut erittäin huolestunut äänestysaktiivisuuden laskusta sekä osallisuus-

---

<sup>1</sup> Kiilakoski, Gretschel & Nivala 2012: 9–12.

<sup>2</sup> SiVL 10/2008: 6–8.

<sup>3</sup> Pajulammi 2014: 9–15.



den eriarvoistumisesta. Osallisuuden toteutumiseen vaikuttaa usein koulutustaso ja sosiaalinen asema, jonka johdosta demokratian legitimitetti laskee koko yhteiskunnassa, kun niin sanotut huonompi osaiset eivät voi tai osaa osallistua. Suuri rooli demokratian ja osallisuuden toteutumisessa on käytännön toiminnalla sekä harjoittelulla, jonka toteutuminen voidaan taata lapsesta asti tapahtuvalla demokratiakasvatuksella.<sup>4</sup>

## 1.2 Tutkimuksen tehtävä ja rajaus

Tämän tutkielman tehtävänä on selvittää millaiset vaikutus- ja osallisuusmahdollisuudet peruskoulun oppilaille on luotu säädöksillä. Pohdin säädösten täsmällisyyttä sekä sitä miten ne on toteutettu käytännössä. Haluan painottaa tutkielmassani juuri itse oppilaan roolia ja sitä kuinka paljon huoltajan vastuulla on oppilaan oikeuksien toteutuminen. Tutkimuskysymyksinä ovat siis seuraavat: Miten osallisuudesta perusopetuksessa on säännelty? Toteutuuko osallisuus perusopetuksessa?

Tutkimukseni lasten osallisuudesta kohdistuu perusopetuksen oppilaisiin, jolloin tutkimuksen ulkopuolelle jäävät varhaiskasvatuksen, esiopetuksen, lukio-opetuksen ja ammattilaitosopetuksen lapset ja nuoret. Lisäksi tutkimukseni ulkopuolelle jäävät täysin opetustoimen henkilöstön sekä huoltajien omat osallisuus oikeudet. Kaikissa tilanteissa oppilas ei voi itse toteuttaa osallisuusmahdollisuutta, jolloin huoltajalla on siihen velvollisuus/mahdollisuus ja näitä tilanteita tulen pohtimaan työssäni. Mielenkiintoisia sivujuonteita olisi paljon lasten osallisuuteen liittyen, mutta työn rajallisuuden vuoksi ulkopuolelle jäävät tarkemmat tarkastelut lapsen edusta, lapsen suojaamisesta ja muut perheoikeuden<sup>5</sup> jännitteet. Tutkimukseni keskittyy pääasiassa sellaisten lasten osallisuuteen, jotka eivät tarvitse erityisiä toimenpiteitä ollakseen yhdenvertaisia osallistumaan, joten tämän tutkimuksen ulkopuolelle jäävät muun muassa vammaisten ja maahanmuuttajalasten osallisuus oikeudet.

---

<sup>4</sup> PeVM 3/2014: 6–7.

<sup>5</sup> Perheoikeus on kokonaisuus, johon kuuluvat perheen ja sen jäsenten oikeusasemaa koskevat yksityisoikeuden normit. Perheoikeus jakautuu lapsioikeuteen ja parisuhdetta koskevaan lainsäädäntöön. Ks. Pajulammi 2014: 25–32.

### 1.3 Tutkimuksen eteneminen, tutkimusaineisto sekä tutkimusmenetelmä

Ensimmäisessä luvussa esittelen tutkimustani ja miksi valitsin juuri kyseisen tutkimusaiheen. Toisessa luvussa lähdän liikkeelle lapsen osallisuudesta, kartoitan mitä lapsen osallisuudella tarkoitetaan ja miten siitä on säännelty Suomessa. Tutkin millaisia osallisuuden mahdollisuuksia lainsäädännöllä on luotu perusopetukseen ja miten kansainväliset sopimukset sekä perusoikeudet vaikuttavat tähän. Kolmannessa luvussa avaan oppilaan yleisiä osallisuuden muotoja, sitä minkälaiset osallisuusmahdollisuudet oppilaalla on koulun toimintaan jokapäiväisessä toiminnassa. Lisäksi yhtenä mielenkiintoisena yksityiskohtana tutkin oppilaan itsemääräämisoikeutta oppilaan terveydenhuollossa ja miten siellä toteutuu lapsen osallisuus suhteessa huoltajan osallisuuteen. Toinen yksityiskohta, josta haen näkökulmia oppilaan osallisuuteen, on oppilaan oma vaikutus uskonnon opetukseen. Oppilaan osallisuudesta ei ole olemassa oikeuskäytäntöä, joten tukeudun valtakunnallisiin kyselyihin osallisuudesta. Koulun arkipäivässä tapahtuvan osallisuuden jälkeen tutkin neljännessä luvussa oppilaan osallisuutta kuntalaisena. Kuntalaisten osallisuus oikeudet kuuluvat kaikille kuntalaisille, eikä vain yksistään oppilaille, mutta tuntuu luontealta selvittää myös tätä kautta tulevat osallisuus- ja vaikutusmahdollisuudet. Kuntalaisten osallisuuden toteutumista selvitän oikeuskäytännön kautta. Lisäksi tuon luvuissa esille oikeusturvan muotoja eli mitä oppilas voi tehdä, jos osallisuus ei toteudu. Viimeiseen lukuun kokoan tutkimustulokseni pääkohdat ja pyrin vastaamaan tutkimuskysymyksiini ytimekkäästi.

Tutkimusaineistona on lainsäädäntö, lainvalmisteluaineisto, eduskunnan erilaiset materiaalit, oikeuskäytäntö, oikeuskirjallisuus sekä valtakunnalliset kyselyt. Yksi merkittävimmistä lähteistä tulee olemaan YK:n lapsen oikeuksien sopimus, joka on Suomessa ratifioitu laintasoisella säädöksellä. Muita tärkeitä lähteitä työssäni ovat Suomen PL (731/1999), POL (628/1998) ja sen valmisteluaineisto, asteittain vuoden 2016 syksyllä voimaan tullut uusi opetussuunnitelma sekä oikeuskirjallisuudesta Henna Pajulammen väitöskirja *Lapsi, oikeus ja osallisuus*. Tutkielmani jaottuu oppilaan yleiseen osallisuuden koulun arkipäivässä ja sen ulkopuolella. Osallistuminen ja osallisuus voidaan jakaa kahteen osaan: yleiseen osallisuuteen sekä erityiseen oppilaan henkilökohtaisiin asioihin osallistumiseen. Yleisessä osallisuuden on kyse lasten- ja nuorten mielipiteiden sekä

näkemyksen huomioonottamisesta erilaisissa päätöksentekotilanteissa.<sup>6</sup> Yleisen osallisuuden toimivuuden osoittaminen ilman laajoja empiirisiä tutkimuksia<sup>7</sup> on vaikeaa, joten käytän tässä kohtaa valtakunnallisia tutkimuksia osoittamaan normien toimivuutta. Lisäksi haluan tuoda esille suhtautumista lasten omien mielipiteiden esittämiselle oppilashuollosta ja uskonnon opetuksesta, joissa kyse on henkilökohtaisesta osallistumisesta sekä tosiasiallisesta hallintotoiminnasta. Näiden kahden esimerkin avulla on havaittavissa se, kuinka ristiriitaista lapsen omaan mielipiteeseen suhtautuminen lainsäädännössä on. Annan myöhemmässä vaiheessa selvityksen tai oikeastaan pohdinnan sille, miksi ei ole olemassa yleisestä osallisuudesta minkäänlaista oikeuskäytäntöä tai osoitusta normien toimivuudesta. Muuten tulen käyttämään sekä oikeusasiamiehen että tuomioistuimen ratkaisuja tukemaan selvitystä.

Opetustoimi kuuluu julkishallintoon ja siihen liittyvät oikeudelliset kysymykset ovat julkisoikeudellisia. Lisäksi opetustoimen oikeudelliset kysymykset voidaan katsoa suurimmaksi osaksi hallinto-oikeuteen kuuluvaksi, sillä niissä on usein kysymys viranomaisen ja yksityisen välisestä suhteesta sekä osallisuudessa erityisesti yksityisen vaikutus- ja valvontamahdollisuuksien turvaamisesta.<sup>8</sup> Lisäksi tutkimuksessani on kunnallisoikeuden osa-alue mukana, kun tutkin sitä kautta tulevia osallisuus- ja vaikutusmahdollisuuksia. Näin ollen tutkimukseni voidaan sijoittaa julkisoikeuden, hallinto-oikeuden ja kunnallisoikeuden alalle. Vaikka tutkimukseni sijoittuu hallinto-oikeuden alalle, niin suurempi paino tulee olemaan lapsioikeudella, joka ei ole Suomessa vielä oma oikeudenalansa. Yhä enenevässä määrin lapsioikeuden käsitettä käytetään oikeuskirjallisuudessa ja monissa muissa maissa se on jo mielletty omaksi oikeudenalakseen. Syyt lasten oikeuksien merkityksen nousuun on ollut perus- ja ihmisoikeuksien vahvistuminen sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisutoiminta, jossa on painottunut yhä enemmän ihmisoikeudet ja lasten oikeudet.<sup>9</sup> Käyttäessäni tutkielmassa lapsioikeutta haen tarkoituksella tutkielmaani lapsinäkökulmaa eli sitä millaiset ovat oppilai-

---

<sup>6</sup> Mäntylä 2011: 25.

<sup>7</sup> Empiirinen aineisto on kokemukseen ja havaintoihin perustuvaa tutkimusta, jonka tulokset ovat rajallisen tutkimusjoukon johdosta kyseenalaisia. Empiirisessä tutkimuksessa keskitytään yleensä ihmisten käyttäytymisen ja sosiaalisen toiminnan tutkimiseen. Vaikka kyseessä on havaintoihin perustuvaa aineistoa, niin sitä pyritään systematisoimaan sillä tavoin, että niistä voidaan johtaa yleistyksiä (Tutkijan tulee huomioida tulosten epävarmuus tuloksia esitellessä). Keinänen & Väättänen 2015: 1–2.

<sup>8</sup> Hakalehto-Wainio 2012 (a): 23–27.

<sup>9</sup> Hakalehto-Wainio 2012 (a): 27–34.

den oikeudet ja kuinka ne toetutuvat suhteessa huoltajaan. Ovatko oppilaiden osallisuusmahdollisuudet enemmän näennäisiä, jolloin todellista osallisuusmahdollisuutta käyttävät oppilaiden huoltajat.<sup>10</sup>

Käytän tutkielmassani pääasiallisesti oikeusdogmaattista eli lainopillista tutkimusmetodia, jossa systematisoidaan ja tulkitaan voimassa olevaa normistoa. Tarkoituksena on selvittää osallisuuteen liittyvien oikeusnormien sisältöä niin, että niistä voitaisiin muodostaa yleisiä tulkintoja.<sup>11</sup> Kerään kaiken oppilaan osallisuuteen liittyvän sääntelyn ja tulkitsen niiden kattavuutta sekä toimivuutta.

---

<sup>10</sup> Pajulammi 2014: 25–32.

<sup>11</sup> Husa 1995: 133–136.

## 2. OSALLISUUDEN LÄHTÖKOHDAT

Tässä luvussa käyn läpi lapsen osallisuuteen merkittävimmin vaikuttavat säädökset ja kansainväliset sopimukset. Tarkoituksena on etsiä mikä on perusopetuksen osallisuuden minimitaso, johon pyritään. Lähtökohtana ovat kansainväliset säädökset, mutta tarkastelun ulkopuolelle tulee jäämään Euroopan ihmisoikeussopimus, sillä se ei sisällä suoranaisia sääntelyitä lasten ennakkolisista osallisuusosoikeuksista. YK:n LOS on voimassa kaikissa EU:n jäsenvaltioissa, mutta EU ei ole ratifioinut sopimusta ja näin ollen se ei oikeudellisesti sido EU:ta. Katson tässä kohtaa kuitenkin riittäväksi tarkasteluksi kansallisen lainsäädännön lisäksi vain YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan. Euroopan unionin perusoikeuskirjan (2010/C 83/02) 24 artiklassa lapselle on annettu oikeus osallistua sekä oikeus olla suojassa.<sup>12</sup> Tutkin tässä luvussa myös millaiset mahdollisuudet oppilaille on vaikuttaa oman osallisuuteensa toteutumatuuteen eli mitä he voivat tehdä sen jälkeen, kun heidän osallisuutensa sivuutetaan.

### 2.1 Lapsen osallisuus- käsitteen moninaisuus

Osallisuus käsitteenä on monitulkintainen ja sen vuoksi käytännön toteuttamisessa voidaan käyttää monia erilaisia muotoja. Kielitoimiston sanakirjan mukaan osallisuus on olemista osallisena jossakin<sup>13</sup>. Osallisena voidaan olla yhteiskunnassa, yhteisössä ja omassa elämässä, on olemassa niin sanottuja yksilötason ja ryhmätason osallisuutta. Yksilötasolla on usein kysymys henkilökohtaisiin asioihin ja päätöksiin vaikuttamisesta, kuten esimerkiksi koulukuljetuksista. Ryhmätason osallisuutta ovat erilaiset edustukselliset ryhmät, jotka valitaan vaaleilla tai äänestyksillä. Tärkeintä osallisuuden toteutumisen kannalta on henkilökohtainen tuntemus siitä, että pystyy vaikuttamaan omaan elämänsä ja itseä koskeviin päätöksiin.<sup>14</sup>

Juridisesti lapsen osallisuuskäsitteeseen kuuluu neljä eri muotoa, jotka ovat *lapsen puhevalta, lapsen kuuleminen, lapsen mielipiteiden selvittäminen ja näkemysten esittämi-*

<sup>12</sup> Pajulammi 2014: 160.

<sup>13</sup> Kotimaisten kielten keskus 2015.

<sup>14</sup> Kiilakoski, Nivala, Ryyänen, Gretsche, Matthies, Mäntylä, Gellin, Jokinen & Lundbom 2012: 249–256.

*nen. Puhevalta* on oikeudellisesti virallinen kuuleminen, jonka sivuuttamisessa on kysymys menettelyvirheestä. Puhevallalla tarkoitetaan asianomaisen oikeutta tehdä palvelua ja etuutta koskeva hakemus, päätöksentekotilanteessa oikeutta tulla kuulluksi sekä hakea päätökseen muutosta. *Kuuleminen* voi tarkoittaa edellä mainittua puhevallan käyttöä virallisissa päätöksissä, mutta se voi tarkoittaa myös epämuodollista mielipiteen selvittämistä. Tällöin kyseessä on tapahtuma, jolla ei ole oikeudellista merkitystä prosessin kulussa. *Lapsen mielipiteen selvittämisestä* on säädetty muun muassa LL:ssa (417/2007) ja lisäksi mielipiteen selvittämisessä on usein kysymys todellisesta hallintotoiminnasta, jossa ei tehdä virallista päätöstä. Mielipiteen selvittämisen laiminlyönneistä ei useinkaan voida valittaa, sillä virallista päätöstä ei ole tehty, tällöin osallisuus oikeuden toteutumisen seuranta on hankalaa.<sup>15</sup> Toisaalta mielipiteen selvittäminen on tärkeä osa viranomaisen toimintaa ja sen sivuuttaminen voi johtaa päätösten korjaamiseen. HL (434/2003) 31.1 §:n mukaan viranomaisella on velvollisuus huolehtia päätökseen vaikuttavien asioiden selvittämisestä. Selvittämisen voi toteuttaa muilta viranomaisilta tai asianosaiselta itseltään. Tarkoituksena on saada kaikki tosiasiat selvitettyksi lainmukaisen päätöksen saattamiseksi.<sup>16</sup> *Näkemyksen esittämisessä* on kyse lievemmästä, mutta yhtä tärkeästä lapsen oikeudesta kuin mielipiteen selvittämisessä. Näkemyksen esittämisessä on kyse enemmän omien yleisten mielipiteiden esiin tuomisesta kuin lapsen oman asian tai tiedon selvittämisestä.<sup>17</sup>

Lasten osallisuuden toimivuuden kannalta on tärkeää, että on olemassa monenlaista ja monen muotoista osallisuutta. Osallisuuden toteutumisessa lähtökohtana on, että lait ja rakenteet mahdollistavat osallisuuden. Myös aikuisten osaaminen ja lapsen mielipiteiden arvostaminen vaikuttavat osallisuuden toteutumiseen. Huomionarvoinen asia on, että lapselle tulee antaa mahdollisuus osallistua, mutta häntä ei saa pakottaa tai manipuloida osallistumaan. Kaikki lapset eivät halua käyttää samoja osallisuuden muotoja, kuten esimerkiksi erilaisia nuorisoparlamentteja, joten osallisuutta tulee olla monen muotoista. Lievimpänä osallisuuden muotona on jo tuo aiemmin esitetty näkemyksen esittäminen, mutta siitä voidaan lähteä syventämään osallisuutta ottamalla näkemykset huo-

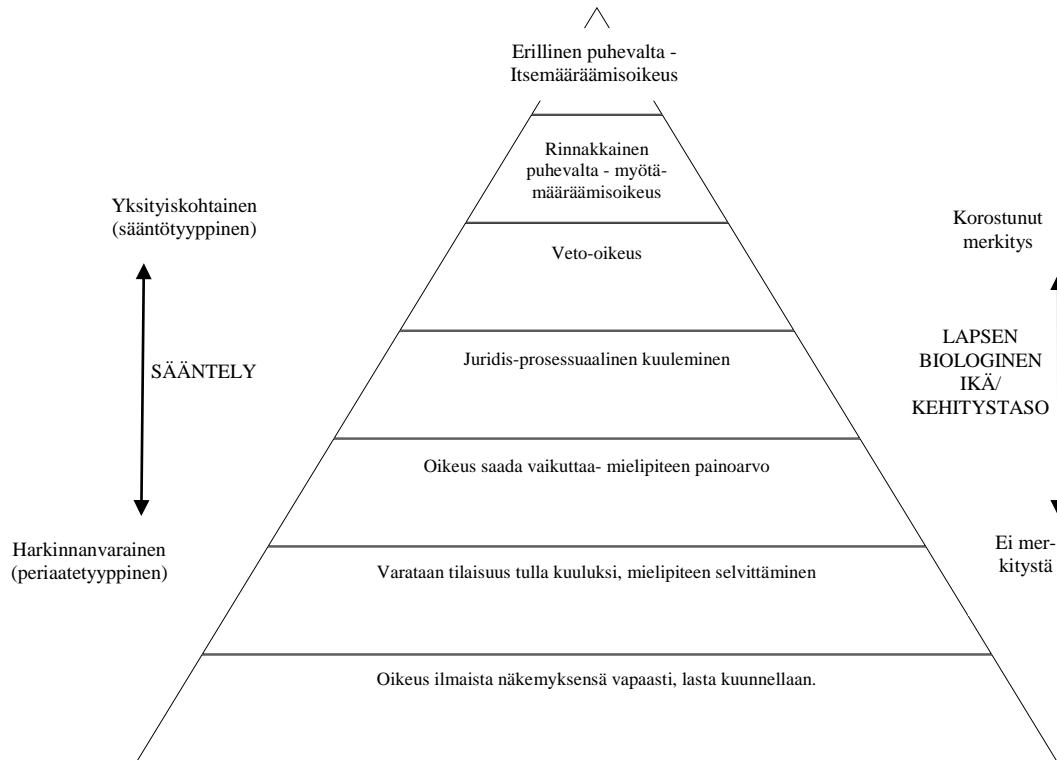
---

<sup>15</sup> Pajulammi 2014: 141–146.

<sup>16</sup> Mäenpää 2003: 297–300; Kulla 2012: 207–214; HE 72/2002: 87.

<sup>17</sup> Pajulammi 2014: 141–146.

mioon lapsen kehityksen ja iän mukaan.<sup>18</sup> Tähän hyvänä kuviona voidaan esittää Henna Pajulammen osallisuuden normatiivinen hierarkiapyramidi, jossa huomioidaan osallisuuden eri tasot, lapsen ikä ja kehitys sekä sääntelyn velvoittavuus.



**Kuvio 1. Lapsen osallisuuden normatiivinen hierarkiapyramidi (Pajulammi 2014: 227)**

Lapsen osallisuutta pohtiessa on hyvä huomioida normin kontekstuaalisuus, jonka johdosta osallisuus on erityyppistä erilaisissa tilanteissa. Peruskoulussa näkyy hyvin vahvasti opettajien ja oppilaiden välillä hierarkiasuhteet, jolloin todellinen osallisuus voi jäädä toteutumatta. Toisaalta peruskouluihin on Suomessa lailla säännelty oppilaskunnat, joiden avulla osallisuutta on parannettu. Lasten harrastustoiminnassa osallisuus näkyy selvimmin ja siellä lapset pääsevät vaikuttamaan toimintaan aidosti.<sup>19</sup> Toisenlaisesta osallistumisesta on kyse silloin, kun kyseessä on esimerkiksi lastensuojelun toimenpi-

<sup>18</sup> Hakalehto-Wainio 2012 (a): 72–73.

<sup>19</sup> Thomas 2007: 214–215.

teet, jolloin lapsen oman mielipiteen ja toivomusten selvittäminen on lain mukaan tehtävä (HTL 361/1983 11 §). Tällöin osallisuutta voidaan pitää enemmän velvollisuutena kuin lapsen omasta halusta lähtevänä toimintana.

## 2.2 YK:n lapsen oikeuksien sopimus

### 2.2.1 Sopimuksen velvoitteet

Yksi tärkeimmistä lapsien oikeuksia koskevista normeista on YK:n LOS, jossa luetellaan laajasti ja kattavasti lapsille kuuluvat oikeudet. Näin ollen lasten osallisuuden perusteet tulevat YK:n LOS:ta, jonka Suomi on ratifioinut muuttaen oman kansallisen lainsäädännön vastaamaan sopimuksen sisältöä. Sopimus hyväksyttiin YK:n yleiskokouksessa vuonna 1989 ja Suomessa sopimus tuli voimaan 1991. LOS on maailman laajimmin solmittu ihmisoikeussopimus (kaikki muut valtiot ovat ratifioineet sopimuksen paitsi Yhdysvallat ja Somalia), joka koskee kaikkia sopijamaiden alle 18-vuotiaita lapsia. Lain tasoisena ratifioitu sopimus kertoo sen tärkeydestä ja siitä, että viranomaiset ja tuomioistuimet eivät voi jättää soveltamatta tätä sopimusta.<sup>20</sup>

LOS sisältää viisi yleistä periaatetta, joita ovat lapsen etu, lasten yhdenvertaisuus, oikeus elämään ja kehitykseen, oikeus erityiseen suojeluun ja huolenpitoon sekä oikeus osallisuuteen. Osallisuuden korostunut asema yleisenä periaatteena kertoo sen tärkeästä asemasta lapsen oikeuksien joukossa. Syynä osallisuuden korostamiseen on se, että sillä on positiivisia vaikutuksia lapsen kehitykselle, kun lapsi tuntee pystyvänsä vaikuttamaan omaan elämään. Lisäksi osallisuuden kautta nähdään toteutuvan myös muut lapselle tarkoitetut oikeudet.<sup>21</sup>

Osallisuus on konkretisoitu LOS:en 12 ja 13 artikloissa, joissa sanotaan, että lapsella on oikeus ilmaista mielipiteensä itseään koskevissa asioissa ja nämä tulee huomioida lapsen iän ja kehityksen mukaan. Erityisesti tämä oikeus koskee oikeudellisia ja hallinnol-

---

<sup>20</sup> SopS 60/1991; Kts. myös Hakalehto-Wainio 2013: 43–45.

<sup>21</sup> Hakalehto-Wainio 2014 (a): 72–75 .



lisiä toimia, joissa lasta tulee kuulla joko suoraan tai edustajan välityksellä. Lisäksi lapsella on oikeus hakea, vastaanottaa sekä levittää tietoa hänen valitsemassa muodossa. Tätä oikeutta voidaan rajoittaa vain, jos se loukkaa muiden oikeutta tai mainetta. Muita rajoituksia ovat kansallinen turvallisuus, yleinen järjestys, väestön terveys ja moraalinen suojeleminen.<sup>22</sup> Artikla 12 on suunnattu kaikille, jonka johdosta se velvoittaa kaikkia lasten kanssa työskenteleviä ja aikaa viettäviä, myös vanhempia. Usein ongelmana on, että tämä kohta on ymmärretty hyvin kapea-alaisesti, jolloin osallisuuden katsotaan kuuluvan vain oikeudellisiin ja hallinnollisiin prosesseihin, vaikka todellisuudessa osallisuuden tulisi toteutua lapsen arkipäiväisessä elämässä.<sup>23</sup> Lapsen osallisuuden toteutuminen on siis paljon kiinni aikuisen taidoista kuunnella lasta ja antaa lapselle mahdollisuus esittää omia mielipiteitä.

## 2.2.2 Sopimuksen valvonta, toimivuus ja painoarvo kansallisessa toiminnassa

Suomi on ratifioinut sopimuksen ilman varauksia, jonka johdosta valtion tulee edistää sopimuksessa mainittujen asioiden toteutumista. Lainsäädännön, hallinnollisten sekä muiden toimenpiteiden tulee olla sopimuksen mukaisia, jonka johdosta myös uuden sääntelyn valmisteluvaiheessa tulee huomioida sopimuksen sisältö. Tämän lisäksi valtiolla on velvollisuus tiedottaa sopimuksen sisällöstä niin, että siinä olevat oikeudet olisivat kaikkien tiedossa (42 artikla). LOS:n toteutumisen seurantaan varten on perustettu lapsen oikeuksien komitea, johon kuuluu 18 lasten oikeuksien asiantuntijaa. Kaikki sopimuksen hyväksyneet valtiot lähettävät raportin valtion lasten oikeuksien tilasta viiden vuoden välein. Näihin komitea vastaa omilla suosituksillaan ja huomautuksilla sekä lisäksi komitea voi antaa kaikille valtioille yhteisiä kommentteja. Suomi on antanut raportin sopimuksen oikeuksien edistämisestä neljä kertaa ja seuraava raportti annetaan vuonna 2017<sup>24</sup>. Raporttiin liitetään valtion lisäksi lapsi- ja nuorisojärjestöjen sekä lapsiasiavaltuutetun näkemykset lasten oikeuksien toteutumisesta. LOS:ta on kuitenkin kritisoitu paljon sen heikon täytäntöönpanomekanismin vuoksi. Jokainen valtio päättää täytäntöönpanokeinot ja samalla valtio itse valvoo omia ratkaisuja, joihin komitea antaa viiveellä vastauksen, jonka johdosta valtio voi tehdä oman päätännän mukaan muutok-

<sup>22</sup> SopS 60/1991: 12 ja 13 artiklat.

<sup>23</sup> Hakalehto–Wainio 2014: 75–78.

<sup>24</sup> Convention on the rights of the child 2011: Kohta I. Next report.

sia. Käytännössä osallisuuden toteutuminen riippuu pitkälti kyseisen valtion resursseista ja halusta toteuttaa sopimusta. Huomioitavaa on, että sopimus on maailman laajimmin ratifioitu ihmisoikeussopimus, jonka johdosta sillä on hyvin painava moraalinen arvo.<sup>25</sup> Suomessa LOS:ta valvoo eduskunnan oikeusasiamies ja lapsiasiavaltuutettu. Sopimuksen valvonta on jaettu siten, että eduskunnan oikeusasiamiehelle voi kannella yksittäinen kansalainen häntä koskevassa asiassa ja lapsiasiavaltuutettu valvoo yleisellä tasolla lasten oikeuksia. Sopimuksen toteutumisen valvontaa on tehostettu vastikään voimaantulleella yksilövalitusmenetelmällä, josta enemmän kohdassa 2.2.3.

Suomi on siis antanut neljä raporttia lapsen oikeuksien sopimuksen toteuttamisesta ja viimeisimmän raportin jälkeen komitea antoi omat suosituksensa 17.6.2011, jolloin huomautuksia sai myös 12 artiklan toteuttaminen. Raportin alussa Suomi sai kehuja osallistumisesta Euroopan neuvoston lasten ja nuorten osallistumista koskevaan politiikka arviointiin sekä lastensuojelulain mukaisesta oikeudesta tulla kuulluksi ilman ikärajoja. Suosituksena komitealla oli, että ikäraajat tulisi poistaa kokonaan niin, että kaikkia alle 18-vuotiaita kuultaisiin heitä koskevissa asioissa. Komitea huomauttaa Suomea myös heidän antamastaan yleiskommentista, joka koskee osallisuus-oikeutta.<sup>26</sup> Tämän yleiskommentin tarkoituksena on ollut tuoda esiin kyseiseen oikeuteen liittyviä väärinkäsityksiä ja aukkoja. Komitean suurena huolenaiheena on ollut se, että vanhat käytännöt, asenteet, politiikat ja taloudellinen tilanne on useissa sopimusvaltioissa johtanut siihen, että osallisuus-oikeudet eivät toteudu käytännössä niin kuin on tarkoitettu.

Lapsen oikeuksien komitean yleinen huomautus nro 12 (2009), on yksityiskohtainen selvitys lapsen osallisuudesta ja siitä, mitä sillä tarkoitetaan lapsen oikeuksien sopimuksessa. Huomautuksessa käydään aluksi sanatarkasti läpi sopimuksen 12 artiklaa ja pohditaan artiklan oikeudellista asemaa, tämän jälkeen huomautuksessa tarkastellaan artiklan asemaa muihin oikeuksiin verraten. Mielenkiintoisin vaihe tämän tutkimuksen kannalta on, kun huomautuksessa syvennyttään eri tilanteisiin, joissa lapsen osallisuus on tärkeää. Koulutuksen kohdalla komitea nostaa huolenaiheeksi (Suomessa hyvin yleiset ongelmat koulussa) koulukiusaamiset, syrjinnän, kunnioituksen puutteen sekä opettajien diktaattorimaisen opettamistyylin. Näiden poistamiseksi valtioiden tulisi edistää lasten

<sup>25</sup> Pajulammi 2014: 169–172.

<sup>26</sup> Convention on the rights of the child 2011: Kohta B. General principles.

osallisuusmahdollisuuksia kouluissa esimerkiksi perustamalla erilaisia oppilasvaltuustoja tai muita vastaavia, jotka turvattaisiin lainsäädännöllä. Näin varmistettaisiin, ettei osallisuuden toteuttaminen jäisi kuntien, koulujen tai rehtorien vastuulle. Tämän lisäksi lasten mielipiteen selvittäminen koulutuspoliittisissa päätöksissä tulisi selvittää ennen lopullisten ratkaisujen tekemistä. Lapsella on oikeus tulla kuulluksi myös silloin, kun on kyse kurinpitomenettelystä koulussa (toteutuu Suomessa POL (628/1998) 36 a §:n mukaan). Tällöin lasta tulee kuunnella ennen menettelyn toimeenpanoa ja tämän jälkeen lapsen osallisuuden tulisi toteutua niin, että päätöksestä on mahdollista valittaa, mikäli päätös tuntuu väärältä. Yksi tärkeimmistä kohdista huomautuksessa oli ihmisoikeuskasvatus, jonka tulisi näkyä kaikkialla koulun toiminnassa. Yksittäisillä opetustuokioilla ei ole mitään merkitystä, jos oikeudet eivät toteudu käytännön tilanteissa. Lapset kasvavat matkimalla toisia, varsinkin aikuisia ihmisiä, jolloin roolimallina oleminen on tärkeää.<sup>27</sup>

LOS kuuluu vahvasti velvoittaviin oikeuslähteisiin, mutta silti sen asema suomalaisessa oikeuskäytännössä on kyseenalainen, sillä siihen ei juurikaan viitata lapsia koskevassa lainsäädännön valmisteluvaiheessa tai tuomioistuimissa. Yksi syy sopimuksen huonoon sovellettavuuteen voi olla se, että Suomen lainsäädäntöön ei tehty aikoinaan paljoa muutoksia sopimuksen täytäntöönpanon yhteydessä. Silloin ajateltiin, että lait vastaavat sopimuksen sisältöä. Toisena ongelman selittäjänä voi olla oikeuksien näkeminen julistuksen omaisina toiveina, siitä miten lapsia tulisi kohdella.<sup>28</sup>

### 2.2.3 LOS:n yksilövalitusmenetelmä ja Ruotsin matalan kynnyksen oikeusturvaviranomainen lapsille

Viimeisin ja kolmas lisäpöytäkirja LOS:een on annettu vuonna 2011 YK:n yleiskokouksessa ja tämän tarkoituksena on ollut vahvistaa sopimuksen valvontaa. Pöytäkirjassa on mahdollistettu lapsille yksilövalitusmenetelmä, valtion keskinäiset valitusmenetelmät, komitean tarkistukset sopimusvaltioihin ja komitean puuttuminen sopimusvaltioiden toimiin jo ennen päätösten synnyttyä, jolloin voidaan minimoida oikeuksien louk-

<sup>27</sup> Lapsen oikeuksien komitea 2009: 27–29.

<sup>28</sup> Hakalehto-Wainio 2012 (a): 51–58.

kauksia.<sup>29</sup> Suomi allekirjoitti pöytäkirjan 2012 helmikuussa ja lisäpöytäkirja on ratifioitu Suomessa 12.11.2015. Valinnaisen pöytäkirjan perimmäisenä tarkoituksena on vahvistaa lapsen oikeudellista asemaa itsenäisenä ja oikeuskelpoisena ihmisenä.<sup>30</sup>

Oppilaan osallisuuden kannalta lisäpöytäkirjasta mielenkiintoisen tekee yksilövalitusmenetelmä, joita oppilaat voivat käyttää mikäli heidän oikeutensa eivät toteudu opetuksessa lapsen oikeuksien sopimuksen mukaan. Valituksia komitealle voivat tehdä ne yksilöt tai ryhmittymät, jotka tuntevat sopimusvaltion rikkoneen sopimuksessa asetettuja kohtia. Pöytäkirjassa ei ole mainintaa valituksen tekijän ikärajusta, lapsen edustamisesta, puhevallan käyttämisestä tai suostumuksesta, joten lapsi voi itsenäisesti tehdä valituksen komitealle. Sen sijaan pöytäkirjan kolmannessa artiklassa määrätään siitä, että komitean tulee menettelyissään taata se, että lapsen edustajat eivät heitä ohjaile.<sup>31</sup>

Valituksen tutkittavaksi ottamisen edellytyksenä on, kuten monissa muissakin kansainvälisissä valitusmenettelyissä<sup>32</sup> se, että kaikki kansalliset valitusmenetelmät on käytetty asian ratkaisemiseksi. Esimerkiksi YK:n kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen yksilövalitusmenetelmässä komitea ei tutki valitusta, mikäli kaikkia kotimaisia valitusmenetelmiä ei ole käytetty.<sup>33</sup> Kotimaisessa lainsäädännössä lapsen puhevalta, mielipiteen selvittäminen, sen painoarvo sekä lapsen edustaminen on säädetty erilailla eri tapauksissa. Lähtökohtana voidaan pitää sitä, että huoltaja vastaa lapsen mielipiteen selvittämisestä ja lapsen edustamisesta huomioiden lapsen kasvu ja kehitys (HTL 361/1983 4 §). Tämän lisäksi muun muassa HL (434/2003), LL (417/2007) ja mielenterveyslaissa (1116/1990) on säädökset siitä milloin lapsi saa käyttää itse puhevaltaansa tai vaatia muutoksenhakua<sup>34</sup>.

Käytännössä eteen voi tulla tilanne, jossa huoltaja ei käytä muutoksenhakua kansallisissa elimissä ja lapsi ei voi ikärajoitteiden vuoksi näitä käyttää, jolloin yksilövalitusmene-

---

<sup>29</sup> United Nations 2012.

<sup>30</sup> HE 285/2014: 1.

<sup>31</sup> HE285/2014: 10–12.

<sup>32</sup> Muut YK:n ihmisoikeussopimusten yksilövalitusmenetelmät sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuin. HE 285/2014: 12.

<sup>33</sup> Pentikäinen 2002: 566–557.

<sup>34</sup> HE 285/2014: 10–11.

telmää ei voida käyttää. Tästä seuraa se, että vaikka todellisuudessa yksilövalitusmenetelmään ei ole kirjattu ikärajoituksia, niin kansallinen säädäntö voi sellaisia asettaa. Tällainen tilanne voit tulla eteen silloin, kun muutoksenhakukeinona on hallintovalitus. Vanhempien tulee tehdä alaikäisen oppilaan puolesta valitus niissä asioissa, joista on tehty hallintopäätös. Yleisen osallisuuden toteutumattomuus on todellista hallintotoimintaa, jolloin hallintovalitus ei ole valituskeinona. Alaikäisen oppilaan puuttumiskeinot oikeuksiensa loukkaukseen ovat sellaisia, jotka eivät sido viranomaisia muuttamaan toimintaansa tai päätöksiään. Oppilas voi tehdä muistutuksen suoraan viranomaiselle, jonka tulisi vastata muistutukseen. Myös kantelun tekeminen aluehallintoviranomaiselle, oikeusasiamiehelle ja oikeuskanslerille kuuluvat alaikäisen oikeusturvakeinoihin, mutta näillä ei välttämättä ole takeita lainvastaisen toiminnan muuttamisesta. Lapset eivät juurikaan kantele julkisille laillisuusvalvojille heidän kohtaamistaan oikeusturvan puutteista ja syynä tuskin on ongelmien kohtaamattomuus, vaan enemmänkin niin sanottujen valitusteiden ja oikeuksien tietämättömyys.<sup>35</sup> Yleisessä osallisuuden toteutumattomuudessa ei siis voida käyttää tehokkaita oikeussuojakeinoja (lisää kohdassa 2.3.2), näin ollen yleisen osallisuuden toteutumattomuudesta on mahdollista suoraan tehdä valitus komitealle.<sup>36</sup>

Suomalainen oikeusjärjestelmä on rakentunut niin, että viranomaisten, lainsäätäjien, huoltajien ja tuomioistuinten oletetaan pitävän huolta lasten oikeusturvasta. Lapsen oikeuksien komitea on antanut Suomelle huomautuksen siitä, että Suomessa ei ole matalan kynnyksen viranomaista, joka huolehtisi lasten kohtaamista ongelmista.<sup>37</sup> Ruotsissa on erikseen ”lapsi- ja oppilasasiamies” (Barn- och elevombudet), joka tutkii lasten tekemiä kanteluita koulun toiminnasta tai koulussa tapahtuvista oikeuksien loukkauksista. Lapsi- ja oppilasasiamies toimii kouluasioiden valvontaviraston (skolinspektionen) alaisuudessa ja se voi toimia lapsen edustajana tuomioistuimissa. BEO ei voi muuttaa tehtyjä päätöksiä, mutta se voi vaatia kouluja korjaamaan oikeuksia loukkaavaa toiminta asianmukaiseksi. Lisäksi se voi vaatia vahingonkorvauksia oppilaille, jonka oikeuksia on loukattu. Ilmoituksen oikeuksien loukkauksista voi tehdä internetissä verkkolomakkeella, sähköpostilla tai tavallisella kirjeellä, jossa kuvaillaan tapahtuneet loukkaukset. BEO

<sup>35</sup> Hakalehto-Wainio 2012 (a): 319–324.

<sup>36</sup> HE 285/2014:12.

<sup>37</sup> Convention on the rights of the child 2011: kohta 3. Main areas of concern and recommendations.

tarkastaa ja selvittää tapahtumat, jonka jälkeen se tekee päätöksen (yleensä muutaman kuukauden kuluessa) ja lähettää päätöksen asianosaisille. Päätöksen johdosta BEO voi vaatia selvitystä puutteiden/loukkausten korjaamisesta tai sitten asia jätetään entiselleen, jos toiminta on säännösten mukaista.<sup>38</sup> Näin ollen Ruotsissa toimivalla BEO:lla on laajemmat vaikutusmahdollisuudet ja lähestymiskanavista sekä toiminta-ajoina on tehty lapsiystävällisempiä verrattuna Suomen järjestelmään.

## 2.3 Osallisuus perusoikeutena

### 2.3.1 Yleinen lapsen osallisuus

Perusoikeudet on lueteltu PL:ssa (731/1999), joka on hierarkkisesti ylimpiä normeja Suomessa. PL sisältää perusoikeuksien lisäksi valtiosäännön ja näin ollen se muodostaa kehyksen kansalliselle oikeusjärjestelmälle. Nämä oikeudet heijastavat yhteiskunnan arvoja ja ne kuuluvat kaikille Suomen oikeudenkäyttöpiirissä oleville. Perusoikeuksien tulisi toteutua niin yksityisten kuin myös julkisen ja yksityisen välisissä suhteissa. Julkisen vallan tulee kunnioittaa perusoikeuksia ja näin ollen antaa kansalaisille mahdollisuus toteuttaa oikeuksiaan. Tämän lisäksi julkisen vallan tulee suojella oikeuksien toteutumista esimerkiksi alemman tasoilla normeilla sekä julkisen vallan tehtävänä on edistää perusoikeuksien toteutumista.<sup>39</sup>

Yleisestä osallisuudesta on säädetty PL:n 14 §:ssä, jossa on vaali- ja osallistumisoikeuksista. Tämä pykälä viittaa suurimmaksi osaksi juuri tuohon vaalioikeuteen eli siihen, kenellä on oikeus äänestää valtiollisissa vaaleissa ja äänestyksissä. Viimeisessä momentissa kuitenkin mainitaan, että julkisella vallalla on velvollisuus edistää yksilön mahdollisuuksia vaikuttaa yhteiskunnallisiin ja omaa elämää koskeviin päätöksiin. Tarkemmat selitykset tälle oikeudelle löytyvät hallituksen esityksestä 309/1993, jonka mukaan toiminta voidaan taata erilaisilla osallistumisjärjestelmillä tai vapaana kansalaistoimintana sekä siihen tarkoitetuilla mekanismeilla, kuten kansalaisaloitteella.<sup>40</sup> Vaikka säännös on

---

<sup>38</sup> Barn- och elevombudet 2016.

<sup>39</sup> Arajärvi 2011: 43-48.

<sup>40</sup> HE 309/1993: 62-63.

jätetty perusoikeuksissa toimenpiteistä avoimeksi, niin sen pohjalta voidaan kuitenkin lähteä tutkimaan yksityiskohtaisemmin osallisuuden sääntelyä tilannekohtaisesti.

Perusoikeuksista löytyy toinen pykälä, jolla on turvattu nimenomaan lasten osallisuus ja mielipiteen esittäminen. PL:n 6 §:n kolmannessa momentissa turvataan lapsille tasa-arvoinen kohtelu yksilönä sekä se, että lasten tulee saada vaikuttaa omiin asioihin kehitystään vastaavasti. Tämän yksittäisen momentin tarkoituksena on erikseen huomauttaa perusoikeuksien kuulumisesta kaikille ikään katsomatta. Lasten kohdalla ongelmalliseksi voidaan kuitenkin katsoa se, kuka todellisuudessa käyttää lapsen puolesta puhevaltaa ja huolehtii oikeuksien toteutumisesta. Aikoinaan perusoikeuksien uudistuksen yhteydessä on pohdittu lasten oikeuksien kokoamista omaksi pykäläkseen, mutta lopulta päädyttiin siihen, että on selvempää selvittää oikeudet jokaisen erityislain kohdalla erikseen.<sup>41</sup>

PL:n 6 §:n kolmannella momentilla varmistetaan lasten kohtelu tasa-arvoisesti sekä aikuisväestöön että muihin lapsiin nähden. Tärkeää on myös, että lapset kohdataan ja heitä kuunnellaan yksilöinä, eikä pelkästään ryhmänä sekä toiminnan kohteena. Lapset tarvitsevat oman momentin turvaamaan edellä mainitut oikeudet, mutta tämän lisäksi momentin tarkoituksena on antaa erityistä suojaa ja huolenpitoa heikommille osapuolille (lapsille). Tämän johdosta säännöksellä voidaan antaa lapsille positiivinen erityiskohtelu tilanteissa, joissa heidän uskotaan olevan heikommassa asemassa.<sup>42</sup>

Vuoden 1993 hallituksen esityksestä puuttui vielä silloin 3 momentin toinen lause, jossa turvataan lapsille oikeus vaikuttaa oman kehitystasonsa mukaan itseään koskeviin asioihin. Perustuslakivaliokunta halusi myöhemmin lisätä sen samaan pykälään, jossa lapsia koskevia oikeuksia oli jo ennestään, sillä sille ei ollut muuta luontevaa paikkaa. Näin ollen lapsen yleinen osallisuuteen viittaava lause tuli vasta perustuslakivaliokunnan ehdotuksesta.<sup>43</sup>

---

<sup>41</sup> HE 309:1993: 45.

<sup>42</sup> HE 309/1993: 44–45.

<sup>43</sup> PeVM 25/1994: 7.

Lyhyen ja ytimekkään momentin takana voi siis olla hyvin monenlaisia tarkoitusperiä ja mielenkiinnosta nostan esiin lapsen suojaamisen tarpeen, jota pohdittiin hallituksen esityksessä 309/1993. Lapsen hyvinvoinnin edesauttajana nähdään usein vanhempien/hooltajien niin sanotut oikeat ja parhaat ratkaisut, jolloin taustalle voi jäädä lapsen oma tahto ja omat mielipiteet. Ajatellaan lapsen edunmukaisesti ja halutaan antaa lapselle mahdollisimman hyvät ohjeet elämää varten. Kuitenkin tilanteena voi olla se, että lapsia suojellaan liikaa niin, että heidän todellinen etunsa ja oikeutensa jää toteutumatta. Osallisuuden ja suojelemisen väliltä tulisi osata löytää sopiva tasapaino niin, että molemmat toteutuisivat yhtä aikaa. On olemassa tilanteita, joissa lapsen suojelemiseen tarvitaan hänen omaa tietoa, jotta suojeleminen on mahdollista. Olisi tärkeää osata punnita minkälaisen painoarvon kumpikin periaate saa missäkin tilanteessa, eikä automaattisesti valita suojaamisen periaatetta, kuten yleensä varsinkin lastensuojelun toimenpiteissä voi käydä.<sup>44</sup> Samoin myös koulumaailmassa opettajat voivat olla hyvinkin varmoja siitä miten jokin asia on parasta opettaa, vaikka oppilaat voisivat todellisuudessa oppia asian paremmin toisella tavalla.

Perusoikeuksien asemasta Suomen oikeusjärjestelmässä ei ole epäilystä, sillä PL:ssa (731/1999) itsessään on maininta näiden oikeuksien etusijasta. Tämä tarkoittaa, että tuomioistuinten on ratkaisuihissaan kiinnitettävä huomiota siihen, että päätökset ovat perusoikeuksien mukaisia ja ilmeisissä ristiriitatilanteissa heidän tulee soveltaa PL:a (731/1999). Lisäksi kansalaiset voivat suoraan vedota perusoikeuksiinsa ja saada näin oikeutensa turvatuksi. Monissa tuomioistuinratkaisuissa perustellaan päätöksiä perustuslain mukaan ja voidaan sanoa, että oikeuksien toteutumista tätä kautta seurataan.<sup>45</sup>

Edellä mainitun lisäksi Suomessa on erillinen perustuslakivaliokunta, jonka tehtävänä (PL 74 §) on muun muassa antaa lausuntoja lakiehdotusten perustuslainmukaisuudesta. Näin ollen jo lainvalmisteluvaiheessa kiinnitetään huomiota siihen, että kansalaisten perusoikeudet eivät vaarannu. Perustuslakivaliokunnan lausunnoista on muodostunut viime vuosikymmeninä painava ja merkittävä valvontakeino perusoikeuksille valiokunnan asiantuntijamielipiteiden avulla.<sup>46</sup> Perustusvaliokunta on antanut lausuntoja myös lasten

---

<sup>44</sup> Pajulammi 2014: 191–195.

<sup>45</sup> Hallberg 2011: Johdanto, Perustuslainmukaisuuden valvonta.

<sup>46</sup> Keinänen, Anssi & Matti Wiberg 2012: 86–88.



osallisuudesta ja viimeisimmässä, jossa asiaa on käsitelty, oli valtioneuvoston demokraatiapoliittinen selonteko 2014 avoin ja yhdenvertainen osallistuminen. Perustuslakivaliokunta yhtyi valtioneuvoston ja sivistysvaliokunnan huoleen siitä, että demokraatiaosaaminen on vähentynyt yhteiskunnassamme. Ongelman yhtenä ratkaisuna olisi demokraatiakasvatuksen lisääminen muun muassa kouluissa ja nimenomaan todellisten ja aitojen vaikuttamiskeinojen lisääminen.<sup>47</sup>

Perusoikeuksien velvoittavuudesta ei voi olla epäselvyyksiä ja näin ollen niissä turvatut lapsen osallisuus oikeuksien toteuttaminen tulisi olla selvää. Perustuslakiin kirjatut oikeudet ovat kuitenkin muodoltaan aika yleisiä, jotta ne sopivat kaikkiin tilanteisiin ja näin ollen epäselvyydet voivat johtua alemmalla tasolla säädettyjen toteuttamiskeinojen puutteesta. Kuitenkin itse perustuslakia käytetään tuomioistuimissa perusteena päätöksille toisin kuin lapsen oikeuksien sopimusta. Tähän on hyvä huomioida se, että uutta perustuslakia säädettäessä kiinnitettiin huomiota nimenomaan PL:n 6 § 3 momentin kohdalla kansainvälisiin ihmisoikeuksiin ja juuri tuohon LOS:een. Tässä kohtaa voidaan miettiä sitä, onko lapsen oikeuksien sopimus ja osallisuus pohjana perusoikeuksien 6 § 3 momentille. Perusoikeudet uudistettiin sen jälkeen, kun lapsen oikeuksien sopimus oli jo Suomessa voimassa, joten sopimuksen kohdat vaikuttivat perusoikeuksien muodotumiseen. Näin ollen tuomioistuimen vedotessa ratkaisussaan perusoikeuksien lapsen osallisuuteen niin samalla myös lapsen oikeuksien sopimus on siellä taustalla.<sup>48</sup> Joten oikeastaan lapsen oikeuksien sopimuksen velvoittavuutta voidaan perustella perusoikeuksien kautta, eikä sopimuksen oikeudellinen asema ole enää niin kyseenalainen.

### 2.3.2 Oikeusturva osallisuuden toteuttajana

Varsinaisten osallisuutta käsittelevien perusoikeuksien lisäksi yhtenä tärkeänä oikeutena osallisuuden toteutumisessa voidaan pitää PL:n (731/1999) 21 §:ä, jossa annetaan kaikille oikeus oikeusturvaan. Oikeusturva on moninainen käsite, jonka voidaan yhtäältä katsoa olevan yksi perusoikeuksistamme, mutta samalla kantava voima koko oikeusjärjestelmässä. Oikeusturvaa käsiteltiin tutkielmassani jo aikaisemmin kohdassa 2.2.3, jos-

---

<sup>47</sup> PeVM 3/2014: 2–7; Ks. myös SiVL 7/2014.

<sup>48</sup> HE 309/1993: 45.

sa pohdin kotimaisten ikärajojen tuomia esteitä yksilövalitukselle lapsen oikeuksien komiteaan. Tässä kohdassa haluan vielä käydä oikeusturvan perusteita perus- ja ihmis-oikeuksien näkökulmasta ja mikä merkitys sillä on lasten osallisuuden perusopetuksessa.

Euroopan ihmisoikeussopimuksessa (EIS) (SopS 18/1990) ja PL:ssa (731/1999) oikeusturvan tarkoituksena on nimenomaan tuoda kansalaisille tunne siitä, että heidän oikeutensa turvataan myös viranomaisia vastaan. Ei riitä, että on olemassa hienot järjestelmät, jotka näyttävät toimivilta, vaan niiden tulee toimia tehokkaasti kansalaisten oikeusturvaa suojatakseen. Laajasti ymmärrettynä oikeusturva sisältää hyvän hallinnon takeet ja sitä haluan tässä pohtia oppilaan näkökulmasta. Koulumaailmassa oppilas on usein sellaisessa tilanteessa, että hän toimii viranomaisen kanssa ja näin ollen näihin suhteisiin liittyy viranomaiselle valtaelementti sekä tiedollinen ylivoimaisuus. Tästä seuraa se, että oppilas on heikompi osapuoli, joka tarvitsee suojelua ja oikeussuhteen tasapainottamista. Hyvän hallinnon takeet yhdessä muiden ennakkolisten oikeussuojakeinojen auttaa oppilaiden oikeusturvan toteutumisessa.<sup>49</sup>

Oikeusturvan ja hyvän hallinnon käsitteiden sisällöt ovat vaihdelleet eri aikakausina ja nykypäivänä ei enää riitä, että viranomaisten toiminta on laillista ja asianmukaista. Nykyään vaaditaan korkeatasoisia palveluita sekä kaikkien oikeuksien täysimääräistä toteutumista. Käsitteiden voidaan katsoa olevan moniulotteisia, sillä niihin liitetään menettelylliset oikeusturvatakeet, viranomaisten yleiset ohjaavat periaatteet sekä yksilöiden mahdollisuus vaikuttaa itseään koskeviin päätöksiin.<sup>50</sup> Oikeusturvan tavoitteena on yksilön oikeuksien turvaamisen lisäksi viranomaistoiminnan valvonta, jota Mäenpään mukaan oikeusturvaan aina liittyy.<sup>51</sup> Yksilöt huolehtivat viranomaistoiminnan valvonasta samalla, kun toteuttavat omia oikeuksiaan.

Oikeusturvaan olennaisena osana kuuluu oikeusvarmuus, joka suojaa yksilöä viranomaisten yllättäviltä, mielivaltaisilta ja lainvastaisilta päätöksiltä. Oikeusvarmuudesta voidaan erotella kolme eri osaa, jotka ovat muodollinen, materiaallinen ja laadullinen.

<sup>49</sup> Hakalehto-Wainio 2012 (a): 319–324.

<sup>50</sup> Niemivuo, Keravuori-Rusanen & Kuusikko 2010: 88–90.

<sup>51</sup> Mäenpää 2007: 325.

Muodollinen oikeusvarmuus sisältää sananmukaisesti vaatimuksen muodollisten asioiden oikeellisuudesta eli viranomaisten toiminnan ja päätösten tulee olla sekä sisällöllisesti että menettelyllisesti lainmukaisia, johdonmukaisia ja objektiivisia. Materiaalinen oikeusvarmuus korostaa harkintavallan, suhteellisuuden ja oikeudenmukaisuuden käyttöä tapaus- sekä tilannekohtaisesti. Erityisesti sosiaaliset, taloudelliset ja sivistykselliset oikeudet ovat tällaisia, joissa materiaalisen oikeusvarmuuden merkitys kasvaa. Oikeusvarmuuden modernin osan muodostaa laadullinen oikeusvarmuus, joka toteutuu muun muassa hyvän hallinnon kriteereillä. Lisäksi siihen kuuluvat perusoikeuksista osallistumis- ja vaikuttamisoikeudet sekä hallintohenkilöstön ammattitaito ja riittävä koulutus.<sup>52</sup>

Hyvän hallinnon takeista erityisesti osallisuutta koskevia ovat käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, tasapuolinen kohtelu, palvelu- ja neuvontaperiaate.<sup>53</sup> Näiden avulla voidaan toteuttaa vastavuoroista osallistumista päätöksiin ja toimiin niin, että oppilaat tuntevat tulevansa huomioiduksi. Huomioitavaa on, että hyvän hallinnon takeita sekä oikeusvarmuuden toteutumista tulee noudattaa sekä päätöksiä tehtäessä että tosiasiallisessa opetustoiminnassa. Ennakolliseen oikeusturvaan kuuluu se, että lapsiin kohdistuvassa sääntelyssä ja viranomaisohjeistuksessa huolehditaan lapsille suunnattujen oikeuksien toteutumisesta. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että säädösten ja ohjeiden tulee olla tarpeeksi selkeitä ja toteutettavia, jotta opettajat sekä muu koulun henkilökunta pystyy niitä noudattamaan.<sup>54</sup>

Jälkikäteisen oikeusturvan tarkoituksena on taata keinot, joilla jokainen pystyy saattamaan oikeuksiensa loukkaukset tutkittaviksi jollekin viranomaiselle. Opetustoimessa oikeusturvan toteutuminen on kuitenkin painottunut ennakolliseen oikeusturvaan niin, että valvonta lainmukaisuudesta on opetustoimella itsellään. Tällöin ajatellaan, että oikeusturva on toimiva, jos toimitaan lainmukaisesti, vaikka todellisuudessa pelkkä lainmukainen toiminta ei riitä. Myös opetustoimeen tarvitaan toimivat jälkikäteisen oikeusturvan toteuttamiskeinot, joita ei tällä hetkellä ole tai ainakin niiden voidaan sanoa olevan monimutkaisia ja epätarkoituksenmukaisia.<sup>55</sup>

---

<sup>52</sup> Mäenpää 2007: 1–9.

<sup>53</sup> Koivisto 2006: 26–28.

<sup>54</sup> Hakalehto-Wainio 2012 (a): 324–329.

<sup>55</sup> Hakalehto-Wainio 2012 (b): 253–256; Kuusikko 2014: 881–889.

Jälkikäteisen oikeusturvan muotoja on useita erilaisia, mutta se kuinka tehokkaita ja oppilaan kannalta relevantteja ne ovat, niin siitä voidaan olla montaa mieltä. Jälkikäteisen oikeusturvan muodot voidaan pääpiirteittäin jakaa kahteen osaan hallinnon sisäisiin ja hallinnon ulkoisiin. Osallisuutta ajatellen järkevämpää on kuitenkin jakaa ne sen mukaan kuinka tehokkaita ne ovat eli minkälaiset vaikutukset niillä on. Tehokkaimpia oikeusturvakeinoja ovat korjaus-, valitus- ja oikaisumenettelyt, joiden avulla voidaan saada päätös kumottavaksi tai muutetuksi. Yleinen laillisuusvalvonta, hallintokantelu ja virkavastuun toteuttaminen ovat heikompia oikeusturvakeinoja, sillä niillä ei saada päätöksiä/toimintaa suoraan muutettua. Tämän lisäksi viranomaisten laiminlyönnit ja passiivisuus ovat sellaisia, joihin on vaikea puuttua oikeusturvakeinojen kautta.<sup>56</sup> Perusopetuksen osallisuudessa on usein kysymys käytännön toiminnasta, jolloin virallisia päätöksiä ei tehdä. Tällöin oikeusturvakeinoina voidaan käyttää ainoastaan edellä mainittuja ja heikomman vaikutuksen keinoja.

Aluehallintoviranomaiset ovat opetustoimen kantelu- ja muutoksenhakuviranomaisia. Kanteluasioista aluehallintovirasto voi antaa opetuksen järjestäjälle huomautuksen/kehotuksen lainmukaisesta toiminnasta. Lisäksi aluehallintovirasto voi sakon uhalla vaatia opetuksen järjestäjää korjaamaan toimintansa lainmukaiseksi. Aluehallintovirasto ei ole vielä koskaan antanut uhkasakkoa opetustoimen toiminnan valvonnassa ja siihen voi olla monia syitä. Syynä voi olla esimerkiksi se, että koulut korjaavat toimintansa aluehallintoviranomaisen huomautuksen johdosta tai se, että oppilaat eivät osaa/tiedä kanteluoikeudestaan.<sup>57</sup> Oppilaat voivat tehdä kantelun myös oikeusasiamiehelle, joka voi kantelun johdosta ainoastaan antaa lausunnon toiminnasta. Kanteluista saatavat kannanotot saattavat kestää kuukausia tai jopa vuosia, minkä johdosta se voi lapsen/nuoren mielestä tuntua turhalta niin pitkän ajan jälkeen. Lisäksi myös kannanottojen vaikuttavuus voi olla pientä oppilaan kohtaamaan epäoikeudenmukaiseen kohteluun verrattuna.<sup>58</sup>

---

<sup>56</sup> Mäenpää 2008:285–286.

<sup>57</sup> Hakalehto-Wainio 2012 (b): 253–256.

<sup>58</sup> Hakalehto-Wainio 2012 (a): 332.

### 3. OSALLISUUSKEINOT PERUSOPETUKSESSA

Perusopetuksen säädökset ja ohjeet tulevat perusopetuslaista, -asetuksesta, valtioneuvoston asetuksesta, valtakunnallisesta sekä paikallisesta opetussuunnitelmasta.<sup>59</sup> Tässä luvussa tutkin näiden tuomia oikeuksia osallisuuteen sekä samalla pohdin niiden toteutumista kansallisten kyselyiden avulla. Luvun lopussa nostan esiin opetukseen liittyvien oikeuksien (itsemääräämisoikeus oppilashuollossa ja uskonnonvapaus) avulla suhtautumista lasten osallisuuteen ja heidän mielipiteiden huomioimiseen.

#### 3.1 Osallisuuden perusteet perusopetuksessa

Perusopetuksesta säädetään POL:ssa (628/1998) ja perusopetusasetuksessa (852/1998). POL:ssa on määritelty omaan pykälään yleinen osallisuus perusopetuksessa sekä erityinen muutoksenhaku ja valitusmahdollisuus erillisiin pykäliin. Lisäksi useammassa kohdassa on kiinnitetty huomiota siihen, että ennen päätöksen antamista oppilasta tulee kuulla. Lähtökohtaisesti oppilaan osallisuudesta on säädetty POL:n 47 §:ssä, jonka ensimmäisessä momentissa luodaan perusopetuksen järjestäjälle velvollisuus edistää yleistä osallisuutta ja oikeutta ilmaista mielipiteensä. Lisäksi momentin lopussa oppilaille annetaan mahdollisuus osallistua sekä opetussuunnitelman että koulun järjestyssääntöjen laatimiseen. Tällä momentilla on haluttu lisätä kaikkien oppilaiden mahdollisuutta vaikuttaa koulussa tapahtuviin ja kouluun vaikuttaviin päätöksiin nimenomaan niin, että koulun toimintaan ja kulttuuriin tulisi muutoksia oppilaiden omien mielipiteiden kautta.<sup>60</sup> Vaikka lailla on säädetty mahdollisuudesta osallistua opetussuunnitelman suunnitteluun, niin opetussuunnitelmasta käy ilmi, että jokainen opetuksen järjestäjä (yleensä kunta) saa päättää osallisuuden keinot.<sup>61</sup>

POL:n 47 §:n toisessa momentissa säädetään pakolliseksi jokaiseen kouluun oppilaskunta, jonka tehtävänä on edesauttaa oppilaiden yhteistoiminnan kehittymistä, vaikutusmahdollisuuksia ja osallistumista. Oppilaskuntatoiminnan järjestäminen ja ylläpitäminen on koulutuksen järjestäjän vastuulla. Vielä vuoteen 2014 asti oppilaskuntien yl-

---

<sup>59</sup> Opetushallitus 2014: 7.

<sup>60</sup> HE 66/2013:51–52.

<sup>61</sup> Opetushallitus 2014: 8–9.

läpittäminen oli vapaaehtoista, pakolliseksi ne säädettiin, koska lapset ja nuoret tunsivat heidän osallisuus- ja vaikutusmahdollisuudet vähäisiksi. Tämä on huomattu jo aiemminkin, sillä muun muassa vuonna 2011 kansanedustaja Outi Mäkelä on tehnyt kirjallisen kysymyksen oppilaskuntien säätämisestä pakolliseksi kaikkiin kouluihin. Samalla oli valmisteilla opetushallituksen selvitys oppilaskuntien toiminnasta ja demokratiakasvatuksesta, jonka tulokset johtivat hallituksen esitykseen oppilaskuntien pakollisuudesta. Kirjallisen kysymyksen vastauksessa oli havaittavissa kyseinen esitys, sillä siinä ilmoitettiin tavoitteeksi vakiinnuttaa oppilaskunnat kaikkiin kouluihin vuoteen 2014 mennessä.<sup>62</sup> Selvitän kohdassa 3.3.1 enemmän oppilaskunnan tarkoituksesta ja toiminnasta sekä myös POL:n 47,3 §:stä.

POL:n 47 §:n neljännessä momentissa pykälän aikaisemmin luotujen oikeuksien pohjaa pehmennetään ilmaisemalla, että toiminta järjestetään oppilaiden ikäkausi ja edellytykset huomioiden. Lisäksi opetuksen järjestäjä päättää itse toiminnan järjestämisestä opetussuunnitelman sekä muiden toimintaa ohjaavien sääntöjen kanssa. Kirjaamalla osallisuuden toimintatavoista ohjeisiin ja sääntöihin on tarkoitus saada osallisuus istutettua osaksi koulun toimintakulttuuria.<sup>63</sup> Käytännössä tämä momentti mahdollistaa jokaiselle koululle täysin mielivaltaiset järjestelyt oppilaskuntien sekä muun osallisuuden toiminnan kannalta. Toisaalta liian tiukkarajaiset säädökset toiminnasta voisivat johtaa siihen, että osallisuus ei toteutuisi tarkoituksenmukaisesti sekä ensimmäisen että yhdeksännen luokan oppilaille.

Viimeisessä momentissa huomautetaan opetuksen järjestäjän velvollisuudesta selvittää oppilaiden ja huoltajien mielipiteitä koulusta sekä sen toiminnasta. Tällä momentilla on haluttu syventää yhteistyövelvollisuutta kodin ja koulun välillä sekä samalla toteuttaa lapsen oikeuksien sopimusta siten, että lapsilla ja nuorilla on mahdollisuus vaikuttaa itseään koskevaan ympäristöön. Mielipiteiden selvittämistä voidaan toteuttaa erilaisilla kyselyillä, mutta mitään säädettyjä keinoja tähän ei ole luotu, joten esimerkiksi vanhempainilloissa toteutuva keskustelu voidaan katsoa mielipiteiden selvittämiseksi. Tällaiset kyselyt ovat kuitenkin yksi keino laadun kehittämisessä ja hallinnassa, joten näitä

---

<sup>62</sup> KK 134/2011.

<sup>63</sup> HE 66/2013:51–52.

varmasti mielellään tehdään.<sup>64</sup> Pelkillä kyselyillä ei kuitenkaan voida taata osallisuuden toteutumista, sillä kyselyissä vastausprosentti voi jäädä hyvinkin alhaiseksi. Monilla osallisuusmuodoilla saadaan taattua kaikille yhtäläiset mahdollisuudet osallistua.

### 3.2 Opetussuunnitelma ja paikallinen osallisuus

Opetussuunnitelma (OPS) on Opetushallituksen valtakunnallinen määräys, joka sisältää perusopetuksen tavoitteet ja tuntijaon valtioneuvoston asetuksen mukaan (422/2012). Valtakunnallisen opetussuunnitelman tarkoituksena on taata kaikille tasa-arvoinen ja laadukas perusopetus. Lisäksi paikallisella opetussuunnitelmalla pyritään toteuttamaan alueen tärkeinä pidettyjä tavoitteita sekä päivittäistä koulutyötä. Uusin Opetushallituksen antama opetussuunnitelma on tullut voimaan asteittain 1.8.2016, joten tässä kohtaa on hyvä tarkastella mitä muutoksia se osallisuuden kannalta on tuonut.<sup>65</sup>

Edellinen opetussuunnitelma on vuodelta 2004 ja se perustuu valtioneuvoston asetukseen (1435/2001). Vertailtaessa vanhaa ja uutta opetussuunnitelmaa niissä on huomattavia eroja yleisesti sekä myös asenteellisesti. Nopeasti muuttuva maailma luo erilaisia edellytyksiä myös perusopetukselle ja näihin on haluttu panostaa tulevassa opetussuunnitelmassa lisäämällä laaja-alaista oppimista.<sup>66</sup> Vanhassa opetussuunnitelmassa osallisuus oli kiteytetty yhteen seitsemästä aihekokonaisuudesta, joita oli tarkoitus jokaisessa oppiaineessa opettaa siihen luonnollisella tavalla. Tähän mennessä koulun tehtävänä on ollut tukea ja kehittää oppilasta itsenäiseksi sekä osallistuvaksi kansalaiseksi, joka pystyy muodostamaan realistisen kuvan omista vaikutusmahdollisuuksistaan.<sup>67</sup> Uudessa opetussuunnitelmassa osallisuus on yksi seitsemästä laaja-alaisen osaamisen osa-alueesta ja sen asema on selvästi korostuneempi kuin vuoden 2004 opetussuunnitelmasa. Osallisuutta ja vaikuttamista halutaan harjoitettavan kouluyhteisössä, jotta sen osaaminen kehittyisi. Lisäksi tukemisen ja kehittämisen sijaan koulun tehtävänä on vahvistaa jokaisen oppilaan osallisuutta ja luoda mahdollisuuksia osallisuuden toteuttamiseen.

---

<sup>64</sup> HE 66/2013: 51–52.

<sup>65</sup> Opetushallitus 2014: 7–9.

<sup>66</sup> Opetushallitus 2014: 17–18.

<sup>67</sup> Opetushallitus 2004: 18–19.

Osallisuuden harjoittamista tulee toteuttaa kouluissa antamalla oppilaille tilaisuuksia opetella neuvottelua, sovittamista ja ristiriitatilanteiden ratkaisemista.<sup>68</sup>

Vuoden 2014 opetussuunnitelmassa on erillisenä osallisuuden toimintakulttuuria edistävät toimintaperiaatteet, kun taas vuoden 2004 opetussuunnitelmassa osallisuus oli sisällytetty muun toimintakulttuurin lauseisiin. Näin ollen voidaan nähdä, että osallisuus on saanut korostuneemman aseman uudessa opetussuunnitelmassa, jossa luetellaan osallisuuden tehostamiseksi oppilaskuntatoiminnan lisäksi tukioppilas- ja kummitoiminta sekä vapaaehtoistyö ja erilaiset kestävän kehityksen toimintatavat. Oppilaiden osallisuuden tärkeys nousi esille Opetus- ja kulttuuriministeriön selvityksessä, jossa etsittiin suuntia tulevaisuuden perusopetukseen. Selvityksessä osallisuuden ja vaikuttamisen taidot nostetaan viiden tärkeän yhteiskunnassa tarvittavan tiedon ja taidon joukkoon, jonka johdosta ne kuuluvat tärkeänä osana perusopetukseen.<sup>69</sup>

Uudessa opetussuunnitelmassa on jokaisen luvun lopussa kappale, josta ilmenee, mitkä asiat voidaan paikallisesti päättää. Opetussuunnitelmaa lukiessa huomaa, että asiat on kirjoitettu hyvin yleiseen muotoon, jotta niitä voidaan soveltaa kaikissa kouluissa kaikkiin oppilaisiin. Esimerkiksi laaja-alaisen osaamisen viimeisessä kohdassa (osallistuminen, vaikuttaminen ja kestävän tulevaisuuden rakentaminen) on seuraava lause:

*Kokemusten kautta oppilaat oppivat vaikuttamista, päätöksentekoa ja vastuullisuutta.*<sup>70</sup>

Kohdassa ei kuitenkaan luetella minkälaisia nämä kokemukset ovat vaan ne ovat paikallisesti päätettävissä. Opetussuunnitelman tarkoituksena on ohjata perusopetusta tiettyyn suuntaan, mutta paikalliselle opetussuunnitelmalle on jätetty suuri liikkumavara. Tämän johdosta sekä osallisuudessa että muissa opetussuunnitelmassa ilmenevissä asioissa voi olla suuria eroja opetuksen järjestäjien (yleensä kuntia) välillä.

---

<sup>68</sup> Opetushallitus 2014: 22.

<sup>69</sup> Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2010: 49–51.

<sup>70</sup> Opetushallitus 2014: 22–23.



POL:n (628/1998) ja opetussuunnitelman lisäksi osallisuutta sääntelee opetus- ja kulttuuriministeriön asettamat laatukriteerit. Näiden kriteerien tarkoituksena on antaa kouluille ja koulutuksen järjestäjille työkalut laadukkaan opetuksen järjestämiseen. Osallisuus ja vaikuttaminen ovat yksi osa (yhteensä yhdeksän) koulujen toiminnan laatua ja sen avulla oppilaat saavat valmiudet kasvaa aktiivisiksi yhteiskunnan jäseniksi. Laatu-kriteereissä keskeisiä tekijöitä osallisuuden toteutumisessa on sosiaalinen, avoin ja vuorovaikutteinen oppimisympäristö. Konkreettisina osallisuuden toteuttamiskeinoina julkaisussa mainittiin oppilaskuntatoiminta, kerhot, muu ohjattu toiminta, palautejärjestelmät, riittävän pienet opetusryhmät ja vuorovaikutteiset opetusmenetelmät.<sup>71</sup>

Käytännössä POL (628/1998), opetussuunnitelma, paikallinen opetussuunnitelma ja perusopetuksen laatukriteerit antavat hyvin selkeät välineet osallisuuden ja vaikuttamisen kehittämiseen, mutta suurin ongelma niiden toteuttamisessa on se, että välineet on lueteltu esimerkin muodossa. Näin ollen jokaisella opetuksen järjestäjällä, koululla ja opettajalla on laaja harkintavalta osallisuuden toteuttamisessa. Tilannekatsauksessa Suomen kouluista nuorten omasta näkökulmasta nostaa esiin myös huolen osallisuuden toteuttamattomuudesta. Koulu on toiminut tähän mennessä enemmän tietojen ja taitojen harjoittamisen paikkana kuin kansalaisuuteen valmistavana.<sup>72</sup>

### 3.3. Osallisuus perusopetuksen arkipäivässä

#### 3.3.1 Oppilaskunnat

Osallistuva oppilas-yhteisöllinen koulu oli opetus- ja kulttuuriministeriön hanke vuosina 2005–2007, jonka tarkoituksena oli kehittää lasten- ja nuorten osallisuusmahdollisuuksia. Yhtenä pääperiaatteena oli kehittää ja vakiinnuttaa kouluihin oppilaskuntatoimintaa. Samaan aikaan hankkeen kanssa vuonna 2007 perusopetuslakiin tuli ilmaus, jonka mukaan koululla voi olla oppilaista koostuva oppilaskunta.<sup>73</sup> Tämä kaikki oli alkua sille, että vuonna 2014 lakiin tuli määräys, että jokaisella koululla tulee olla oppilaskunta.

<sup>71</sup> Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2012: 4–5, 48–49.

<sup>72</sup> Kiilakoski 2012: 29–31.

<sup>73</sup> Opetusministeriön julkaisuja 2008: 12–13.

Oppilaskunnalla on selkeä rooli perusopetuksen osallisuuden kehittämisessä ja usein se on ainoa keino, joka nimetään osallisuuden toteuttamisen keinona.<sup>74</sup>

Oppilaskunnalla on keskeinen rooli aktiiviseksi ja osallistuvaksi kansalaiseksi kasvatamisessa. Oppilaskuntatoiminta kasvattaa oppilaita yhteisölliseen, neuvottelevaan ja demokraattiseen toimintakulttuuriin. Oppilaskunnan tehtävänä on edistää oppilaiden asioita koulussa, ohjata oppilaita yhteistyöhön ja auttaa oppilaita ottamaan vastuuta yhteisistä asioista. Kaikki koulun oppilaat kuuluvat oppilaskuntaan, mutta usein oppilaskunnaksi mielletään pelkästään oppilaskunnan hallitus, johon kuuluu kaksi oppilasta jokaisesta luokasta. Hallitus kokoontuu säännöllisesti ja tekee päätöksiä koko oppilaskunnan puolesta, sen näkyvyyden puolesta muun oppilaskunnan rooli saattaa jäädä monelta oppilaalta pimentoon. Todellisuudessa hallituksen jäsenten tulisi olla jatkuvassa vuorovaikutuksessa oman luokkansa oppilaiden kanssa niin, että kaikkien mielipiteet huomioitaisiin ja ne etenisivät hallituksen kokouksiin.<sup>75</sup> Oppilaskuntatoiminnan kautta vaikuttamisen epäselvyydestä kertoo muun muassa valtakunnallisen terveystutkimuksen tulokset, joista ilmenee, että vuonna 2015 kaikista kyselyyn vastanneista pojista 38 % ja tytöistä 40 % eivät tieneet miten voisivat vaikuttaa koulun asioihin.<sup>76</sup>

Sen lisäksi, että oppilaskunnan jäsenten rooli saattaa jäädä vähäiseksi, niin ongelmaksi voi nousta se, mihin asioihin oppilaskunta voi todella vaikuttaa. Opetusministeriön ohjeiden mukaan oppilaiden tulisi saada vaikuttaa koulun toimintatapoihin (esimerkiksi käytöstapoihin, kiusaamisen ehkäisyyn), oppimisympäristöön (koejärjestelyt, koulun sisustus, oppimateriaalit, työtavat) ja toiminnan rakenteisiin (oppituntien pituus ja ajoittuminen).<sup>77</sup>

Viimeisimmässä vuonna 2005 tehdyssä oppilaskunnan toiminnan kartoituksessa selvitettiin mihin oppilaskunnat ovat päässeet vaikuttamaan. Vaikka tulokset ovat ajalta ennen oppilaskuntien säätämistä pakolliseksi, niin todennäköisesti asiat, joihin oppilaskunta pystyy vaikuttamaan, ovat pysyneet samoina. Tutkimuksessa oppilaskunnan jäsenet saivat valita seitsemästä vaihtoehdosta asiat, joihin he ovat voineet vaikuttaa. Tulokset olivat seuraavan laisia: Teemapäivien ja – viikkojen järjestäminen 84,8 %, kouluympäristö (koulun tilat ja/tai piha-alue) 74,3 %, juhlien järjestäminen 73,3 %, järjestys-

<sup>74</sup> Opetusministeriön julkaisuja 2007: 37–38, Kts. myös Oikeusministeriön julkaisuja 2010: 16–17.

<sup>75</sup> Opetusministeriön julkaisuja 2007: 20–22.

<sup>76</sup> Terveys- ja hyvinvoinninlaitos 2015.

<sup>77</sup> Opetusministeriön julkaisuja 2007:21.

säännöt 41,1 %, koulun toimintasuunnitelma 29,2 %, muu 28,5 %, opetussuunnitelma 7,2 %.<sup>78</sup>

Todellisuudessa oppilaskunnan vaikutusmahdollisuudet painottuvat vahvasti itse oppimisen ja opetustilanteen ulkopuolelle oheistoimintoihin. Yhtenä oppilaskunnan ongelmista (osallisuuden näkökulmasta) voidaan pitää sen roolia koulussa. Jos oppilaskunta ei voi vaikuttaa koululla muihin kuin vapaa-ajan toimintoihin ja juhliin, niin nuoret eivät todennäköisesti koe todella vaikuttavansa koulun toimintaan. Toisaalta oppilaskuntatoiminta voi olla hyvin laaja-alaista koulun hyvinvointia ja laatua edistävää toimintaa, jossa lapset ja nuoret näkevät omat vaikuttamisen tuloksensa.<sup>79</sup>

Oppilaskunnan toiminnasta säädetään siis POL:n (628/1998) 47§:ssä, jonka mukaan opetuksen järjestäjä päättää toiminnan järjestämisestä. Toisin sanoen oppilaskuntatoiminnassa voi olla suuria eroja kuntien ja koulujen välillä. Kuntien taloudelliset resurssit vaihtelevat ja oppilaskuntatoimintaan ohjattavat resurssit määrittävät pitkälti sen toimintakykyä. Taloudellisten resurssien lisäksi toimintaan vaikuttaa paljon ohjaavan opettajan kiinnostus osallisuuden kehittämiseen. Oppilaskunnan ohjaavaksi opettajaksi valitaan yksi opettaja opettajakunnasta ja Gellinin ym. mukaan usein ehdokkaita ei tähän tehtävään hirveästi ole. Tästä voidaan nähdä, että opettajat eivät ole innostuneita kehittämään oppilaiden osallisuutta. Yleensä osallisuuden toteutumattomuuden taustalla on aikuisten asenteet ja haluttomuus vallan luopumisesta.<sup>80</sup> Näin ollen sekä ohjaavan opettajan että muun henkilökunnan asenteilla on merkitystä oppilaskunnan toimintaan.

### 3.3.2 Muut osallisuuskeinot

POL:ssa (628/1998) ei ole siis säädetty tarkemmin muita osallisuuskeinoja kuin oppilaskuntatoiminta. Laissa on lisäksi maininnat siitä, että oppilailta tulee olla mahdollisuus osallistua opetussuunnitelman sekä järjestyssääntöjen laatimiseen. Samoin oppilailta tulee kysellä näkemyksiä määräajoin koulutuksesta. Edellä mainittuja osallisuuden keinoja ei kuitenkaan ole tarkemmin säädelty, jolloin ne jättävät toteuttamisen koulu-

<sup>78</sup> Opetushallitus 2006: 7.

<sup>79</sup> Kiilakoski 2012: 32–33.

<sup>80</sup> Gellin, Herranen, Junttila-Vitikka, Kiilakoski, Koskinen, Mäntylä, Niemi, Nivala, Pohjola & Vesikansa 2012:104–109.

tuksen järjestäjälle. Sen sijaan opetussuunnitelmassa osallisuutta lisääviksi keinoiksi on nostettu tuki- ja kummioppilastoiminta.

Tuki- ja kummioppilastoiminta on Mannerheimin Lastensuojeluliiton (MLL) kehittämä ja koordinoima yhteisöllisyyttä rakentava toimintamuoto. Tukioppilastoimintaa harjoitetaan yläluokilla eräänlaisena vertaistukena ja kummioppilastoiminta on alaluokille tarkoitettu innostamisen ja auttamisen keino. Molempien muotojen on tarkoitus edistää osallisuutta, yhteisöllisyyttä ja viihtyvyyttä koulussa. Kummioppilastoimintaa on kehitetty 1970-luvulta lähtien ja se pohjautuu yläkoulujen tukioppilastoiminnasta. Tuki- ja kummioppilaina toimivat vapaaehtoiset oppilaat, jotka haluavat edistää koulun yhteisöllisyyttä sekä auttaa muita oppilaita. Koska näille ei ole tarkkoja säädöksiä olemassa, niin jokaisen koulun harjoittama toiminta voi olla omanlaisensa. Pääperiaatteena toiminnassa on kuitenkin, että vapaaehtoiset innostavat, auttavat ja rohkaisevat muita oppilaita toimimaan aktiivisesti yhteisön jäsenenä. Yleisimpiin toimintamuotoihin kuuluvat teemapäivien järjestäminen, välituntitoiminta ja muut oheistoiminnot.<sup>81</sup>

MLL on selvittänyt tukioppilastoiminnan vaikuttavuutta ja siinä esiintyviä haasteita niin, että se voisi kehittää sitä kautta toimintaa. Kyselyistä ilmeni, että vaikutukset olivat olleet pelkästään positiivisia siten, että vaikutukset olivat näkyneet sekä yksittäisten oppilaiden kohdalla että koko kouluyhteisössä. Tukioppilastoiminta oli lisännyt koulujen yhteisöllisyyttä ja samalla vähentänyt koulukiusaamista. Haasteita tukioppilastoiminnalla on muun muassa ajan puute. Useilla kouluilla vapaaehtoiset tukioppilaat joutuivat käyttämään omaa aikaansa tai jopa omia oppitunteja toimintaan, jolloin toimintaan osallistumisella saattoi olla haittaa heidän omiin opintoihinsa. Myös tukioppilastoiminta on kohdannut samoja ongelmia kuin oppilaskuntatoiminta eli aikuisten asenteet ja haluttomuus toiminnan kehittämiseen.<sup>82</sup> Tässä kohtaa nostan esille taas koulutuksen järjestäjien ja koulujen vaihtelevuuden. Edellä mainittujen haasteiden lisäksi tuki- ja kummioppilastoiminta voi olla joissain kouluissa pitkälle kehittyneyttä ja useamman vuosikymmenen työn tulosta, kun taas toiset koulut vasta aloittelevat toimintaa, puhumattakaan kouluista, joissa toimintaa ei vielä ole. Yksittäinen hyvin motivoitunut opettaja on voinut saada

---

<sup>81</sup> Perho 2007: 4, 6–7; Mannerheimin Lastensuojeluliitto 2016: 1.

<sup>82</sup> Posa 2011: 12; Perho 2007: 22–25, 48–49.

aikaan hyvän järjestelmän yhdelle koululle, jolloin saman paikkakunnan kouluilla tilanne ei välttämättä ole yhtä hyvä.

### 3.4 Oppilas vai huoltaja osallisuuden toteuttajana

#### 3.4.1 Itsemääräämisoikeus oppilashuollossa

Oppilashuollon tarkoituksena on edistää hyvää oppimista, hyvää psyykkistä ja fyysistä terveyttä sekä sosiaalista hyvinvointia peruskouluissa. Oppilashuoltoa toteutetaan ensisijaisesti koko yhteisöä tukevana moniammatillisena toimintana, mutta lisäksi jokaiselle oppilaalle tarjotaan yksilöllistä oppilashuoltoa. Pääpaino oppilashuollossa on ennaltaehkäisevässä toiminnassa. Oppilashuollon kriteereihin kuuluvat luottamuksellisuus, oppilaan ja huoltajan kunnioittaminen sekä heidän osallisuutensa mahdollistaminen. Monialaisen yhteistyön tarkoituksena on saada aikaan toimiva kokonaisuus, jossa työskentelee opetustoimen lisäksi sosiaali- ja terveystieteiden ammattilaisia. Oppilashuollossa yhteistyötä tehdään myös oppilaan ja hänen huoltajan kanssa niin, että oppilaan oma ikä ja kehitystaso huomioidaan. Oppilashuollon palveluihin kuuluvat psykologi-, koulukuraattori- ja terveydenhoitajapalvelut sekä mahdolliset muut tapauskohtaisesti harkittavat palvelut.<sup>83</sup>

Oppilashuoltoa määrittelee oppilas- ja opiskelijahuoltolaki (1287/2013) ja siihen on koottu hajallaan olleet oppilas- ja opiskelijahuoltoa koskevat säädökset. Lain tarkoituksena on nimenomaan edistää oppilaiden terveyttä ja hyvinvointia sekä lisätä osallisuutta. Osallisuuden lisäämisellä nähdään positiivisia vaikutuksia ongelmien ennaltaehkäisemisessä ja syrjäytymisen ehkäisemisessä. Yleiseen osallisuuteen oppilashuollossa pyritään vaikuttamaan nimenomaan opiskeluun liittyvillä asioilla, kuten kouluruokailulla ja muilla hyvinvointia edistävillä tekijöillä (välitunti välineet jne.). Osallisuus oppilashuollossa tarkoittaa lähinnä erilaisia kyselyjä sekä muita mahdollisia näkemysten esittämiä.<sup>84</sup>

---

<sup>83</sup> Opetushallitus 2014: 77–78.

<sup>84</sup> HE 67/2013: 46; Lahtinen & Haanpää 2015:133,142–144.

Mielenkiintoiseksi osallisuuden kannalta oppilashuollon tekee opiskelijan ja hänen laillisen edustajansa asema opiskelijahuollossa. Oppilas- ja opiskelijahuoltolain (1287/2013) 18 §:n mukaan oppilaan omat mielipiteet tulee huomioida oppilashuollossa iän, kehitystason ja muiden henkilökohtaisten edellytysten mukaisesti. Tämän tarkoituksena on nimenomaan korostaa oppilaan omaa henkilökohtaista vaikutusvaltaa häntä koskevissa asioissa. Huoltajan asemaa oppilashuollossa on vaikea yksiselitteisesti selittää, sillä siihen vaikuttavat monet säädökset kuten LL (361/1981), Suomen PL (731/1999), LOS (sopimussarja 60/1991), PotL (785/1992) ja laki sosiaalihuollon asemasta ja oikeuksista (812/2000). Asemaan vaikuttavat toisaalta siis tosiseikat siitä, että huoltajan tulee varmistaa lapsen kasvu ja hyvinvointi sekä se, että alaikäistä on kuultava häntä koskevissa asioissa ja hänen mielipiteensä tulee huomioida iän ja kehityksen mukaan. Näin ollen huoltajan asema on jätetty avoimeksi ja riippuvaiseksi oppilaan iästä ja kehityksestä oppilas- ja opiskelijahuoltolaissa (1287/2013).<sup>85</sup>

Oppilas- ja opiskelijahuoltolain (1287/2013) 18 pykälän toisessa momentissa oppilaalla on mahdollista kieltää kaikkien tietojen luovuttaminen opiskelijahuollosta hänen vastaavalle huoltajalleen, mikäli hänen ikänsä ja kehitystasonsa ovat riittävät. Arvion tietojen luovuttamisesta tekee sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilainen. Kielto-oikeus on aina harkinnanvarainen, jossa iän ja kehitystason lisäksi huomioidaan aina se, onko kiellon noudattaminen vastoin alaikäisen omaa etuaan. Tämä momentti on johdettu PotL:n (785/1992) 9 §:stä, jonka mukaan alaikäisellä on oikeus kieltää hoitoa ja terveydentilaa koskevien tietojen antamisesta hänen huoltajilleen, mikäli potilas hänen ikänsä ja kehityksensä mukaan on kykenevä päättämään hoidostaan. Asiaan vaikuttaa aina tietysti se millaisesta toimenpiteestä on kyse, rutiinotoimenpiteistä voi alaikäinen helpommin päättää itse, mutta peruuttamattomissa hoidoissa iällä ja kehitystasolla on suurempi merkitys.<sup>86</sup> 18 §:n viimeisellä momentilla on vielä korostettu oppilaan itsenäistä asemaa päätöksenteossa niin, että huoltaja ei voi kieltää oppilasta käyttämästä oppilashuollon palveluja. Tämä momentti lisättiin sivistysvaliokunnan mietinnön jälkeen ja samaa oli ehdottanut myös sosiaali- ja terveyslautakunta.<sup>87</sup>

<sup>85</sup> HE 67/2013: 64–65; Lahtinen & Haanpää 2015: 145–147.

<sup>86</sup> HE 185/1991: 17–18; HE 67/2013:65; Rätty 2010: 1212–1214.

<sup>87</sup> SiVM 14/2013: 8.

Oppilas- ja opiskelijahuoltolain (1287/2013) mukaan vaikuttaisi siis siltä, että oppilaat voisivat salata oppilashuollon toimenpiteet huoltajiltaan, mikäli he ovat tarpeeksi kehittyneitä ymmärtämään oman etunsa ja toimenpiteiden seuraukset. Kuitenkin muualla lainsäädännössä on olemassa ikärajoja, joiden voidaan katsoa vaikuttavan siihen minkälaiset mahdollisuudet lapsilla ja nuorilla on itsenäisesti vaikuttaa oppilashuollon ratkaisuihin.<sup>88</sup> Kielto-oikeus on rajattu lähes täysin alle kouluikäiseltä pois, mutta sen todennäköinen käyttäminen on mahdollista vasta ylemmän luokan oppilailla. Seuraavassa oikeusasiamiehen ratkaisuja liittyen oppilashuoltoon, huoltajien asemaan ja oppilaan ikään.

EOAM ratkaisussa 70/2014 kantelija oli arvostellut erään Helsingin kaupungin ala-asteen kouluterveydenhuollon menettelyä lapsensa asiassa. Lapselle oli tilattu laboratoriotutkimuksia ja keuhkoröntgentutkimus ilman huoltajan lupaa. Eduskunnan oikeusasiamies on arvioinut, että asiassa olisi tullut pyytää suostumus huoltajalta, sillä oppilas on ollut tuohon aikaan 7-vuotias ja näin ollen hän ei ole voinut ymmärtää tutkimusten tarkoitusta, eikä antaa niihin suostumusta.

EOAM ratkaisussa 4640/2009 oli kysymys siitä, tarvitaanko molempien huoltajien lupa sikainfluenssarokotukseen. Kantelija arvosteli Kokkolan terveystieteiden keskuksen menettelyä siinä, että häneltä ei kysytty huoltajana lupaa sikainfluenssarokotuksen antamiseen ala-asteella. Eduskunnan oikeusasiamies tuli ratkaisussaan siihen tulokseen, että päätökseen kykenemättömän lapsen puolesta päätöksen tekevät hänen huoltajansa yhdessä. Sikainfluenssarokotuksen antamisessa ei ole kysymys sellaisesta rutiinitoimenpiteestä, johon riittäisi pelkästään toisen huoltajan päätös, vaan siihen vaaditaan molempien huoltajien suostumus.

Tuoreimmassa EOAM ratkaisussa 61/2015 kantelija arvosteli Helsingin kaupungin peruskoulun terveydenhoitajan menettelyä HPV-rokotteen antamisessa. Ennen rokottamista koteihin oli toimitettu tiedote ja lupalappu asiasta. Kantelija oli unohtanut palauttaa lupalapun rokottamispäivään mennessä ja näin ollen hänen tyttärelleen, jolla oli diagnosoitu Asperger-oireyhtymä, laitettiin HPV-rokote tyttären suostumuksella. Kantelijan mielestä hänen tyttärensä ei diagnoosin johdosta pystynyt tekemään itsenäisesti päätöstä, vaikka hän oli 12-vuotias. Kouluterveydenhoitaja oli uusi, eikä hän tiennyt tytön sairastavan Asperger-oireyhtymää, jonka vuoksi hän toimi potilaslain mukaan (alaikäisen potilaan asema). Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan hoitajan olisi tullut perehtyä lasta koskeviin kouluterveydenhuollon asiakirjoihin ja näin ollen hän olisi tiennyt, että diagnosoitu oireyhtymä vaikuttaa lapsen kykyyn tehdä päätöksiä. Näin ollen jokaisen alaikäisen hoitoa tulee arvioida yksilöllisesti.

Edellä mainituista ratkaisuksista voidaan päätellä seuraavia asioita. Vaikka olisi kyse ruutiinomaisista tutkimuksista, joilla ei ole vaikutusta terveyteen, niin niiden suorittamiseen tarvitaan huoltajan lupa lapsen ollessa nuori. Ensimmäisessä tapauksessa lapsi oli

---

<sup>88</sup> Hannuniemi 1997: 838–841.

seitsemän vuotias, mutta tilanne ei todennäköisesti olisi ollut erilainen, vaikka hän olisi ollut useamman vuoden vanhempi. Alemmilla luokilla olevan lapsen oppilashuollossa lapsen itsemääräämisoikeus on aika suppeaa ja näin ollen molempien vanhempien mielipiteillä on merkitystä. Tapauksista on nähtävissä, että itsemääräämisoikeus kasvaa 12-vuoden kohdalla. Oikeusasiamies korosti ratkaisussa 61/2015, että oikeus ei ole sidottu tiettyyn ikään, vaan siihen milloin alaikäinen kykenee ymmärtämään hoidon/hoitamattomuuden seuraukset omalle terveydelle. Tapausten perusteella todennäköisenä voidaan pitää, että yläluokilla oleva iältään normaalisti kehittynyt voi tehdä oppilashuollossa itsenäisesti päätöksiä.

Oppilashuollossa on kyse enemmän terveyden ja hyvinvoinnin palveluista, kuin itse opetukseen liittyvästä toiminnasta, jolloin suhtautuminen lapsen itsemääräämisoikeuteen on erilaista.<sup>89</sup> Oppilashuolto tapahtuu kuitenkin tiivistii opetustoiminnan ohessa ja useimmiten samoissa tiloissa, jolloin lapsen ja nuoren on vaikea erottaa niiden olevan erillistä toimintaa. Näin ollen myös itsemääräämisoikeuden rajat voivat hämärtyä. Oppilaan voi olla myös vaikea ymmärtää miksi hän saa itsenäisesti päättää oppilashuollon palveluista, mutta itse opintoihin liittyviin toimintoihin hän tarvitsee usein huoltajalta suostumuksen.

### 3.4.2 Oppilaan näkemysten huomioiminen uskonnonopetuksessa

Koulun uskonnon tai elämäkatsomustiedon opetukseen osallistumisesta säädetään POL:n (628/1998) 13§:ssä sekä UskVapL:n (453/2003) 3 §:ssä. Näiden lisäksi uskonnon opetukseen koulussa vaikuttavat LOS:n 14 (lapsen oikeus uskonnonvapauteen) ja 30 (vähemmistöihin kuuluvien lasten oikeudet harjoittaa omaa uskontoaan) artiklat<sup>90</sup> sekä EIS:n 9 (ajatuksen-, omantunnon- ja uskonnonvapaus) artikla<sup>91,92</sup>. Tässä kohtaa ei ole tarkoitus perehtyä siihen, mitä kaikkia uskontoja/elämäkatsomustietoa koulun tulee opettaa, vaan tarkastelussa painottuu nimenomaan huoltajan ja oppilaan asema, kun päätetään osallistuuko oppilas uskonnolliseen opetukseen vai ei. Lisäksi tässä kohtaa on

<sup>89</sup> Pollari & Lohiniva-Kerkelä 2013: 273–274.

<sup>90</sup> SopS 60/1991: artikla 14, artikla 30.

<sup>91</sup> SopS 85–86/1998.

<sup>92</sup> Hakalehto-Wainio 2012 (a): 294.



tarkoituksena tarkastella lyhyesti ja ytimekkäästi lasten omaa asemaa uskonnon opetuksessa, jolloin poikkeustapaukset jäävät tarkastelun ulkopuolelle. POL:n (628/1998) 13§:n ensimmäisessä momentissa todetaan, että oppilas, joka kuuluu siihen uskontokuntaan, jota koulussa opetetaan, tulee osallistua opetuksen. Lisäksi sellainen oppilas, joka ei kuulu koulussa opetettavaan uskontokuntaan, voi osallistua opetukseen, mikäli huoltaja niin haluaa.

Huoltajan korostunut asema POL:n (628/1998) 13 §:ssä ilmenee myös muissa momentteissa. Huoltaja voi pyytää uskonnon opetusta myös muuhun kuin valtauskontokuntaan kuuluvalla, mikäli oppilaista kolme on tämän uskontokunnan jäseniä. Jos oppilas kuuluu useampaan uskontokuntaan, niin huoltaja saa päättää mille uskonnon opetukselle lapsi osallistuu. Vielä viimeisenä vaihtoehtona huoltajalle on jätetty vapaus päättää mihin uskonnon opetukseen oppilas osallistuu tai osallistuuko hän mihinkään, jos hän ei kuulu uskontokuntaan. Tämä kaikki huoltajan päätäntävalta uskonnon harjoittamisesta tulee UskVapL:sta (453/2003). UskVapL:n (453/2003) 3 §:ssä säädetään jäsenyydestä uskonnollisessa yhdyskunnassa. Sen toisessa momentissa annetaan huoltajille yhdessä päätäntävalta siihen, mihin uskontokuntaan lapsi kuuluu tai on kuulumatta. Poikkeuksena voi olla tuomioistuimen päätös tehtävien jaosta, mutta lähtökohtaisesti huoltajat saavat päättää yhdessä.<sup>93</sup>

UskVapL:ssa (453/2003) uskonnolliseksi itsemääräämisoikeusiäksi on säädetty 18 vuotta, sillä uskontokuntaan kuuluminen tai kuulumattomuus muokkaa yksilön elämäntasomusta niin paljon, että siihen kuuluvien päätösten tekeminen vaatii riittävää kypsyyttä ja suurempaa harkintaa.<sup>94</sup> UskVapL:n (453/2003) 3 §:ään on kuitenkin säädetty alaikäisille pieniä mahdollisuuksia vaikuttaa omaan uskonnon harjoittamiseen. Kolmannen pykälän kolmannessa momentissa 15 vuotta täyttänyt voi liittyä tai erota uskontokunnasta huoltajien kirjallisella suostumuksella. Lisäksi 12 vuotta täyttänyt voidaan liittää uskontokuntaan tai erottaa siitä vain hänen omalla kirjallisella suostumuksella. Näillä kohdilla on haluttu edesauttaa lapsen mahdollisuutta osallistua iän ja kehitystason mukaisesti itseään koskevaan päätöksentekoon.<sup>95</sup> Mielenkiintoista on, että vuonna 2002,

---

<sup>93</sup> HE 170/2002: 31.

<sup>94</sup> HE 170/2002: 33.

<sup>95</sup> HE 170/2002: 33–34.

kun uusinta UskVapL:a (453/2003) on valmisteltu, niin perustuslakivaliokunta on ehdottanut, että ikärajoja laskettaisiin. Valiokunnan mielestä PL:n (731/1999) 6 §:n 3 momentin mukaan perusteltua olisi laskea ikärajat 12, 15 tai 16 vuoteen 15 ja 18 vuoden sijasta. Perustuslakivaliokunta koki korkeat ikärajat ongelmallisiksi tilanteissa, joissa huoltajat ovat eri mieltä uskontoon liittyvissä asioissa.<sup>96</sup> Seuraavassa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu, jossa vanhemmat olivat eri mieltä lasten osallistumisesta uskonnolliseen opetukseen.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa (2004:99) äiti vaati uskonnolliseen yhdyskuntaan kuulumattomille lapsilleen elämäkatsomustiedon opettamista, vaikka lapset olivat koulunkäyntinsä aloittamisesta lähtien osallistuneet uskonnonopetukseen. Isä taas oli kirjallisena ilmoituksena toivonut lastensa edelleen osallistuvan uskonnolliseen opetukseen. Koulutuslautakunta oli päättänyt olla hyväksymättä äidin hakemusta ja hallinto-oikeus pysytti koulutuslautakunnan päätöksen. Korkein hallinto-oikeus kuitenkin kumosi hallinto-oikeuden ja koulutuslautakunnan päätökset, sillä uskonnon vapauslain 3 §:n toisen momentin sekä lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain 5 §:n mukaan vain toinen yhteishuollon huoltajista ei voi päättää uskontokuntaan kuulumattomien lasten osallistumisesta uskonnolliseen opetukseen. Korkein hallinto-oikeus antoi lisäksi lasten (syntyneet 1992 ja 1994) omille mielipiteille suuren painoarvon (eivät halunneet osallistua uskonnolliseen opetukseen).

Näin ollen molempien huoltajien suostumuksella uskonnon opetuksen osallistumiseen on suuri merkitys. Mielenkiintoista on, että korkein hallinto-oikeus antoi suuren painoarvon lasten omalle mielipiteelle, vaikka lapset olivat vasta 10 ja 12 vuotiaita. Joten tästä voidaan tehdä päätelmä, että lapsen omalla mielipiteellä uskonnon opetuksen osallistumiseen on silloin merkitystä, kun huoltajat ovat eri mieltä asiasta. Seuraavassa on vielä esimerkki oikeusasiamiehen ratkaisusta liittyen uskonnollisiin hetkiin osallistumisesta perus- ja lukio-opetuksessa.

EOAM ratkaisussa 3994/2013 kantelija arvosteli koulun rehtorin sekä lukion rehtorin toimintaa uskonnollisten päivänavausten järjestämisessä ja niihin osallistumisessa. Kantelija oli keskustellut molempien rehtorien kanssa mahdollisuudesta olla osallistumatta uskonnollisiin päivänavauksiin. Kantelijalle oli ehdotettu mahdollisuudeksi poistua luokasta/koulurakennuksesta tai käyttää kuulokkeita avauksen aikana, mutta kantelijan mielestä näin toimittaessa hänet pakotettaisiin ilmaisemaan vakaumuksensa. Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan lapsen oikeuksien näkökulmasta katsoen lapsen omaa mielipidettä tulee kunnioittaa, mutta samalla lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta säädetyn lain sekä perusopetuslain mukaan huoltajien kanssa olisi tullut selvittää asiaa yhdessä.

---

<sup>96</sup> PeVM 10/2002:5; Hakalehto-Wainio 2012 (a): 295.

Edellä mainitussa tapauksessa oli siis kyse jo vanhemmasta lapsesta (lukion ensimmäisellä luokalla oleva on todennäköisesti noin 15–17 vuotias), joka oli halunnut olla osallistumatta uskonnollisiin tilaisuuksiin. Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan kuitenkin huoltajien mielipide ja näkemykset olisi tullut ottaa huomioon tällaisissa keskusteluissa, vaikka kantelija olikin jo lukion ensimmäisen luokan opiskelija.

Uskonnolliseen opetukseen osallistumisessa lapsella ja nuorella ei lain mukaan ole itsemääräämisoikeutta, eikä heidän mielipidettään kysellä, mikäli vanhemmat (huoltajat) ovat yhtä mieltä opetukseen osallistumisesta. Uskonnolla katsotaan siis olevan niin suuri vaikutus lapsen ja nuoren elämänkatsomukseen, että vanhemmat tekevät uskonnon opetukseen kuuluvat päätökset.<sup>97</sup> Uskonnollisen itsemääräämisoikeuden voidaan katsoa olevan toinen ääripää koulun sisällä tapahtuvista osallisuuden muodoista, kun taas oppilashuollon itsemääräämisoikeus on toinen. Muu koulussa tapahtuva opetus ja oheistoiminta sijoittuvat hyvin näiden kahden välille.

---

<sup>97</sup> HE 170/2002: 31–34.

#### 4. OPPILAAN OSALLISUUSKEINOT NUORENA KUNTALAISENA JA KANSALAISENA

Tässä luvussa olevat osallisuusoukeudet eivät ole sidottuja peruskoulun oppilaille, vaan niihin ovat oikeutettuja tietyissä määrin myös muut kuntalaiset/kansalaiset. Oppilaan osallisuusoukeuksien selvittämisen kannalta on kuitenkin oleellista selvittää, mitkä mahdollisuudet heillä on kuntalaisena ja kansalaisena vaikuttaa omaan opiskeluunsa ja oppimisympäristöönsä. Aluksi käyn läpi kuntalaisen yleisiä osallisuusoukeuksia sekä lailla säädettyä aloiteoukeutta. Lisäksi syvennyn vielä kuntalaisen oukeusturvaan ja nimenomaan jälkikäteisen oukeusturvan muotoihin: oikaisuvaatimukseen sekä kunnallisvalitukseen. Lopussa pohdin vielä nuorison yleistä osallisuutta yhteiskunnassamme.

##### 4.1. Kuntalaisen yleinen osallisuus sekä kunnan tiedottamisvelvollisuus

Uutta kuntalakea (410/2015) säädettyessä on huomioitu yhteiskunnan muutokset ja yhtenä huolenaiheena on ollut kuntalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien laske. Nyky-yhteiskunnan muutokset, kuten kuntien koon kasvu on johtanut siihen, että yksittäiset kuntalaiset voivat tuntea edustuksellisen demokratian heikkona osallistumiskanavana.<sup>98</sup> Euroopan paikallisen itsehallinnon perusoikeuskirja<sup>99</sup> korostaa edustuksellista demokratiaa kansalaisten tärkeimpänä osallisuuskanavana yhteiskunnallisiin asioihin, mutta tällaiset jäykähköt ja vanhat demokratian muodot eivät ole välttämättä nuorten mielestä helposti lähestyttäviä, mikä voi entisestään laskea osallisuusoukeuksien toteutumista. Hallituksen esityksessä uudeksi kuntalaiksi haluttiin tuoda esille juuri tietotekniikan kehittymistä ja sitä kuinka sitä kautta voitaisiin saada uudenlaisia osallisuus- ja vaikuttamiskanavia.<sup>100</sup> Uusi kuntalaki astui voimaan 1. tammikuuta 2016, mutta osa pykälistä, kuten asukkaiden osallistumisoikeuksia koskevat pykälät tulevat voimaan vasta vuonna 2017 valittavan valtuuston toimikauden alusta alkaen (Kuntalaki 410/2015 147§). Käytän tässä kohdassa paljon tuota tulevaa lakia ja pyrin tuomaan siinä olevia parannuksia esille.

---

<sup>98</sup> HE 268/2014:12.

<sup>99</sup> SopS 65–66/1991; Heuru 2001: 197–198.

<sup>100</sup> He 268/2014:12.

Kuntalaisen osallisuusoikeudet on kirjattu uuden kuntalain (410/2015) 22 §:ään, josta löytyy kaikki yleiset osallisuus- ja vaikutuskeinot kunnan asioihin:

*”Kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on oikeus osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Valtuuston on pidettävä huolta monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen mahdollisuuksista.”*

Tässä osallisuusoikeudet on hyvin yleisessä muodossa kirjattu, vaikka niiden taustalla on monta tarkoituspäätä. Osallisuusmuotojen tulisi olla hyvin monipuoliset niin, että kaikki voisivat osallistua haluamallaan tavalla. Lisäksi osallisuuden tulisi olla vaikuttavaa, jolloin näennäiset osallisuusmahdollisuudet ovat poissuljettuja. Oikeudet on tarkoitettu kaikille kunnan asukkaille (myös alle 18-vuotiaille) ja niiden tulisi toteutua koko kunnan organisaatiossa. Osallisuuden toteutuminen ja muodot on jätetty valtuuston päättäväksi, joka lisää jokaisen kunnan omaa harkintavaltaa.<sup>101</sup> Vanhassa ja osittain voimassa olevassa KuntaL:n (365/1995) 28 pykälässä on asia ilmaistu muuten samoin, mutta uuteen on lisätty monipuoliset ja vaikuttavat osallisuusmahdollisuudet, joiden tarkoituksena on lisätä todellista osallistumista.

Yleisten osallisuuslauseiden jälkeen uuteen kuntalakiin sisällytettiin (kuten vanhassa kuntalaissa (65/1995) 27 §) esimerkkiluettelo osallisuuskeinoista. Tällainen luettelointi on hyvin poikkeuksellista lakitekstissä, sillä yleensä ne löytyvät lainavalmistelumateriaaleista. Luettelon tarkoituksena ei ole yksilöidä ainoastaan käytössä olevia keinoja vaan se on nimenomaan esimerkkiluettelo, joita käyttämällä kunta voi edistää suoran vaikuttamisen keinoja.<sup>102</sup> Suoran demokratian tarkoituksena on tuoda demokratia osaksi arkipäivää ja elämäntapaa niin, että kuntalaiset pitäisivät osallistumisen kynnystä matana<sup>103</sup>. Seuraavassa esimerkkiluettelo uuden kuntalain (410/2015) 22 §:n toisesta momentista:

---

<sup>101</sup> HE 268/2014: 150.

<sup>102</sup> HE 268/2014: 150; Hannus, Hallberg, Niemi 2009:191; Heuru 2001:200.

<sup>103</sup> Eskelinen, Gretscher, Kiilakoski, Kiili, Korpinen, Lundbom, Matthies, Mäntylä, Niemi, Nivala, Ryyänen & Tasanko 2012: 50.

*”Osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää erityisesti:*

- 1) järjestämällä keskustelu- ja kuulemistilaisuuksia sekä kuntalaisraateja;*
- 2) selvittämällä asukkaiden mielipiteitä ennen päätöksentekoa;*
- 3) valitsemalla palvelujen käyttäjien edustajia kunnan toimielimiin;*
- 4) järjestämällä mahdollisuuksia osallistua kunnan talouden suunnitteluun;*
- 5) suunnittelemalla ja kehittämällä palveluja yhdessä palvelujen käyttäjien kanssa;*
- 6) tukemalla asukkaiden, järjestöjen ja muiden yhteisöjen oma-aloitteista asioiden suunnittelua ja valmistelua.”*

Keskustelu ja kuulemistilaisuudet ovat vapaamuotoisia tilaisuuksia, joissa pyritään selvittämään kuntalaisten näkemyksiä johonkin asiaan. Tämä on sellainen kohta, jonka toteuttamiseksi voidaan hyödyntää internetiä sekä sosiaalista mediaa. Kuntalaisraati on uusi käsite kuntalaissa ja sen tarkoituksena on lisätä vuorovaikutteisempaa osallistumista, lisäksi sen avulla voidaan tuoda erityisryhmien näkökulmaa asiaan. Mielipiteiden selvittämisen tarkoituksena on huomioida kuntalaisten omat mielipiteet päätöksien valmisteluvaiheessa. Huomioitavaa on, että HL:n (434/2003) 34 §:ssä säädetään asianosaisen kuulemisesta ja 41 §:ssä vaikutusmahdollisuuksien varaamisesta, jotka asettavat myös kunnalle tietyt edellytykset ennen päätöksentekoa, mutta näiden tilaiteiden lisäksi kunta voi oma-aloitteisesti lisätä kuntalaisten osallisuutta erilaisilla mielipideselvityksillä.<sup>104</sup> Näiden kahden ensimmäisen kohdalla on nimenomaan merkitystä sillä, miten ja milloin kuuleminen ja mielipiteiden tiedustelut järjestetään.

Vaasan hallinto-oikeuden ratkaisussa 10/0477/3 29 henkilöä vaati Kauhajoen kaupunginvaltuuston päätöstä kumottavaksi ja päätösten täytäntöönpanoa kiellettäväksi. Asia koski kolmen koulun lakkauttamista ja valittajien mielestä päätöksenteossa ei noudatettu kuntalain 27 (osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet) ja 29 (tiedottaminen) pykälää sekä hallintolain 31 (selvittämisvelvollisuus) ja 41 (vaikuttamismahdollisuuksien varaaminen)pykälien määräystä. Hallinto-oikeus katsoi, että koulujen lakkauttamista koskevassa asiassa sekä kuntalain 29 § että hallintolain 41 § tulee toteutua ja kyseisessä tapauksessa se tapahtui sillä, että yleinen kuulemistilaisuus on järjestetty ja siitä on ilmoitettu paikallislehdessä kahdesti (viikkoa ennen, jolloin kuulemistilaisuuden tarkkaa aikaa ei ilmoitettu ja samana päivänä). Hallinto-oikeuden mukaan tiedottaminen oli selkeää, vaikka ilmoituksessa ei nimenomaisesti mainittu kyseisten koulujen lakkauttamisesta, sillä tilaisuudessa sekä tiedotusvälineissä lakkauttamisista on keskusteltu. Lisäksi sivistysjohtaja on osallistunut vanhempainyhdistyksen järjestämään tilaisuuteen ja ky-

<sup>104</sup> HE 268/2014: 150; Harjula & Prättälä 2015: 255.

läyhdistyksen kokoukseen, yksi vanhempainyhdistys on ollut palveluverkkoryhmän kuultavana ja koulujen mahdollista lopettamista on käsitelty tiedotusvälineissä. Valittajat olivat päätöksen kumoamista vaatiessaan perustelleet asiaa myös YK:n lapsen oikeuksien sopimuksella, Suomen perustuslailla ja nuorisolailla niin, että lapsille ja nuorille olisi tullut varata tilaisuus vaikuttaa omaa elämää koskeviin päätöksiin. Hallinto-oikeus kuitenkin katsoi, että päätöksessä nämä oli täytetty yleisellä kuulemistilaisuudella. Hallinto hylkäsi valituksen kokonaisuudessaan.

Tätä tapausta miettiessä on hyvä asettua oppilaiden asemaan ja miettiä minkälaiset mahdollisuudet heille annettiin koulun lakkauttamissa koskevassa asiassa. Ensimmäisenä ongelmana voidaan pitää kuulemistilaisuudesta ilmoittamista paikallislehdessä. Lasten ja nuorten kiinnostus paikallislehden lukemiseen ei ole todennäköisesti sama kuin aikuisväestöllä. Oppilasystävällisempää olisi ollut ilmoittaa asiasta kaikilla kouluilla niin, että jokaisella paikkakunnan lapsella ja nuorella olisi ollut yhdenvertainen mahdollisuus osallistua keskusteluun. Toisena ongelmana voidaan pitää viestinnän selkeyttä. Alle 15-vuotiaat eivät välttämättä ymmärrä palveluverkon uudistamisessa olevan kysymys koulujen lakkauttamisesta. Kolmas ongelma kuulemistilaisuuden järjestämisessä voidaan pitää sen ajankohdasta ilmoittamista. Tässä tapauksessa tarkka ajankohta ilmeni saman päivän lehdessä, joten todennäköisyys sille, että lapsi lukee paikallislehden heti päästyään koulusta kotiin, on aika pieni. Lisäksi tällaisen yleisen kuulemistilaisuuden luonne on sellainen, että harva lapsi uskaltaa niissä tuoda esille omaa mielipidettään, tai ainakin osallisuusoikeus rajoittuu aktiivisiin ja uskaliaampiin lapsiin<sup>105</sup>. Seuraavassa vastaavanlainen tapaus Helsingin hallinto-oikeudesta:

Helsingin hallinto-oikeuden päätöksessä 15/0875/2 oli kysymys siitä, että Helsingin opetuslautakunnan suomenkielinen jaosto oli päättänyt luopua koulun A Tenavtien rakennuksesta sekä Puistolansiraitin rakennuksessa olevasta iltapäivätoiminnasta ja vaiheittain myös muusta Puistolansiraitin rakennuksesta. Valittaja oli vedonnut valituksessaan muun muassa kuntalain 27 §:ään ja 29 §:ään sekä hallintolain 31 §:ään ja 41 §:ään. Koulu A oli yhdistetty hallinnollisesti vuonna 2013 kouluista B ja C, joiden koulurakennuksia oli Nurkkatiellä, Puistolansiraitilla ja Tenavatiellä. Palveluverkon kehittämissuunnitelmassa vuonna 2011 opetuslautakunnan suomenkielinen jaosto oli päättänyt, että silloisen koulun C (Nurkkatiellä) rakennuksia tarkastellaan vuonna 2014. Helsingin opetusvirasto antoi tiedotteen 21.2.2014, jonka mukaan koulun A aluetta tarkastellaan samalla, kun kaikkia suomenkielisiä peruskouluja ja lukioita tarkastellaan. Lisäksi opetusvirasto antoi Wilma-tiedotteet 26.2.2014 ja 4.3.2014 sekä tiedotteen viestimillä 3.3.2014, että kouluverkkoa tarkastellaan koulun A alueella. Wilma-tiedotteessa ilmoitettiin myös kaikille avoimesta keskustelutilaisuudesta 6.3.2014. Viimeisimmässä Wilma-tiedotteessa on kerrottu opetusviraston ehdottaneen jaostolle, että osasta koulun

<sup>105</sup> Eskelinen, Gretschel, Kiilakoski, Kiili, Korpinen, Lundbom, Matthies, Mäntylä, Niemi, Nivala, Ryyänen & Tasanko 2012: 85.

A tiloista luovuttaisiin. Kaikissa tiedotteissa on viitattu tuohon vuonna 2011 tehtyyn päätökseen, jonka mukaan silloisen koulun C (Nurkkatien) rakennuksia tarkastellaan. Valittajan mukaan kysymyksessä olisi ollut harhaanjohtavaa tiedottamista ja näin ollen sekä kuntalain 27 § että hallintolain 41 § jäivät toteutumatta.

Hallinto-oikeus kuitenkin katsoi, että keskustelutilaisuudesta tiedottaessa oli mainittu koko koulun A alue, jolloin ei ollut harhaanjohtavaa tiedottamista se, että samalla viitattiin vanhoihin päätöksiin. Näin ollen jaosto on toiminut kunta- ja hallintolain osallisuus- ja vaikuttamismahdollisuuksien harkintavallan rajoissa. Päätös ei ole syntynyt virheellisessä järjestyksessä eikä se ole muutoinkaan lainvastainen.

Edellä mainituista tapauksista näkyy hyvin myös lapsen osallisuusoikeuksiin suhtautuminen. Peruskoulua koskevat asiat ovat hyvin tärkeitä lapsen jokapäiväisessä elämässä ja koulujen lakkauttamiset voivat vaikuttaa yksittäisen oppilaan arkipäivään paljon. Kauhajoella ja Helsingissä oli siis riittävä, että lapset olivat saaneet yleisessä kuulemistilaisuudessa esittää mielipiteensä. Kauhajoella sen sijaan vanhempainyhdistyksillä ja kyläyhdistyksillä on ollut erilliset tilaisuudet, joissa sivistysjohtaja on ollut kuulemassa mielipiteitä. Tapauksesta ei selviä onko näissä tilaisuuksissa ollut oppilaita mukana, mutta hyvin todennäköisesti tilaisuudet ovat olleet luonteeltaan samanlaisia kuin yleinen kuulemistilaisuus, joka suosii tietynlaista osallisuutta. Lisäksi asian käsittely tiedotusvälineissä on tapahtunut paikallislehden ja maakuntalehden kautta, jonka lukijakuntaa suurimmaksi osaksi vain aikuiset kuntalaiset ovat. Tilastokeskuksen mukaan nuorten sanomalehtien lukeminen on vähentynyt jo vuodesta 1991 ja vuonna 2002 10–14 vuotiaista vain hieman yli 60 % seuraa säännöllisesti jotain sanomalehteä. Lisäksi sanomalehtien lukuun voi vaikuttaa sosiaalinen huono-osaisuus, joka tässä tapauksessa on voinut lähes kokonaan estää asiasta käydyn keskustelun seuraamisen<sup>106</sup>. Käytännössä kunta selvitti sellaista kuntalaisten mielipidettä, jotka eivät käytä kyseistä palvelua eikä palvelulla ole suurta merkitystä heidän jokapäiväisessä elämässä. Loppujen lopuksi kunnanvaltuusto tuskin tiesi oppilaiden omaa kantaa asiaan ja voi olla, että oppilaat olisivat itse halunneet koulujen lakkauttamista, jolloin koko valitus olisi voinut jäädä tekemättä. Helsingin tapauksessa selkeämmällä tiedottamisella olisi voitu välttyä valitusprosessista.

Uuden kuntalain (410/2015) 22 pykälän esimerkkiluettelon kohdat 3-6 edistävät nimenomaan käyttäjälähtöistä osallistumista ja vaikuttamista. Näistä kohdista numero kolme on sellainen, joka ei voi toteutua oppilaiden kohdalla, sillä he eivät ole kelpoisia tällai-

---

<sup>106</sup> Hanifi 2007.



seen. Uuden kuntalain (410/2015) luottamustoimeen on kelpoinen henkilö, jolla on yleinen vaalikelpoisuus. Myös kohta 4, jolla luodaan mahdollisuus osallistua kunnan talouden suunnitteluun, on kyseenalainen tapa oppilaille osallistua. Hallituksen esityksen mukaan tässä voidaan käyttää erilaisia tilaisuuksia tai sähköisiä järjestelmiä, myös osallistuva budjetointi on kuntalaisten osallistamista kunnan talouden suunnitteluun.<sup>107</sup> Vaikea sanoa miten hyvin lapsia ja oppilaita otetaan tällaiseen koko kunnan talouden suunnitteluun mukaan, mutta jokaisessa koulussa olisi varmasti mahdollisuuksia osallistaa lapsia ja nuoria suunnittelemaan mihin seuraavan lukuvuoden varoja käytetään.

Erityisesti kohta 5 esimerkkiluettelossa on sellainen, joka edistää palvelujen käyttäjien osallisuutta. Kehittämisen tarkoituksena on lähteä palvelujen käyttäjän tarpeista, jolloin ne vastaavat täysin sitä, mille on kysyntää. Käyttäjälähtöisen palvelukehittämisen muotoja on monia ja esimerkkeinä voidaan mainita asiakaskyselyt, mielipidemittaukset, ideointitilaisuudet ja erilaiset kokeilut. Tähän on olemassa siis paljon erilaisia malleja ja ne voidaan toteuttaa projektimaisesti tai joka vuosi tapahtuvana kehittämisenä tms.<sup>108</sup> Tämä on sellainen kohta, jota toteutetaan varmasti paljon myös peruskouluissa. Oppilaat ovat päässeet ideoimaan esimerkiksi piha-alueita ja vastaamaan erilaisiin kysymyksiin liikkuva koulu-hankkeen aikana.<sup>109</sup>

Uuden kuntalain (410/2015) esimerkkiluettelon viimeinen kohta on tarkoitettu erilaisten kansalaistoimijoiden ja asukasryhmien toiminnan tukemiseksi. Kunta saa päättää itse miten he haluavat tukea paikallisten aktiivisten toimijoiden toimintaa ja vaihtoehtoina ovat esimerkiksi työvälaineiden tai toimitilojen lainaus.<sup>110</sup> Tällä kohdalla on merkitystä perusopetuksen oppilaan vapaa-aikaan, sillä kouluja ja muita kunnan tiloja käytetään kaikenlaiseen harrastetoimintaan.

Koko edellä mainitun uuden kuntalain (410/2015) 22§:än toteutuminen on vaarassa, mikäli kunnan viestintä ei toimi. Uuden kuntalain (410/2015) 29 §:ssä on säädetty kunnan velvollisuudesta viestittää kaikille kunnassa toimiville omasta toiminnastaan. Toi-

---

<sup>107</sup> HE 268/2014: 151.

<sup>108</sup> HE 268/2014: 151; Harjula & Prättälä 2015: 259.

<sup>109</sup> LIKES- tutkimuskeskus 2016:1-4.

<sup>110</sup> Harjula & Prättälä 2015:259; Hannus, Hallberg, Niemi 2009: 192; Heuru 2001:201.

minnat, joista tulee ilmoittaa ovat palvelut, talouden tila, valmistelussa olevat asiat, suunnitelmat, päätökset ja niiden valmistelu. Ennen kaikkea kunnan tulee ilmoittaa miten tuleviin päätöksiin pystyy osallistumaan ja vaikuttamaan. Kunnan tulee huomioida viestintää hoitaessaan myös muuta lainsäädäntöä kuten esimerkiksi lakia viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999), HL:a (434/2003) ja KieliL:a (423/2003).<sup>111</sup> Tämän pykälän keskeisin muutos on se, että kunnan velvollisuutena on uuden kuntalain (410/2015) mukaan viestintä kunnassa toimivien kanssa eikä pelkästään tiedottaminen (kuntalaki 365/1995). Viestinällä on haluttu tuoda enemmän esille vuorovaikutusta, yhteistyötä ja kansalaisten aktiivisuutta kunnan asioihin.

Oppilaan kannalta mielenkiintoiseksi edellä mainitun pykälän tekee hallituksen esityksessä esitetty näkemys siitä, että kunnan tulisi osata huomioida viestinnässä eri asukasyhmät. Tämän jälkeen lapset ja nuoret on nostettu listaan, jossa on myös muita erityisryhmään kuuluvia (vammaiset, maahanmuuttajat, vanhukset ja vähemmistö kieliä puhuvat). Näiden erityisryhmien kohdalla kunnan tulisi huomioida, mitkä ovat tarkoituksenmukaisia viestinnän välineitä ja muotoja.<sup>112</sup> Myös hallintovaliokunta on mietinnössään ja lausunnossaan painottanut tiedonkulun merkitystä asukkaiden osallisuus- ja vaikutusmahdollisuuksien lisäämisessä.<sup>113</sup> Tässä kohtaa on hyvä palata Vaasan hallinto-oikeuden ratkaisuun 10/0477/3, jossa hallinto-oikeuden mukaan tarkoituksenmukainen viestintäkanava lapsille ja nuorille on paikallis- ja maakuntalehdet. Käytännössä tuomioistuinratkaisusta tulee sellainen kuva, että todellisuudessa viestintä (vanhan kuntalain aikaan (365/1995)) sai olla lasten- ja nuorten kohdalla samanlaista kuin muun tavallisen väestön kohdalla. Vaasan hallinto-oikeuden ratkaisu on siis annettu silloin, kun vanha kuntalaki (365/1995) oli vielä voimassa, joten uuden kuntalain (410/2015) mukaan ratkaisu voisi olla erilainen.

## 4.2 Kuntalaisen aloiteoikeus

---

<sup>111</sup> HE 268/2014: 157–160.

<sup>112</sup> HE 268/2014: 160.

<sup>113</sup> HaVM 6/2006:5.

Kunnan aloiteoikeuden lisäksi viidelläkymmenellätuhanella Suomen kansalaisella on oikeus tehdä lakialoite eduskunnalle PL:n (731/1999) 53 §:n mukaan. Tämän oikeuden käsittely tarkemmin tässä kohtaa ei ole kuitenkaan relevanttia sen vuoksi, että aloiteoikeus on kytketty äänioikeuteen, joka lain mukaan on yli 18-vuotiaalla Suomen kansalaisella. Peruskoulun oppilaille tätä oikeutta ei siis ole, mutta heidän huoltajillaan se todennäköisesti on, joten tämän oikeuden käyttäminen perusopetuksessa havaitun puutteen/ongelman korjaamiseksi vaatii huoltajan tai muun täysi-ikäisen aktiivisuuden. Lisäksi Suomen kansalaisella on mahdollisuus tehdä EU:n komissiolle kansalaisaloite, johon vaaditaan niin ikään äänioikeusikä Euroopan parlamentin vaaleissa, mikä on 18 vuotta.<sup>114</sup>

Kunnan aloiteoikeus on tarkoitettu kunnan asukkaille sekä kunnassa toimiville yhteisöille ja säätiöille. Oppilaiden kannalta kunnan aloiteoikeuden tekee kiinnostavaksi se, että aloitteen tekijälle ei ole asetettu ikärajoja vaan se on kunnan kaikenikäisille asukkaille tarkoitettu oikeus. Aloite tulee tehdä kunnan toimintaa koskevasta asiasta ja uuden kuntalain (410/2015) 6,2 §:än mukaan tällaista toimintaa ovat kaikki, joissa kunta on mukana. Viranhaltijan tai muun tulee vastata aloitteen tekijälle mihin toimenpiteisiin aloite on johtanut tai onko se johtanut mihinkään.<sup>115</sup> Tällainen yksittäinen aloiteoikeus on hyvin vahva kuntalaisen oikeus, mutta jos aloite ei johda mihinkään, niin päätökseen ei voi hakea mistään muutosta, sillä kuntalain (410/2015) 136 §:än mukaan päätöksestä, joka koskee valmistelua tai täytäntöönpanoa ei voida vaatia oikaisua tai hakea muutosta.<sup>116</sup>

Uuden kuntalain (410/2015) 23 §:n toisen momentin mukaan aloite tulee käsitellä kuuden kuukauden kuluessa, mikäli aloitteen tekijöinä on kaksi prosenttia kunnan asukkaista. Vanhassa KuntaL:ssa (365/1995) vain valtuuston alaan kuuluvat päätökset voidaan velvoittaa tällaiseen käsittelyyn ja aloitteentekijöinä voivat silloin olla vain äänioikeutetut (vähintään 2 %) kuntalaiset. Uuden lain tarkoituksena on nimenomaan vahvistaa aloitteen määräaikoja niin, että aloitteen mukainen asia otetaan käsittelyyn viimeistään

---

<sup>114</sup> Saraviita 2011: 462; Oikeusministeriön mietintöjä ja julkaisuja 2014:33.

<sup>115</sup> HE 268/2014: 152; Harjula & Prättälä 2015: 260; Hannus, Hallberg, Niemi 2009: 193–194.

<sup>116</sup> HE 268/2014; KHO 2008:24.

kuuden kuukauden kuluessa, mikäli sen takana on vähintään 2 % kunnan asukkaista.<sup>117</sup> Kuntalaisaloitteita varten on tehty internetsivut, joita ylläpitää ja tuottaa oikeusministeriö. Sivustolla voi osallistua aloitteiden tekoon allekirjoittamalla aloite sekä tehdä itse aloitteita. Tällä hetkellä siis vain äänioikeutetut kansalaiset pystyvät osallistumaan näihin aloitteisiin, mutta vuoden 2017 valittavan valtuuston toimikaudella kaikilla kunnan asukkailla on tähän oikeus. Mielenkiintoiseksi asian tulevaisuudessa tekee sähköinen tunnistautuminen palveluun, joka tehdään pankkitunnuksilla. Itse arvioin, että sähköinen tunnistautuminen ei onnistuu lapsilta- ja nuorilta, jonka johdosta heidän osallistuminen aloitteeseen tulee tehdä todennäköisesti paperisilla versioilla. Tällainen toiminta ei enää toteuta yhdenvertaista osallisuutta ja vaarana voi olla, että todellisuudessa osallistuminen mahdollistuu vain sellaisille henkilöille, jotka pystyvät sähköisesti tunnistautumaan palveluun.

Lisäksi uuteen kuntalakiin on otettu aloiteoikeutta koskevan pykälän kolmanteen momenttiin kohta, jonka mukaan myös toisen paikkakunnan asukas on oikeutettu tekemään aloitteen asiassa, mikäli hän käyttää kyseistä palvelua siinä kunnassa. Tällainen tapaus voi toteutua myös perusopetuksessa, mikäli oppilas käy toisen kunnan alueella peruskoulua. Tällöin oppilaalla on mahdollisuus vaikuttaa hänen oman koulunsa toimintaan, vaikka hän ei ole kunnan asukas. Yhä enenevässä määrin lähipalveluita leikataan pienillä paikkakunnilla ja näin ollen osallisuuden- ja vaikuttamisen laajentaminen toisten kuntien alueelle on perusteltua. Neljännessä momentissa vielä varmistetaan, että kaikki valtuuston toimivaltaan kuuluvat aloitteet ja toimenpiteet tulee saattaa valtuuston tietoon vähintään kerran vuodessa.

Kuntalaisaloitteen vaikutuksista on hyvä esimerkki kirjassa demokratiaoppitunti, lasten ja nuorten kunta 2010-luvun alussa.

”Kortsut kouraan”- kuntalaisaloite. Nuorisovaltuusto oli tehnyt aloitteen terveystiedon opetuksen määrän lisäämisestä sekä siitä, että jokainen oppilas saisi kondomin terveydenhoitajalta sitä pyydettyään. Aloitteen käsittelyssä vastattiin, että jokainen saa halutessaan terveydenhoitajalta kondomin ja samassa esiteltiin tilastoja raskauden keskeytyksistä sekä sukupuolitaudeista, jotka alueella olivat vähentyneet. Asia oli loppuun käsitelty. Kuitenkin ryhmäpuheenvuorona esitettiin, että asiassa ei ollut ymmärretty nuorten halua saada keskustella aikuisten kanssa seksistä ja seksuaalisuudesta ja sen vuoksi asiasta jätettiin ponne. Valtuuston kokouksessa päätettiin keskustelun jälkeen palauttaa

---

<sup>117</sup> HE 268/2014: 152–153.

aloite yksimielisesti uudelleen valmisteltavaksi. Asiaa valmisteltiin tarkasti valtuutetun ja nuorisotoimen kesken, tarkoituksena oli olla suoraan yhteydessä peruskouluihin, mutta koska kyseessä oli nyt valtuustoaloite, niin se tuli kierrättää kunnan virallisen valmistelun kautta. Kirje eteni asian viralliselle valmistelijalle toukokuussa 2009, mutta asia ei edennyt mihinkään tämän jälkeen. 1/2010 valtuuston esityslistalla oli keskeneräiset aloitteet, mutta ”kortsut kouraan”-aloite puuttui listalta, joka oli vahingossa jäänyt listalta.<sup>118</sup>

Tästä esimerkistä on havaittavissa, että hyvin valmisteltu aloite ei välttämättä johda mihinkään ja syynä voi olla yhden viranhaltijan haluttomuus tai erilaiset intressit asiaa kohtaan. Aloitteen taustalla voi siis olla yksittäinen pieni asia, joihin halutaan muutosta. Aluehallintovirasto on selvittänyt nuorten osallisuusmahdollisuuksia kunnissa ja kyselyjen perusteella nuoret olivat sitä mieltä, että heidän tekemiin aloitteisiin vastataan hitaasti tai palautetta ei saada ollenkaan.<sup>119</sup> Viranhaltijoiden tulisi tässä kohtaa huomioida kuntalain (410/2015) aloiteoikeutta koskevan pykälän lisäksi HL (434/2003) ja sieltä hyvän hallinnon perusteet. Myös hallituksen esityksessä uudeksi kuntalaiksi on nostettu esiin hyvän hallinnon perusteet ja sieltä muu muassa kohtuullisessa ajassa tiedoksianto aloitteen seurauksista. Tietenkin myös muut hyvän hallinnon perusteet koskevat kunnallisia viranhaltijoita ja aloiteoikeuden todellista toteutumista turvaavat palveluperiaate sekä neuvonta.<sup>120</sup>

#### 4.3 Kuntalaisen oikeusturva

Käsittelin oikeusturvaa jo kohdassa 2.3.2 oikeusturva osallisuuden toteuttajana ja siellä (sekä edellisessä kohdassa) mainitsemani hyvän hallinnon perusteet velvoittavat myös kunnan viranhaltijoita. Lisäksi kuntalaisella on oikeus tehdä kanteluita laillisuusvalvojille eli oikeusasiamiehelle ja aluehallintoviranomaiselle (kuntalaki (410/2015) 10 §). Tässä kohtaa tuon esille kuntalaisen oikeusturvasta oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen.

<sup>118</sup> Eskelinen, Gretscher, Kiilakoski, Kiili, Korpinen, Lundbom, Matthies, Mäntylä, Niemi, Nivala, Ryyänen & Tasanko 2012: 51–56.

<sup>119</sup> Pohjois-Suomen aluehallintoviraston julkaisuja 2011: 148.

<sup>120</sup> HE 268/2014: 152; HE 72/2002: 56–59.

Kunnan hallinto perustuu kunnan asukkaiden itsehallintoon ja näin ollen sen muutoksenhaakujärjestelmällä on laajempi ulottuvuus kuin hallinnossa yleensä. Hallintovalitusjärjestelmässä on kaksi muotoa: hallintovalitus sekä kunnallisvalitus. Hallintovalitus osallisuuden kannalta tulee harvoin kysymykseen, sillä sen toteutumisesa/toteutumattomuudessa ei tehdä hallintopäätöksiä, joista muutoksenhaukeinona olisi hallintovalitus.<sup>121</sup> Lisäksi hallintopäätökseen voi hakea muutosta vain asianosainen, jolloin sitä ei voi katsoa yleisen osallisuuden toteuttamiseksi.<sup>122</sup> Sen sijaan kunnallisvalituksen voi tehdä asianosaisen lisäksi kunnan jäsen, jolloin jokaisella kuntalaisella on oikeus vaikuttaa kunnan sisäiseen päätöksentekoon.<sup>123</sup> Kunnallisvalitus kuuluu siis hallintovalitusjärjestelmään ja näin ollen sen käyttöön sovelletaan hallintolainkäyttölakia (586/1996). Joten käytännössä HKäyttöL (586/1996) asettaa kunnallisvalituksen käyttäjälle ikärajan, vaikka itse kuntalaki (410/2015) ei sitä aseta. HKäyttöL:n (586/1996) 17 §:n mukaan vajaavaltaisen<sup>124</sup> puolesta puhevaltaa käyttää hänen huoltajansa, edunvalvoja tai muu laillinen edustaja. Näin ollen vaaditaan huoltajien aktiivisuutta siinä, että opetusta koskevia päätöksiä kyseenalaistetaan, sillä oppilaat eivät voi sitä itsenäisesti tehdä. Seuraavassa oikeustapauksessa selittyy hyvin huoltajan ja oppilaan asema sekä asianosaisuus ja kunnan jäsenen yleinen oikeus tehdä kunnallisvalitus:

Korkeimman hallinto-oikeuden tapauksessa 153:2015 valitettiin siitä, että hallinto-oikeus oli määrännyt lakkautettavaksi oikeusavun, joka oli myönnetty alaikäisille lapsille kunnallisvalituksen avustamiseksi. Hallinto-oikeus oli perustellut päätöstään sillä, että koulun lakkauttamista koskeva päätös ei koske välittömästi lapsen tai huoltajan etua, oikeutta tai velvollisuutta siinä määrin, että heitä voitaisiin pitää asianosaisina, jolloin heidän valitusoikeutensa perustui ainoastaan kunnan jäsenyyteen. Oikeusapulain 6 §:ssä säädetään, että oikeusapua ei voida myöntää oikaisuvaatimusta tai kunnallisvalitusta varten, jos valitusoikeus perustuu kunnan jäsenyyteen. Lisäksi hallinto-oikeus perusteli päätöstään sillä, että valituksen tekijäksi katsottiin lasten huoltaja hallintolainkäyttölain 18 §:n mukaan. Hallinto-oikeuden päätöksessä valitusoikeus siis perustui ainoastaan kunnan jäsenyyteen ja valittajana oli todellisuudessa lasten huoltaja, jolloin lapsille ei ollut perusteita myöntää oikeusapua. Korkein hallinto-oikeus hylkäsi valituksen ja pysytti hallinto-oikeuden ratkaisun. KHO perusteli päätöstään ainoastaan oikeusapulain 6 §:llä ja korosti sitä, että oikeusavun myöntämisen perusteita ei ollut alkujaan olemassa.

<sup>121</sup> Heuru, Mennola & Rynänen 2008: 309.

<sup>122</sup> Paso, Saukko, Tarukannel & Tolvanen 2015:117; Mäenpää 2007:269–271.

<sup>123</sup> HE 268/2014: 236–237; Heuru, Mennola, & Rynänen 2008: 309–310.

<sup>124</sup> Vajaavaltainen henkilö on sellainen, jolta puuttuu kelpoisuus suorittaa oikeudellisesti päteviä toimia. Alaikäinen (alle 18-vuotias) on vajaavaltainen holhoustoimilain mukaan (442/1999). Myös täysi-ikäisiä voidaan julistaa vajaavaltaisiksi tuomioistuimen päätöksellä. Niemivuo, Keravuori-Rusanen & Kuusikko 2010:172–173.

Ennen kunnallisvalitusta oikaisuvaatimus tulee tehdä kirjallisena kunnanhallituksen, lautakuntien ja niiden jaostojen ja alaisten viranomaisten päätöksistä 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksiannosta. Vasta tämän jälkeen näistä päätöksistä voidaan tehdä kunnallisvalitus. Kunnan ja kuntayhtymien ylimpien toimielinten päätöksistä voidaan suoraan valittaa hallinto-oikeudelle kunnallisvalituksella. Oikaisuvaatimuksen voi tehdä sekä tarkoituksenmukaisuus- että laillisuusperusteilla (päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, päätöksen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimivaltansa tai päätös on lainvastainen), mutta kunnallisvalituksen vain laillisuusperusteella. Oikaisuvaatimuksen jättämisen jälkeen asia on käsiteltävä mahdollisimman pian ja käsittelyssä päätetään pitääkö päätöstä muuttaa. Tämän jälkeen tehdään uusi päätös tai perustellaan oikaisuvaatimuksen tekijälle, miksi päätöstä ei muuteta. Oikaisumenettely on asian uudelleen käsittelyä. Huomioitavaa on, että oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen voi siis tehdä vain valmiista päätöksestä ei asian valmistelusta. Oikaisuvaatimusmenettelyn jälkeen asiasta voidaan tehdä kunnallisvalitus, jonka johdosta päätös voidaan ainoastaan kumota ja palauttaa uudelleen käsiteltäväksi.<sup>125</sup> Kunnan asukkaalle ja jäsenelle valitusoikeuden voidaan katsoa olevan viimekätinen osallisuus- ja vaikuttamiskeino.<sup>126</sup>

Oikaisu- ja valitusmenettely on myös opetusta koskevissa päätöksissä käytettävissä oleva osallisuus- ja vaikuttamismenetelmä. Tämän johdosta oppilaan huoltajalla on mahdollisuus tehdä oikaisuvaatimus ja/tai kunnallisvalitus perusopetusta, kouluja tai muuta vastaavaa päätöstä koskien. Tärkeiden koulua koskevien päätösten oikaiseminen on järkevää varsinkin, jos päätös on lainvastainen, sillä silloin uuden päätöksen tulee olla pääsääntöisesti erilainen. Oikaisuvaatimuksen tai kunnallisvalituksen tekeminen virheellisen järjestyksen tai viranomaisen toimivallan ylityksen vuoksi voi johtaa siihen, että päätös kumotaan, mutta uusi samanlainen päätös tehdään säännöksiä noudattaen. Kunnassa päätöksiä tehtäessä osallisuus- ja vaikutusmahdollisuuksien varaaminen ovat osa menettelyä ja näin ollen valituksessa voidaan vedota asian käsittelyssä tapahtuneisiin virheisiin.<sup>127</sup> Näin oli yritetty tehdä myös Vaasan hallinto-oikeuden ratkaisussa sekä

---

<sup>125</sup> HE 268/2014: 236–242; Harjula & Prättälä 2015: 895–907; Heuru, Mennola & Ryyänänen 2008: 309–314.

<sup>126</sup> Mäkinen 2010: 30.

<sup>127</sup> Harjula & Prättälä 2015: 902–914.

Helsingin hallinto-oikeuden ratkaisussa, joissa kummassakin oli vedottu KuntaL:n 27 §:n ja 29 §:n sekä HL:n 41 §:n säännöksiin ja nimenomaan niiden laiminlyöntiin. Valitukset eivät kuitenkaan menneet läpi sen vuoksi, että kyseiset säädökset ovat niin yleisluonteisia sekä niiden toteuttamisessa on kunnilla paljon harkintavaltaa.<sup>128</sup> Osallisuus- ja vaikutusmahdollisuuksien laiminlyömiseen vetoaminen ei todennäköisesti tule johtamaan päätöksen kumoamiseen, mikäli kunta on varannut jonkinlaisen ilmoitetun mahdollisuuden osallistua asian valmisteluvaiheessa. Yleisesti voidaan todeta, että oikaisuvaatimuksella/kunnallisvalituksella ei voida saada osallisuus- ja vaikutusmahdollisuuksia laajennettua, mutta niillä voidaan toteuttaa yleistä osallisuutta kunnan sisäisiin päätöksiin.

Tässä kohtaa on hyvä vielä pohtia lapsen ja huoltajan puhevaltaa hallinto-oikeudellisissa toimissa. Lähtökohtana on siis se, että huoltaja käyttää lapsen (vajaavaltaisen) puolesta puhevaltaa ja poikkeuksena tähän vajaavaltainen saa itse käyttää yksinään puhevaltaa, kun asia liittyy vajaavaltaisen omaan tuloon tai varallisuuteen. Alaikäisellä viisitoista vuotta täytäneellä ja hänen huoltajalla on kummallakin oikeus käyttää puhevaltaa silloin, kun on kyse alaikäisen henkilökohtaisesta edusta tai oikeudesta. Edellä mainittuihin kuuluu muun muassa oppivelvollisuus. Lisäksi erityissäännöksellä alle viisitoista vuotiaalla voi olla oikeus käyttää puhevaltaa ja tämä liittyy esimerkiksi jo aiemmin esille tulleeseen PotilasL:n (785/1992) 7 §:ään (3.4.1). Monilla erityissäännöksillä on turvattu lasten oikeus osallistua itseään koskeviin menettelyihin, mutta tulkinnanvaraisissa tilanteissa käytäntöä ohjailevat muun muassa PL:n (731/1999) 6,3 § (lapsella on oikeus vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehityksensä mukaan) sekä LOS:n 12 artikla (lasta tulee kuulla iän ja kehitystason mukaan hallinnollisissa sekä oikeudellisissa toimissa).<sup>129</sup> Hallituksen esityksessä 72/2002 ehdotettiin, että kun on kyse alaikäisen edusta tai oikeudesta, niin ikäraja laskettaisiin kaksitoista vuotta. Tällä olisi haluttu mukaila kehityssuuntausta, joka korostaa yhä enemmän lasten tasa-arvoisempaa asemaa aikuisväestöön nähden.<sup>130</sup>

---

<sup>128</sup> Vaasan hallinto-oikeus 10/0477/3, Helsingin hallinto-oikeus 15/0875/2.

<sup>129</sup> Kulla 2015: Puhevallan käyttäminen.

<sup>130</sup> HE 72/2002: 67–68.



#### 4.4 Nuorison osallisuusoukeudet

##### 4.4.1 Nuorisovaltuusto kunnassa

Nuorisovaltuusto on aivan uusi kunnan lakisääteisiin tehtäviin kuuluva toimielin yhdessä vammaisneuvoston kanssa. Nämä toimielimet ovat pakollisia vuoden 2017 kunnallisvaalien jälkeen tulevalle valtuustolle.<sup>131</sup> Nuorisovaltuustosta ei siis ole mainintaa vanhassa Kuntal:ssa (365/1995), ei edes sitä, että kunnalla on mahdollista olla nuorisovaltuusto (oppilaskunnat olivat aluksi vapaaehtoisia, mutta myöhemmin säädettiin pakollisiksi). Kuntalain (410/2015) 26 §:n mukaan kunnanhallituksen tulee asettaa nuorisovaltuusto tai vastaava nuorten vaikuttajaryhmä, jonka tarkoituksena on edistää lasten- ja nuorten osallisuusmahdollisuuksia. Lisäksi nuorisovaltuusto voi olla useamman kunnan yhteinen.

Nuorisovaltuusto kuten myös vammais- ja vanhusneuvostot ovat vaikuttajatoimielimiä, joiden tarkoituksena on toimia oman ryhmänsä edustajina ja mielipiteiden esiin tuojana. Vaikuttajatoimielimet eroavat kunnan varsinaisista toimielimistä siten, että ne eivät voi tehdä hallintopäätöksiä, eikä niihin sovelleta muutenkaan varsinaisten toimielinten sääntelyä. Käytännössä niillä ei ole valtaa vaikuttaa päätöksiin, vaan ne tuovat oman ryhmänsä näkemyksiä kunnalliseen päätöksentekoon. Kunnanhallituksella on vapaus valita neuvostojen jäsenet, eikä jäsenillä ole samanlaisia kelpoisuusehtoja kuin kunnan virallisilla luottamushenkilöillä. Lisäksi valtuuston toimintatavat ovat vapaamuotoisia, mutta kunnanhallituksen olisi hyvä säätää valtuustolle toimintasääntö niin, että se jättäisi itse valtuustolle vapaudet kehittää toimintaansa. Kunnan tehtävänä on huolehtia nuorisovaltuuston toimintaedellytyksistä niin, että toiminnalle asetetaan riittävät määrärahat ja valtuustoa autetaan käytännön toiminnassa.<sup>132</sup>

Kuntalain (410/2015) 26 pykälän toisessa momentissa säädetään nuorisovaltuuston/vaikuttajaryhmän toimenkuvasta ja tehtävistä. Nuorisovaltuustolla on siis oikeus osallistua kaikkien kunnan eri toimialojen toimintaan tuomalla lasten- ja nuorten näkemystä niihin. Eri toimialojen edustajien tulee varata nuorille vaikuttamismahdollisuus

---

<sup>131</sup> HaVM 55/2014: 7–8.

<sup>132</sup> HE 268/2014: 155; Harjula & Prättälä 2015: 269.

ennen päätöksentekoa ja lisäksi heidän tulee antaa tietoa asioista, jotta nuoret voivat osallistua suunnitteluun, toteuttamiseen ja seurantaan. Nuorisovaltuustolla on oikeus ottaa kantaa asioihin, jotka vaikuttavat merkittävästi lasten- ja nuorten elämään. Lisäksi valtuustolla on oikeus olla edistämässä lasten- ja nuorten osallisuusmahdollisuuksia.<sup>133</sup>

Kuntalain (410/2015) 26 pykälän viimeisessä momentissa viitataan nuorisolakiin (72/2006), jossa säädetään lasten ja nuorten osallistumisesta sekä kuulemisesta. Seuraavassa kohdassa on tarkempi käsittely nuorisolaista ja sen mahdollisista muutoksista.

#### 4.4.2 Nuorten yleinen osallisuus

Nuorisolain (72/2006) tarkoituksena on edistää nuorten kasvua itsenäisiksi ja aktiivisiksi kansalaisiksi varsinkin heidän omissa ryhmissään sekä kunnissa. Aktiiviseksi ja täysipainoiseksi kansalaiseksi kasvamisessa tärkeä rooli on paikallisella tasolla tapahtuvalla työllä, kuten nuorisotyöllä, sosiaalityöllä sekä kodin ja koulun yhteistyöllä. Sivistysvaliokunta on painottanut mietinnössään koskien nuorisolakia (72/2006) sitä, että peruskoulun laaja-alaisella osaamisella on suuri rooli lasten ja nuorten kasvattamisessa demokraattisen yhteiskunnan jäseneksi. Demokratiakasvatuksen tärkeä osa on konkreettiset harjoitteet. Perusopetuksessa on hyvä hyödyntää erilaisia varjovaaleja, toteuttaa aktiivisesti oppilaskuntatoimintaa sekä mentortoimintaa.<sup>134</sup>

Nuorilla tarkoitetaan nuorisolaissa (72/2006) alle 29-vuotiaita, joita ovat siis myös peruskoulun oppilaat. Osallistumista koskeva sääntely löytyy lain 8 pykälästä, jossa säädetään nuorille oikeudesta osallistua paikallista ja alueellista nuorisotyötä ja – politiikkaa koskevien asioiden käsittelyyn. Tämän lisäksi pykälässä on maininta siitä, että nuoria on kuultava heitä koskevissa asioissa. Osallistamisen ja kuuntelemisen keinoina voidaan käyttää useita, mutta hallituksen esityksessä mainitaan seuraavia: nuorisolautakunnat, nuorisovaltuustot, muut vastaavat vaikuttajaryhmät, verkkopohjaiset kuulemisjärjestelmät sekä peruskoulun vaikuttajaryhmät.<sup>135</sup> Tässä kohtaa on hyvä huomata, että tämä laki on kuntalakia vanhempi ja tämän lain johdosta joissakin kunnissa on ollut nuoriso-

---

<sup>133</sup> HE 268/2014: 155.

<sup>134</sup> SiVM 15/2005: 2–3.

<sup>135</sup> HE 28/2005: 14.

valtuusto ennen sen säätämistä pakolliseksi. Uuden kuntalain (410/2015) esitöissä on maininta siitä, että enää ei riitä pelkkä nuorisovaltuusto lasten- ja nuorten osallisuuden toteuttamiseksi vaan sitä tulee kehittää myös muutoin.<sup>136</sup>

Aluehallintovirasto on tehnyt oman arvion peruspalvelujen tilasta vuonna 2010 ja yksi osa arviointia oli nuorisolain (72/2006) 8 §:n toimivuuden arviointi. Tutkimuksessa esitettiin kysymyksiä sekä nuorten vaikuttajaryhmille että kuntien nuorisotoimesta vastaaville viranhaltijoille. Molemmissa ryhmissä oltiin sitä mieltä, että nuorten osallisuus toteutuu vaihtelevasti (osassa kunnista huomioidaan hyvin ja osassa välttävästi). Nuorisopolitiikan kehittämisohjelman tavoitteena vuonna 2010 oli, että jokaisessa kunnassa olisi 5–17-vuotiaiden osallisuus- ja kuulemisjärjestelmä, mutta kyselyjen perusteella tämä tavoite ei ollut toteutunut. Nuoret kokivat voivansa vaikuttaa hyvin vapaa-ajan asioihin sekä kouluun liittyviin asioihin, mutta laajemmin nuorten osallistuminen koko kunnan asioihin ei toteutunut. Lisäksi nuoret toivoisivat enemmän todellisia vaikuttamismahdollisuuksia sekä tiedotusta ja koulutusta osallistumiseen.<sup>137</sup>

Nuorten osallisuuden parantamiseksi on meneillään uuden nuorisolain valmistelut. Nuorten osallisuutta tulisi lisätä ja sitä tukevia rakenteita monipuolistaa. Nykyinen nuorisolain 8 pykälä on jättänyt kunnalle mahdollisuuden päättää osallisuuden käytännön keinoista ja sen vuoksi vaihtelevuus kuntien välillä on niin suuri. Toinen ongelma, joka nykyisen nuorisolain osallisuuden toteutumisessa on se, että pykälä 8 on usein ajateltu kohdistuvan vain nuorisotoimialaa koskevaksi eikä koko kunnan toimialalle. Lisäksi uutta nuorisolakia kehitettäessä on haluttu kiinnittää huomiota enemmän kuulemiseen ja aidon vaikuttavuuden lisäämiseen. Hallituksen esitys uudeksi nuorisolaiksi on annettu 29.6.2016 ja tarkoituksena olisi, että laki saataisiin voimaan 1.1.2017.<sup>138</sup> Uutta lakia säädettäessä myös nuoret on otettu mukaan lain valmisteluun kyselyiden avulla sekä nuorisoryhmien edustajien lausunnoilla.<sup>139</sup>

---

<sup>136</sup> HE 268/2014: 154.

<sup>137</sup> Pohjois-Suomen aluehallintoviraston julkaisuja 2011:148.

<sup>138</sup> HE 111/2016: 54,68.

<sup>139</sup> Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2015: 7–8, 32–33.

Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti työryhmän, jonka tarkoituksena oli kerätä sekä koota lakiesitys hallitukselle uudeksi nuorisolaiksi. Työryhmän ehdotuksessa osallisuuden kannalta merkittävimmät muutokset olivat ikärajan tarkempi sääntely sekä osallisuuden siirtyminen kuntien nuorisotyön ja – politiikan luvun alta erinäisiin säädöksiin. Nuorison ikää haluttiin tarkentaa 7–29 vuotiaisiin, sillä nykyinen väljä ilmaisu nuorison iästä ei ollut tarkoituksenmukainen, koska nuorison palveluita ei yleensä tarjota 0–6-vuotiaille.<sup>140</sup> Työryhmän selvityksessä olevasta lakiehdotuksesta pyydettiin lausuntoja, joissa suurin osa lausunnon antajista vastustivat ehdotettua ikärajaa. Tämän johdosta opetus- ja kulttuuriministeriö päätyi ehdottamaan laajaa (ikäraja säilyy ennallaan) ikärajaa ja näin ollen ei ole tarpeellista säätää alle 7-vuotiaiden osallisuudesta ja vaikuttamisesta.<sup>141</sup>

Osallisuus, vaikuttaminen ja kuuleminen on työryhmän esityksessä kirjattu 22 §:ään. Pykälän ensimmäisessä momentissa viitataan uuden kuntalain 26 pykälään nuorisovaltuustoista ja toisessa momentissa täydennetään nuorisolain, kuntalain sekä perusopetuslain osallisuutta. Täydentämiseksi esityksessä katsotaan seuraava lause:

*”Sen lisäksi mitä tässä laissa tai muualla laissa säädetään, nuorille ja lapsille tulee tarjota mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa paikallista, alueellista ja valtakunnallista nuorisotyötä ja – politiikkaa koskevien asioiden käsittelyyn tai heitä tulee muutoin kuulla mainituissa asioissa.”<sup>142</sup>*

Säännöksen epämääräiset lauseet ”mahdollisuus osallistua” tai ”heitä tulee muutoin kuulla” jättävät kunnalle/valtiolle paljon harkintavaltaa, sillä kuulemisen tai muun osallistumisen keinoja ei ole lueteltu. Nämä ongelmat on huomattu myös lausuntokierroksella, joka on toteutettu työryhmän esityksestä. Hyvänä asiana uudessa mahdollisessa nuorisolaissa pidettiin sitä, että osallisuus huomioitaisiin siinä kaikilla tasoilla, joka on tärkeää kokonaisvaltaisen osallisuuden toteutumisessa. Suurin osa lausunnonantajista piti pykälää kuitenkin liian yleisenä ja epämääräisenä. Lisäksi pykälän ei nähty edistävän osallisuutta ja vaikuttamista, vaikka lain esittelyssä niin luvattiin. Osallisuuden toteutumisen kannalta toivottiin enemmän ja tarkemmin kuvattuja keinoja ja muotoja, joi-

<sup>140</sup> Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2015: 55.

<sup>141</sup> HE 111/2016: 29–32.

<sup>142</sup> Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2015: 65.

ta tulisi järjestää eikä vain pitää mahdollisuutena.<sup>143</sup> Lopullisessa hallituksen esityksessä nuorten osallistuminen, vaikuttaminen ja kuuleminen ovat pykälässä 24 ja se vastaa lähes kokonaan työryhmän vastaavaa pykälää (22§). Hallituksen esitykseen on lisätty vanhasta nuorisolain (72/2006) 8 §:stä lause: nuoria on kuultava heitä koskevissa asioissa. Lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriö on huomionnut lausunnon antajia siinä, että pykälä ei olisi liian yleinen ja epämääräinen. Näin ollen perusteluihin on lisätty keinot, jotka voidaan katsoa kuuluvan nuorten osallistamiseen, vaikuttamiseen ja kuulemiseen. Näitä keinoja ovat yläkouluikäisten nuorten mahdollisuus vaikuttaa varhaisessa vaiheessa uuden asuinalueen suunnitteluun, erilaisten puistojen sekä toiminta-alueiden suunnittelu yhdessä nuorten kanssa ja nuorten kokemustiedon hyödyntäminen sekä kuuleminen palveluiden toiminnasta.<sup>144</sup> Perusopetukseen tämä uusi laki ei tällaisenaan tuo uusia osallisuusmahdollisuuksia, mutta se voi vahvistaa oppilaiden asemaa, kun suunnitellaan uusia opetustiloja sekä piha-alueita.

---

<sup>143</sup> Opetus- ja kulttuuriministeriö 2016: 19–20.

<sup>144</sup> HE 111/2016: 52

## 5. JOHTOPÄÄTÖKSET

Lapsen osallisuuden sääntely on lisääntynyt perusopetuksessa ja se on saanut koko ajan suuremman roolin lasten hyvinvoinnin lisäämisessä. Osallisuuden sääntely lähtee YK:n LOS:sta ja PL:sta (731/1999) syventyen POL:iin (628/1998), kuntalakiin (410/2015) sekä opetussuunnitelmiin. Periaatteessa ei voida sanoa, ettei lasten ja nuorten osallisuudesta olisi säännelty, sillä lasten ja nuorten elämää koskevissa laeissa lähes jokaisessa on maininta lapsen osallisuudesta sekä mielipiteen esittämisestä. Ongelman ydin on enemmän siinä, että sääntelyissä toistetaan samoja asioita siitä, kuinka lasten tulee saada osallistua itseään koskeviin päätöksiin. Konkreettiset osallisuuden keinot jätetään mainitsematta, jolloin palvelun tarjoajille jää mahdollisuus suureen harkintavaltaan osallisuutta toteuttaessa. Kun keinoja ei mainita, niin lapset eivät tiedä minkälaisia osallisuuskeinoja heillä on käytettävissä ja näin ollen he eivät tiedä myöskään milloin osallisuus jää toteuttamatta. Tästä seuraa se, että osallisuuden toteuttamattomuudesta ei kannella laillisuusvalvojille, kun yksinkertaisesti ei tiedetä mistä kanneltaisi.

Perusopetuksessa osallisuus on painottunut lain mukaan oppilaskuntien toiminnan vaikiinnuttamiseen, vaikka todellisuudessa osallisuuden muotoja tulisi olla monia niin, että kaikille löytyisi mieluinen kanava osallistua. Oppilaskuntatoiminta suosii tietynlaista osallistamista ja kyseenalaisen toiminnasta tekee sen todelliset vaikutusmahdollisuudet. Voi olla, että joillain kouluilla oppilaskunnat saavat vaikuttaa vain oheistoimintoihin niin, että osallisuudesta ja vaikuttamisesta tulee näennäistä. Hienoa on se, että oppilaat saavat järjestää juhlia ja vaikuttaa oman ympäristönsä ulkonäköön, mutta uskon, että oppilaat tuntisivat paremmin osallisuuden toteutuvan silloin, kun he saisivat päättää opituntien opiskelumenetelmistä ja muista itse opiskeluun liittyvistä asioista.

Nostin kaksi näkökulmaa perusopetuksesta, joissa kummassakin oppilaan omien mielipiteiden painoarvoa joudutaan punnitsemaan päätöksiä tehtäessä. Mielestäni nämä kaksi asiaa asettavat lapsen mielipiteen arvon ja huoltajien päätäntävällän aivan ristiriitaiseen asemaan. Asiaa kärjistäen voidaan sanoa, että tarpeeksi vanhalla ja kehittyneellä lapsella voi olla mielenterveydellisiä ongelmia vanhempien/huoltajien tietämättä, mutta hän ei saa itse valita osallistuuko hän koulussa uskonnollisiin tilaisuuksiin vai ei. Tästä näh-

dään kuinka eri laeissa lapsen päätäntävalta ja itsemääräämisoikeus ovat kaukana toisistaan. Moni vanhempi antaisi varmasti lapsen itse päättää osallistuuko hän uskonnollisiin tilaisuuksiin vai ei, kunhan he tietäisivät onko heidän lapsellaan terveydellisiä ongelmia.

Oppilaat ovat myös kuntalaisia, jolloin heille kuuluvat kuntalaisten osallisuus- ja vaikutusmahdollisuudet. Kuntalaisten yleiset osallisuusmahdollisuudet ovat lähtökohtaisesti siis myös oppilaiden käytettävissä, mutta ongelmaksi muodostuu niiden suuntaaminen enemmän aikuisväestölle. Tilaisuuksista ja toiminnasta tiedotetaan lehdissä sekä kuntien ilmoitustauluilla, jolloin ne eivät tavoita lapsia ja nuoria. Lisäksi tilaisuuksien luonne on usein sellainen, että sitä ei ole suunnattu lapsille, jolloin heidän osallisuutensa ei voi toteutua täysin, vaikka he osallistuisivat niihin. Kuntalaisen osallisuuden yksittäinen vahva osallisuuden muoto aloiteoikeus on myös alaikäisen käytettävissä. Vaikka osallisuus oikeutena se on erittäin vahva, niin sen seuraukset tai vaikuttavuus ei välttämättä ole kovin merkittävä. Aloiteoikeuden ongelmat ovat samantapaisia kuin muissakin lapsen osallisuus oikeuksissa. Aikuisten asenteet sekä yksittäisen henkilön innokkuus/haluttomuus voivat johtaa siihen, että osallisuus ei toteudu.

Vaikka lasten ja nuorten osallisuus oikeuksien täydellisessä toteutumisessa on vielä paljon tehtävää, niin muutoksia on saatu aikaan. Uusi opetussuunnitelma korostaa oppilaiden osallisuutta ja uudessa kuntalaisissa kunnille (410/2015) on asetettu velvollisuus ylläpitää nuorisovaltuustoa tai muuta vastaavaa nuorten vaikutustoimielintä. Näiden lisäksi uutta nuorisolakia säädettäessä nuorille on annettu mahdollisuus vaikuttaa tulevan lain sisältöön. Suurimmat haasteet osallisuuden toteuttamisessa tulee tulevaisuudessa olemaan edelleen aikuisten asenteet, tietojen ja taitojen puute lapsen osallisuuden huomioimisessa.

## LÄHDELUETTELO

### *Kirjallisuus ja artikkelit:*

Arajärvi, Pentti (2011). Johdatus sosiaalioikeuteen. Helsinki.

Eskelinen, Teppo, Anu Gretschel, Tomi Kiilakoski, Johanna Kiili, Sini Korpinen, Pia Lundblom, Aila Leena Matthies, Niina Mäntylä, Reetta Niemi, Elina Nivala, Aimo Rynänen & Pia Tasanko (2012). Lapset ja nuoret subjekteina kunnallisessa päätöksenteossa. Demokratiaoppitunti. Lasten ja nuorten kunta 2010-luvun alussa. Helsinki. Hakapaino.

Gellin, Maija, Jatta Herranen, Pirjo Junntila-Vitikka, Tomi Kiilakoski, Sanna Koskinen, Niina Mäntylä, Reetta Niemi, Elina Nivala, Kirsi Pohjola & Sari Vesikansa (2012). Lapset ja nuoret subjekteina koulujärjestelmässä. Demokratiaoppitunti. Lasten ja nuorten kunta 2010-luvun alussa. Helsinki. Hakapaino.

Hakalehto-Wainio (2012) a. Oppilaan oikeudet opetustoimessa. Hämeenlinna: Kariston Kirjapaino Oy.

Hakalehto- Wainio (2012) b. Turvallisen oppimisympäristön toteutumisen oikeudellisista haasteista peruskoulussa. Lakimies 2/2012. Saatavissa 2.2.2016: <https://www-edilex-fi.proxy.tritonia.fi/lakimies/8737.pdf>.

Hakalehto- Wainio (2013). Lapsen oikeudet ja lapsen etu lapsen oikeuksien sopimuksessa. Lapsioikeus murroksessa. Helsingin Kamari Oy. Viro

Hakalehto- Wainio (2014). Lasten oikeudet lapsen oikeuksien sopimuksessa. Saatavissa 13.10.2015: [http://www.edilex.fi.proxy.tritonia.fi/defensor\\_legis/8161.pdf](http://www.edilex.fi.proxy.tritonia.fi/defensor_legis/8161.pdf).



Hallberg, Pekka, Heikki Karapuu, Tuomas Ojanen, Martin Scheinin, Kaarlo Tuori & Veli-Pekka Viljanen (2011). Perusoikeudet. Helsinki: Talentum media Oy.

Hannuniemi, Anja (1997). Alaikäisen oikeudellisesta asemasta terveydenhuollossa. Lakimies 6/1997 s. 836–855. Saatavissa 11.4.2016: <https://www-edilex-fi.proxy.tritonia.fi/lakimies/2157.pdf>.

Hannus, Arto, Pekka Hallberg, Anne E. Niemi(2009). Kuntalaki. Talentum media Oy.

Harjula, Heikki & Kari Prättälä (2015). Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat. Talentum media Oy.

Heuru, Kauko (2001). Kuntalaki käytännössä. Helsinki: Edita Oyj.

Heuru, Kauko, Erkki Mennola & Aimo Rynänen (2008). Kunta – Kunnallisen itsehallinnon perusteet. Edita Publishing Oy. Saatavissa 1.12.2016: <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/kirjat/7009.pdf>

Husa, Jaakko (1995). Julkisoikeudellinen tutkimus. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Keinänen, Anssi & Ulla Vääänen (2015). Empiirinen oikeustutkimus – mitä ja milloin? Edilex 2015/7. Saatavissa 1.12.2015: <https://www-edilex-fi.proxy.tritonia.fi/artikkelit/14917.pdf>.

Kiilakoski, Tomi, Elina Nivala, Aimo Rynänen, Anu Gretscher, Aila-Leena Matthies, Niina Mäntylä, Maija Gellin, Kimmo Jokinen & Pia Lundblom (2012). Demokratiaremontin työkaluja. Demokratiaoppitunti. Lasten ja nuorten kunta 2010-luvun alussa. Helsinki. Hakapaino.

Kiilakoski, Tomi, Anu Gretschel & Elina Nivala (2012). Osallisuus, kansalaisuus, Hyvinvointi. Demokratiaoppitunti. Lasten ja nuorten kunta 2010-luvun alussa. Helsinki.

Kulla, Heikki (2012). Hallintomenettelyn perusteet. Talentum Media Oy.

Kulla, Heikki (2015). Hallintomenettelyn perusteet. Talentum Media Oy.

Kuusikko, Kirsi (2014). Erityisen tuen päätösten moninaiset muutoksenhakutiet – toteutuuko lapsen etu? KHO 2013:162 ja KHO 2014:47. Lakimies 6/2014. Saatavissa 15.2.2016: <https://www-edilex-fi.proxy.tritonia.fi/lakimies/14356.pdf>.

Lahtinen, Nina & Sanna Haanpää (2015). Oppilashuolto perusopetuksessa- näkökulmia moniammatillisen yhteistyön toimivuuteen. Lapsen oikeudet koulussa. Helsingin Kamari Oy.

Mäenpää, Olli (2003). Hallinto-oikeus. Talentum Media Oy.

Mäenpää, Olli (2007). Hallintoprosessioikeus. Talentum Media Oy.

Mäenpää, Olli (2007). Hallintoprosessi – hallinnon valvontaa vai oikeuksien turvaa? Oikeus 2007. Saatavissa 16.11.2016: <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/oikeus/4868.pdf>

Mäenpää, Olli (2008). Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Edita Prima Oy. Helsinki.

Mäkinen, Eija (2010). Kunnallisvalitus, kiusantekoa vai tarpeellista valvontaa ja oikeus-turvaa? Saatavissa 4.3.2016: <https://www-edilex-fi.proxy.tritonia.fi/kirjat/8150.pdf>.

Mäntylä, Niina (2011). Lasten ja nuorten osallistumisen oikeudelliset ongelmat. Lapset ja nuoret yhteiskunnan toimijoina. Vaasan yliopiston julkaisuja. Saatavissa 24.4.2016: [http://www.uva.fi/materiaali/pdf/isbn\\_978-952-476-379-0.pdf](http://www.uva.fi/materiaali/pdf/isbn_978-952-476-379-0.pdf)

Niemivuo, Matti, Marietta Keravuori-Rusanen & Kirsi Kuusikko (2010). Hallintolaki. Talentum Media Oy.

Pajulammi, Henna (2014). Lapsi, oikeus ja osallisuus. Helsinki: Talentum.

Paso, Mirjami, Petri Saukko, Veijo Tarukannel & Matti Tolvanen (2015). Hallintolainkäyttö. Talentum media Oy.

Pentikäinen, Merja (2002). Naiset- Ihmisoikeudet 2000-luvulla sopimuksia ja asiakirjoja. Edita Prima Oy. Helsinki.

Pollari, Kirsi & Mirva Lohiniva-Kerkelä (2013). Ketä kuullaan-kuka päättää? Alaikäisen osallisuus ja itsemääräämisoikeus terveyden- ja sairaanhoidossa. Lapsioikeus murroksessa. Helsingin Kamari Oy. Viro.

Räty, Tapio (2010). Lapsipotilaan hoidosta päättäminen – hoidon järjestämisen rajapinnat lastensuojelussa ja terveydenhuollossa. Lakimies 7–8/2010 s. 1204–1231. Saatavissa 11.4.2016: <https://www-edilex-fi.proxy.tritonia.fi/lakimies/7476.pdf>.

Saraviita, Ilkka (2011). Perustuslaki. Talentum media Oy.

Thomas, Nigel (2007). Towards a Theory of Children's Participation. International Journal of Children's Rights 15.

*Oikeustapaukset ja valvontaratkaisut:*

EOAM 17.6.2011/D/4640/4/09

EOAM 13.11.2014/D/3994/4/13

EOAK 30.1.2015/ D/70/4/14

EOAM 11.6.2015/D/61/4/15

KHO 2004:99

KHO 2008:24

KHO 2015:153

Vaasan hallinto-oikeuden päätös 10/0477/3

Helsingin hallinto-oikeuden päätös 15/0875/2

*Virallislähteet:*

HaVM 6/2006. Hallintovaliokunnan mietintö, Hallituksen esitys laeiksi kuntalain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

HaVM 55/2014. Hallintovaliokunnan mietintö, Hallituksen esitys eduskunnalle kunta-laiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 185/1991 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi potilaan asemasta ja oikeuksista.

HE 309/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäytötlain muuttamisesta.

HE 170/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uskonnonvapauslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 28/2005 vp. Eduskunnalle nuorisolaiksi sekä laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.

HE 66/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi perusopetuslain, lukiolain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain, ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 41 ja 45 §:n muuttamisesta.

HE 67/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle oppilas- ja opiskelijahuoltolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 268/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 285/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen valitusmenettelyä koskevan valinnaisen pöytäkirjan hyväksymisestä ja laiksi pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

HE 111/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle nuorisolaiksi.

KK 134/2011. Oppilaskuntien säätäminen pakollisiksi kaikkiin kouluihin.

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

PeVM 10/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö, Hallituksen esitys uskonnonvapauslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVM 3/2014 vp. Valtioneuvoston demokradiapoliittinen selonteko 2014 Avoin ja yhdenvertainen osallistuminen.

SiVM 15/2005 vp. Sivistysvaliokunnan mietintö. Hallituksen esitys nuorisolaiksi sekä laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.

SiVL 10/2008 vp. Ministeriön selvitys toimenpiteistä nuorten syrjäytymisen ehkäisemiseksi.

SiVM 14/2013 vp. Sivistysvaliokunnan mietintö. Hallituksen esitys eduskunnalle oppilas- ja opiskelijahuoltolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

SiVL 7/2014 vp. Avoin ja yhdenvertainen osallistuminen Valtioneuvoston demokradiapoliittinen selonteko 2014

SopS 60/1991, YK:n yleissopimus lasten oikeuksista.

SopS 64-65/1991, Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja.

SopS 63/1999, Euroopan ihmisoikeussopimus.

*Muut lähteet:*

Barn- och elevombundet (2016). Saatavissa 15.2.2016: <http://beo.skolinspektionen.se/>.

Convention on the rights of the child (2011). CRC/C/FIN/CO/4. Saatavissa 14.10.2015:  
[file:///C:/Users/Omistaja/Downloads/Concluding\\_Observations\\_Finland%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Omistaja/Downloads/Concluding_Observations_Finland%20(1).pdf).

Hanifi, Riitta (2007). Suomalaiset luottavat klassikkoihin. Tilastokeskuksen hyvinvointikatsaus 2/2007. Saatavissa 22.2.2016:  
[http://www.stat.fi/artikkelit/2007/art\\_2007-06-15\\_004.html](http://www.stat.fi/artikkelit/2007/art_2007-06-15_004.html).

Kiilakoski, Tomi (2012). Koulu nuorten näkemänä ja kokemana. Tilannekatsaus- Marraskuu 2012. Saatavissa 5.4.2016:  
[http://www.oph.fi/instancedata/prime\\_product\\_julkaisu/oph/embeds/ophwwwstructure/144743\\_Koulu\\_nuorten\\_nakemana\\_ja\\_kokemana\\_2.pdf](http://www.oph.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/oph/embeds/ophwwwstructure/144743_Koulu_nuorten_nakemana_ja_kokemana_2.pdf).

Koivisto, Iida (2006). Välttämätön hyvä? Näkökulmia hyvän hallinnon käsitteeseen ja funktioihin. Saatavissa 20.1.2016: <https://www-edilex-fi.proxy.tritonia.fi/opinnaytetyot/3422.pdf>.

Kotimaisten kielten keskus (2015). Kielitoimiston sanakirja. Saatavissa 7.10.2015:  
<http://www.kielitoimistonsanakirja.fi/netmot.exe?motportal=80>.

Lapsen oikeuksien komitea (2009). Yleinen huomautus nro 12, Lapsen oikeus tulla kuulluksi. Saatavissa 20.10.2015:  
[http://www.minedu.fi/export/sites/default/lapset\\_nuoret\\_perheet/lapsenoikeudet/CRC\\_General\\_Comment\\_no\\_12\\_julk.pdf](http://www.minedu.fi/export/sites/default/lapset_nuoret_perheet/lapsenoikeudet/CRC_General_Comment_no_12_julk.pdf).

LIKES-Tutkimuskeskus (2016). Muutoksia liikkuvissa kouluissa 2013–2015. Oppilaat liikkujina ja koulun aktiviteettien suunnittelijoina. Saatavissa 23.2.2016:  
[http://www.liikkuvakoulu.fi/filebank/2016-LiikkuvaKoulu\\_muutokset\\_liikkuvissa\\_kouluissa\\_tiivistelma.pdf](http://www.liikkuvakoulu.fi/filebank/2016-LiikkuvaKoulu_muutokset_liikkuvissa_kouluissa_tiivistelma.pdf).

Mannerheimin lastensuojeluliitto (2016). Kummioppilaiden koulutus. Saatavissa 7.4.2016: <https://mll-fi->

bin.directo.fi/@Bin/61c084dd866946491414cf58dfb0d01e/1460020875/application/pdf/17595958/Kummioppilaiden%20koulutus\_MLL.pdf.

Oikeusministeriön julkaisuja (2010). Periaatepäätös demokratian edistämisestä Suomessa. Saatavissa 28.1.2016:  
[http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/172010periaatepaatosdemokratianedistamisestasuosessa/Files/OMML\\_17\\_2010\\_Periaatepaatos\\_demokratian\\_edistamisesta\\_Suomessa.pdf](http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/172010periaatepaatosdemokratianedistamisestasuosessa/Files/OMML_17_2010_Periaatepaatos_demokratian_edistamisesta_Suomessa.pdf).

Oikeusministeriön mietintöjä ja julkaisuja (2014). Vaalien ajankohdat ja kansalaisten osallistumisoikeudet. Saatavissa 16.3.2016:  
[http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/1402296340899/Files/OMML\\_31\\_2014\\_Vaalien\\_ajankohdat\\_58\\_s.pdf](http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/1402296340899/Files/OMML_31_2014_Vaalien_ajankohdat_58_s.pdf).

Opetus- ja kulttuuriministeriö (2016). Yhteenveto nuorisolain uudistamista valmistele- van työryhmän esityksestä uudeksi nuorisolaiksi annetuista lausunnoista. Saatavissa 3.3.2016:  
[http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Nuoriso/vireilla\\_nuoriso/nuorisolaki/liitteet/Nuorisolain\\_uudistaminen\\_lausuntoyhteenveto.pdf](http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Nuoriso/vireilla_nuoriso/nuorisolaki/liitteet/Nuorisolain_uudistaminen_lausuntoyhteenveto.pdf).

Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä (2010). Perusopetus 2020- yleiset valtakunnalliset tavoitteet ja tuntijako. Saatavissa 27.01.2016:  
[https://www-edilex-fi.proxy.tritonia.fi/ministerioiden\\_julkaisut/7046.pdf](https://www-edilex-fi.proxy.tritonia.fi/ministerioiden_julkaisut/7046.pdf).

Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä (2015). Nuorisolain uudistaminen. Saatavissa  
<http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2015/liitteet/tr16.pdf?lang=fi>.

Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja (2012). Perusopetuksen laatukriteerit. Saatavissa 24.4.2016:



<http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2012/liitteet/okm29.pdf?lang=fi>.

Opetushallitus (2006). Perusopetuksen oppilaskuntatoiminnan kartoitus 2005. Saatavissa 4.2.2016: [http://www.oph.fi/download/47217\\_oppkunta.pdf](http://www.oph.fi/download/47217_oppkunta.pdf).

Opetushallitus (2014). Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2014. Saatavissa 27.1.2016: <http://www.oph.fi/ops2016/perusteet>.

Opetusministeriön julkaisuja (2007). Osallistuva oppilas-yhteisöllinen koulu. Saatavissa 28.1.2016:  
<http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2007/liitteet/opm32.pdf?lang=fi>.

Opetusministeriön julkaisuja (2007). Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämissuunnitelma 2007–2011. Saatavissa 28.1.2016:  
[http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2007/liitteet/opm41.pdf\\_1924203533.pdf](http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2007/liitteet/opm41.pdf_1924203533.pdf).

Opetusministeriön julkaisuja (2008). Matkalla osallisuuteen. Saatavissa 28.1.2016:  
<http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2008/liitteet/opm08.pdf?lang=fi/>.

Pohjois-Suomen aluehallintoviranomaisen julkaisuja (2011). Aluehallintovirastojen keskeiset arviot peruspalvelujen tilasta 2010. Saatavissa 3.3.2016:  
<https://www.avi.fi/documents/10191/57012/AVI+peruspalvelut+2010LR.pdf/aac78855-3927-47a8-9d32-54960207f132>.

Perho, Sini (2007). Vertaisuuden voimaa. Tukioppilastoiminta koulun yhteisöllisyyden ja oppilaiden osallisuuden tukijana. Saatavissa 7.4.2016: <http://mll-fi-bin.directo.fi/@Bin/03b55fc2cdabb7bc9cdb5b6cf374270e/1460018597/application/pdf/1673612/Vertaisuuden%20voimaa.pdf>.

Posa, Tiia (2011). Tukioppilastoiminnan ja koulurauhan kartoitus lv 2011–2012. Saatavissa 7.4.2016: <https://mll-fi-bin.directo.fi/@Bin/c243af760bf86ba8e6c15f0b52dcde34/1460023072/application/pdf/14525769/Tukioppilastoiminnan%20ja%20koulurauhan%20toimintakartoitus%202011.pdf>.

Terveys- ja hyvinvoinninlaitos (2015). Kouluolot. Saatavissa 28.1.2016: [https://www.thl.fi/fi/tutkimus-ja-asiantuntijatyo/vaestotutkimukset/kouluterveyskysely/tulokset/tulokset-aiheittain/kouluolot#ei\\_tieda\\_miten\\_voi\\_vaikuttaa\\_koulun\\_asioihin](https://www.thl.fi/fi/tutkimus-ja-asiantuntijatyo/vaestotutkimukset/kouluterveyskysely/tulokset/tulokset-aiheittain/kouluolot#ei_tieda_miten_voi_vaikuttaa_koulun_asioihin).

United Nations (2012). General Assembly. Saatavissa 18.1.2016: <https://treaties.un.org/doc/source/signature/2012/a-res-66-138-english.pdf>.