



**TURUN  
YLIOPISTO**  
Oikeustieteellinen  
tiedekunta

# **Superihmisoikeus vai pelkkä kaunis ajatus? – Lapsen etu kunnan kouluverkon muutoksissa**

OT00BG75 Perus- ja ihmisoikeudet lainsäädäntö- ja oikeuskäytännössä

Pro gradu -tutkielma

Laatija:

Kustaa Alatalo

31.10.2025

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu

Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

Pro gradu -tutkielma

**Oppiaine:** Oikeustiede

**Tekijä:** Kustaa Alatalo

**Otsikko:** Superihmisoikeus vai pelkkä kaunis ajatus? – Lapsen etu kunnan kouluverkon muutoksissa

**Ohjaaja:** Veli-Pekka Viljanen

**Sivumäärä:** 57 sivua

**Päivämäärä:** 31.10.2025

Tutkielmassa tutkitaan lapsen edun periaatteen ilmenemistä kunnan kouluverkon muutostilanteissa korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännön perusteella. Tutkielman tavoitteena on ensinnäkin selvittää mitä lapsen etua arvioitaessa ja määritettäessä tulee tässä kontekstissa ottaa huomioon. Tutkielman toisena tavoitteena on vastata kysymykseen siitä, miten lapsen oikeus saada etunsa arvioiduksi ja ensisijaisesti huomioon otetuksi käytännössä ilmenee. Tutkielmassa käsiteltävän tutkimuksen merkitystä korostaa lapsen edun periaatteen vieraus kouluverkon muutoksia koskevassa päätöksenteossa, sillä lapsen edun käsite säädettiin perusopetuslakiin vasta vuonna 2022, eikä aihealuetta ole mainitun muutoksen jälkeen käsitelty merkittävästi oikeustieteellisessä tutkimuskirjallisuudessa.

Tutkielman lähestymistapa on lainopillinen ja siinä valittu tarkasteltava näkökulma on korostetusti lapsioikeudellinen, joka sitoo tutkielman läheisesti perus- ja ihmisoikeuksiin. Lapsen etua arvioidaan tutkielmassa oikeusperustaisesti erityisesti Yhdistyneiden kansakuntien (YK:n) lapsen oikeuksien sopimuksen (SopS 59–60/1991) mukaisten lapsen oikeuksien ja niitä vastaavien kansallisten vastineiden kautta. Pääasiallisena tutkimusaineistona ovat kouluverkon muuttamista koskevat kunnallisvalitukset, joita on arvioitu korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Tutkielman tutkimustuloksista ilmenee kansallisen oikeuskäytännön olevan korostetun hallinto-oikeudellisesti painottunutta. Tutkielman perusteella lapsen etua ei ole käytännössä arvioitu sillä tavalla, kuin lapsen oikeuksien sopimuksen noudattamista valvova YK:n lapsen oikeuksien komitea on yleiskommenteissaan tutkimuksessa selvitetyllä tavalla tarkoittanut. Kansalliset menettelytakeet eivät tutkielman sisältämän oikeuskäytännön analyysin perusteella vaikuta myöskään takaavan lapsen edun ensisijaisuuden toteutumista komitean tulkintakäytännön mukaisesti.

Tutkielman johtopäätöksien perusteella on todettavissa, että kansallinen lainsäädäntö ei takaa sitä, että lapsen etu arvioitaisiin asianmukaisesti kunnallisessa, kouluverkon muuttamista koskevassa päätöksenteossa. Tämän pohjalta tutkielmassa esitetään mahdollisuus lapsivaikutusten arviointia koskevan sääntelyn käyttöönottoon, jotta kansallinen oikeusjärjestys toteuttaisi paremmin lapsen oikeuksien sopimuksen mukaista lapsen edun ensisijaisuuden periaatetta niin sisällöllisesti kuin menettelyllisestikin.

**Avainsanat:** ihmisoikeudet, oikeuskäytäntö, kouluverkko, lapsen etu, lapsioikeus, lapsen oikeuksien sopimus

## Sisällys

<b>Superihmisoikeus vai pelkkä kaunis ajatus? – Lapsen etu kunnan kouluverkon muutoksissa .....</b>	<b>I</b>
<b>Lähteet.....</b>	<b>V</b>
<b>Lyhenteet.....</b>	<b>XIII</b>
<b>1 Johdanto.....</b>	<b>1</b>
1.1 Johdatus aiheeseen .....	1
1.2 Tutkimuskysymykset ja niiden rajaus .....	4
1.3 Aineisto ja menetelmät .....	5
1.4 Tutkielman rakenne.....	6
<b>2 Lapsen etu .....</b>	<b>8</b>
2.1 Periaatteen tausta ja sisältö .....	8
2.2 Lapsen etu perusopetuslaissa .....	11
2.3 Lapsen edun arviointi ja määrittäminen .....	13
<b>3 Lapsen edun arvioinnin oikeudellinen kehikko: lapsen oikeuksien sopimuksen muut yleisperiaatteet .....</b>	<b>16</b>
<b>3.1 Lapsen oikeus kehitykseen .....</b>	<b>16</b>
3.1.1 Oikeus koulutukseen .....	16
3.1.2 Oikeus lepoon ja vapaa-aikaan .....	21
<b>3.2 Yhdenvertaisuusperiaate.....</b>	<b>26</b>
<b>3.3 Oikeus osallisuuteen .....</b>	<b>31</b>
<b>4 Lapsen etu menettelysääntönä kunnassa .....</b>	<b>37</b>
4.1 Itsehallinnollinen kunta perusopetuksen järjestäjänä .....	37
4.2 Lapsen etu kunnallisen päätöksenteon valmistelussa.....	40
4.3 Lapsen etu ja muut intressit.....	43
4.4 Päätöksenteon perustelut ja lapsinäkökulma .....	46
4.5 Lainsäädännön kehitysaskleet: ehdotuksia kansallisten menettelytakeiden parantamiseksi.....	50
<b>5 Lopuksi .....</b>	<b>53</b>

<b>5.1 Tutkimuskysymysten reflektointi.....</b>	<b>53</b>
<b>5.2 Johtopäätökset.....</b>	<b>55</b>

## Lähteet

### Kirjallisuus

- Aaltonen, Anna-Kaisa, Lapsioikeus ja lapsen oikeus tuomioistuimissa. Edita Publishing Oy 2009.
- Anttila, Outi – Ojanen, Tuomas, Yhdenvertaisuuslaki kommentein. Alma Insights 2019.
- Arajärvi, Pentti, Sivistykselliset oikeudet ja velvollisuudet. Joensuun yliopisto 2006.
- Arajärvi, Pentti, Lapsi ja koulutuksellisen hyvinvoinnin takaaminen, s. 10–48 teoksessa Hakalehto, Suvianna (toim.), Lapsen oikeudet koulussa. Helsingin kamari Oy 2015.
- Armila, Päivi, Lausunto selvitystyön tueksi: Pitkien koulumatkojen raskaus ja epäreilisuus. Opetus- ja kulttuuriministeriö 2021.
- Aula, Maria Kaisa, Lapsen paras aikuisen velvollisuutena, s. 24–38 teoksessa Rantala, Kaisa – Nurmi, Suvielise (toim.), Näyn ja kuulun – lapsen etu ja osallisuus. Lasten keskus Oy 2001.
- Davey, Ciara – Lundy, Laura, Towards Greater Recognition of the Right to Play: An Analysis of Article 31 of the UNCRC. Children & Society: Volume 25, Issue 1 2011, s. 3–14.
- de Godzinsky, Virve-Maria, Lapsen etu ja osallisuus tahdonvaltaisissa huostaanottoasioissa, s. 155–182 teoksessa Hakalehto-Wainio, Suvianna – Nieminen, Liisa (toim.), Lapsioikeus murroksessa. Lakimiesliiton kustannus 2013.
- de Godzinsky, Virve-Maria, Lapsen etu ja osallisuus hallinto-oikeuksien päätöksissä. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos 2014.
- Eekelaar, John, Family Law and Personal Life. Oxford University Press 2006.
- Ervasti, Kaijus, Oikeussosiologia ja oikeuspoliittinen tutkimus osana oikeustiedettä. Oikeustiede-Jurisprudentia, 44(XLIV), 61–132.
- Gras, Jutta, Monitoring the Convention on the Rights of the Child. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 2001.
- Hakalehto-Wainio, Suvianna, Lapsen oikeudet lapsen oikeuksien sopimuksessa. Defensor Legis 4/2011, s. 510–525.

- Hakalehto-Wainio, Suvianna, Oppilaan oikeudet opetustoimessa. Lakimiesliiton kustannus 2012.
- Hakalehto, Suvianna, Johdatus lapsen oikeuksiin koulussa, s. 50–86 teoksessa Hakalehto, Suvianna (toim.), Lapsen oikeudet koulussa. Helsingin kamari Oy 2015.
- Hakalehto, Suvianna, Lapsioikeuden perusteet. 2., uudistettu painos. Alma Insights 2025.
- Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeudet. 2., uudistettu painos. WSOYpro 2011.
- Hammarberg, Thomas – Homber, Barbro. Best Interest of the Child – the Principle and the Process s. 31–41 teoksessa Petrén, Alfhild – Himes, James, Children’s rights. Turning principles into practice. Save the Children Sweden 2000.
- Hannus, Arno – Hallberg, Pekka – Niemi, Anne, Kuntalaki. Sanoma pro Oy 2009.
- Harinen, Päivi – Halme, Juha, Hyvä, paha koulu. Kouluhyvinvointia rakentamassa. Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseura, verkkojulkaisuja 56. Suomen Unicef 2012.
- Harjula, Heikki – Prättälä, Kari, Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat. Alma Talent 2023.
- Heinämäki, Liisa – Kauppinen, Tapani, Lapsivaikutusten arviointi kuntapäätöksissä: Työväline kunnille lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin edistämiseen sekä palveluiden suunnitteluun, kehittämiseen ja arviointiin. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos 2010.
- Helander, Merike, Perusopetuksen maksuttomuus ja oppilaiden yhdenvertaisuus, s. 88–131 teoksessa Hakalehto, Suvianna (toim.), Lapsen oikeudet koulussa. Helsingin kamari Oy 2015.
- Huhtanen, Raija, Toimeentulotuen myöntäminen: julkisoikeudellinen tutkimus hallinto- ja hallintolainkäyttöviranomaisten soveltamiskäytännöstä. Suomalainen lakimiesyhdistys 1994.
- Husa, Jaakko – Jyränki, Antero, Valtiosääntöoikeus. 2., uudistettu painos. Helsingin kauppakamari 2021.
- Iivonen, Esa – Pollari, Kirsi, Lapsivaikutusten arvioinnilla parempia päätöksiä kunnassa. Valtioneuvoston kanslia 2022.

- Kangas, Urpo, Perhe- ja perintöoikeuden alkeet. 2., uudistettu painos. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 2012.
- Koskelo, Pauliine, Perusoikeusjärjestelmän ongelmakohtia kansallisen lainkäyttäjän näkökulmasta, s. 95–123 teoksessa Heinonen, Tuuli – Lavapuro, Juha (toim.), Oikeuskulttuurin eurooppalaistuminen: Ihmisoikeuksien murroksesta kansainväliseen vuorovaikutukseen. Suomalainen lakimiesyhdistys 2012.
- Koulu, Sanna, Lapsen huolto- ja tapaamissopimukset. Lakimiesliiton kustannus 2014.
- Kurki-Suonio, Kirsti, Oikeusasiamies lapsen oikeuksien valvojana, s. 297–310 teoksessa Oikeusasiamies 90 vuotta -juhlakirja. 2010.
- Laakso, Seppo – Suviranta, Outi – Tarukannel, Veijo, Yleishallinto-oikeus. Tampereen yliopisto, oikeustieteiden laitos 2006.
- Lavapuro, Juha – Ojanen, Tuomas – Rautiainen, Pauli – Valtonen, Virve, Sivistykselliset ja sosiaaliset perusoikeudet syrjäkunnissa. Kunnallisalan kehittämissäätiö 2016.
- Levin, James, – Nolan, James F, Principles of Classroom Management: A Professional Decision-Making Model. 6., uudistettu painos. Boston: Pearson/Allyn and Bacon 2010.
- Länsineva, Pekka, Perus- ja ihmisoikeudet yksityisen välisissä oikeusriidoissa. Defensor Legis 4/2011, s. 456–466.
- Melander, Ilmari, Lapsen huollosta: yksityisoikeudellinen tutkimus 1. Suomalaisen lakimiesten yhdistys 1939.
- Myllymäki, Riitta – Leinonen, Erika – Lahtinen, Marja, Päätöksentekomenettely kouluverkon muutoksissa. Kuntaliitto 2020.
- Mäenpää, Olli, Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Edita Publishing Oy 2008.
- Mäenpää, Olli, Hallinto-oikeus. 3., uudistettu painos. Alma Talent Oy 2023.
- Mäntylä, Niina, Lasten ja nuorten osallistumisen oikeudelliset ongelmat, s. 21–34 teoksessa Mäntylä, Niina (toim.), Lapset ja nuoret yhteiskunnan toimijoina. Tutkimuksia 297. Vaasan yliopiston julkaisuja 2011.
- Nieminen, Liisa, Lasten perus- ja ihmisoikeussuojan ajankohtaisia ongelmia. Lakimies 4/2004, s. 591–621.
- Ojanen, Tuomas, Perusoikeuspluralismi kotimaisessa tuomioistuimessa. Defensor Legis 4/2011, s. 442–455.

- Oulasmaa, Petri, Lapsen etu oikeudellisena käsitteenä, s. 106–124 teoksessa Törrönen, Maritta (toim.), Lapsen etu – viidakon laki. Lastensuojelun keskusliitto 1994.
- Pajulammi, Henna, Lapsen oikeus osallistua, s. 89–123 teoksessa Hakalehto-Wainio, Suviaanna – Nieminen, Liisa (toim.), Lapsioikeus murroksessa. Lakimiesliiton kustannus 2013.
- Percy-Smith, Barry – Thomas, Nigel, A Handbook of Children and Young People's Participation. Routledge 2010.
- Pölönen, Kreeta, Oppimisen tuen sääntely esi- ja perusopetuksessa – Yhdenvertaisuutta mutta mitä, miten ja kenelle? Oikeus 2022 (51); 2: 225–254.
- Schiratzki, Johanna, Barnrättens grunder. Narayana Press 2008.
- Siltala, Raimo, Oikeustieteen tieteenteoria. Suomalainen lakimiesyhdistys 2003.
- Sormunen, Milka, "In All Actions Concerning Children"? Best Interests of the Child in the Case Law of the Supreme Administrative Court of Finland. International Journal of Children's Rights 24 (2016), s. 155–184.
- Sormunen, Milka, The Best Interests of the Child in Human Rights Practice: An Analysis of Domestic, European and International Jurisprudence. Unigrafia 2021.
- Stern, Rebecca, The Child's Right to Participation – Reality or Rhetoric? Uppsala Universitetet 2006.
- Tala, Jyrki, Lakien vaikutukset. Lakiuudistusten tavoitteet ja niiden toteutuminen lainsäädäntöteoreettisessa tarkastelussa. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos 2001.
- Tigerstedt-Tähtelä, Elisabeth, Lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus, s. 675–705 teoksessa Haapea, Arto (toim), Ihmisoikeudet 2000-luvulla – sopimuksia ja asiakirjoja. Edita 2007.
- Tiihonen, Seppo – Tiihonen, Paula, Suomen hallintohistoria. Valtion koulutuskeskus 1984.
- Zermatten, Jean, The Best Interest of the Child Principle: Literal Analysis and Function. International Journal of Children's Rights (Vol. 18) 2010, s. 483–499.

## **Virallislähteet**

CRC/GC/2003/4. General comment No. 4: Adolescent health and development in the context of the Convention on the Rights of the Child.

CRC/GC/2003/5. General Comment No. 5 (2003): General Measures of Implementation of the Convention on the Rights of the Child.

CRC/C/GC/12. General Comment No. 12 (2009): The right of the child to be heard.

CRC/C/GC/14. General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1).

CRC/C/GC/17. General comment No. 17 (2013) on the right of the child to rest, leisure, play, recreational activities, cultural life and the arts (art. 31).

CRC/C/FIN/CO/4. Consideration of reports submitted by States parties under article 44 of the Convention Concluding Observations: Finland.

CRC/C/FIN/CO/5-6. Concluding observations on the combined fifth and sixth reports of Finland.

EAOA/2822/4/10. Taloudelliset syyt eivät vähennä kuntien vastuuta. Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu 16.8.2012.

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

HE 86/1997 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle koulutusta koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

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

HE 109/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi perusopetuslain muuttamisesta.

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

HE 127/2021 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi perusopetuslain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain, lukiolain ja tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annetun lain muuttamisesta.

HE 212/2024 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi perusopetuslain muuttamisesta.

Lapselle sopiva Suomi. YK:n yleiskokouksen lasten erityisistunnon edellyttämä Suomen kansallinen toimintasuunnitelma. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön julkaisuja 2005:5.

OKV/1031/1/2006. Huostaanotetun lapsen perusopetuksen järjestäminen.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin päätös 18.2.2009.

Perusopetuksen laatukriteerit, Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2012:29.

PeVL 2/1990 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle ihmisoikeuksien ja perusvapauksien.

PeVL 67/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 48/2021 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi perusopetuslain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain, lukiolain ja tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annetun lain muuttamisesta.

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

SiVM 1/2022 vp. Sivistysvaliokunnan mietintö: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi perusopetuslain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain, lukiolain ja tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annetun lain muuttamisesta.

## **Oikeustapaukset**

KHO 15.6.2018/2890

KHO 26.1.2018/299

KHO 26.1.2018/298

KHO 26.1.2018/297

KHO 15.3.2017/1207

KHO 18.4.2016/1408

KHO 10.11.2016/4720

KHO 7.11.2016/4668

KHO 29.2.2000/399

KKO 2021:41

Vaasan hallinto-oikeus 16.11.2016, päätös 16/0515/1

Tuomio 27.05.2025, Salay v. Slovakia, 29359/22,  
ECLI:CE:ECHR:2025:0227JUD002935922

Tuomio 18.10.2024, Djeri ja muut v. Latvia, 50942/20 and 2022/21,  
ECLI:CE:ECHR:2024:0718JUD005094220

Tuomio 10.12.2020, G.L. v. Italia, 59751/15,  
ECLI:CE:ECHR:2020:0910JUD005975115

Tuomio 30.5.2013, Lavida ja muut v. Kreikka, 7973/10,  
ECLI:CE:ECHR:2013:0530JUD000797310

### **Medialähteet**

Kouluja suljetaan, opettajia irtisanotaan – kunnat tyrmäävät Purran ehdotuksen valtionosuuksien leikkaamisesta. <https://yle.fi/a/74-20176301> (Luettu 4.9.2025).

1990-luvun lamasta lähtien on lakkautettu 80 perus-koulua joka vuosi ja tahti jatkuu, sanoo asiantuntija. <https://www.hs.fi/suomi/art-2000011102058.html> (Luettu 20.10.2025).

### **Muut lähteet**

Budjettiriihi kuritti kuntia pelättyä vähemmän - kotouttamisen normienpurun onnistuminen huolestuttaa, Kuntaliitto.  
<https://www.kuntaliitto.fi/tiedotteet/2025/budjettiriihi-kuritti-kuntia-pelattya-vahemman-kotouttamisen-normienpurun> (Luettu 30.10.2025).

Kuntatalouden tilastot, Kuntaliitto. <https://www.kuntaliitto.fi/talous-ja-elinvoima/kuntatalouden-tilastot> (Luettu 20.10.2025).

Lapsen oikeuksien julistus. Unicef. Arkistoitu 7.5.2016.  
<https://web.archive.org/web/20160507030951/https://www.unicef.fi/lapsen-oikeudet/lapsen-oikeuksien-julistus/> (Luettu 15.8.2025).

Tilastokeskus. Peruskouluja alle 2 000 kappaletta vuonna 2024.  
<https://stat.fi/julkaisu/cm1kks9htauuv07w7aqcw11bm> (Luettu 11.9.2025).

United Nations Development Programme.

<https://hdr.undp.org/system/files/documents/human-development-report-2014.human-development-report-2014> (Luettu 3.9.2025).

Martin Scheininin puhe, Valtiosääntöpäivä 8.10.2010, Helsingin yliopisto.

## Lyhenteet

EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
HaO	hallinto-oikeus
HE	hallituksen esitys
HL	hallintolaki (434/2003)
KHO	korkein hallinto-oikeus
KunL	kuntalaki (410/2015)
LOS	lapsen oikeuksien sopimus (SopS 59–60/1991)
PeVL	perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	perustuslakivaliokunnan mietintö
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
POL	perusopetuslaki (628/1998)
SiVM	sivistysvaliokunnan mietintö
sote	sosiaali- ja terveydenhuolto
TSS-oikeudet	taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet
YK	Yhdistyneet Kansakunnat
YVL	yhdenvertaisuuslaki (1325/2014)

# 1 Johdanto

## 1.1 Johdatus aiheeseen

Peruskoulujen lakkauttaminen ja yhdistäminen on ollut ajankohtainen yhteiskunnallinen ilmiö Suomessa jo vuosikymmenien ajan.<sup>1</sup> Vuosien 2014–2024 aikana peruskoulujen määrä on vähentynyt 21 prosenttia ja suurin muutos on tapahtunut Etelä-Karjalassa, jossa määrä on vähentynyt 39 prosentilla. Samalla kuitenkin peruskoululaisten määrä Suomessa on lisääntynyt 2 %. Pelkästään vuonna 2024 vuosiluokkien 1–6 osalta koulujen määrä on vähentynyt 38 kappaleella ja vuosiluokkien 7–9 osalta 11 kappaleella.<sup>2</sup> Tällainen liike on tuskin lähivuosina ainakaan vähenemässä, sillä Kuntaliiton kuntatalousasioiden johtaja *Sanna Lehtosen* mukaan nykyinen hallitus on leikannut kuntien valtionosuuksista jo 130 miljoonaa euroa ja valtiovarainministeri *Riikka Purra* ehdotti kesällä 2025 vielä 150 miljoonan euron lisäleikkauksia kuntien valtionosuuksiin. Kuntaliiton pääekonomisti *Minna Punakallion* mukaan leikkaukset tarkoittavat koulujen lakkauttamisia, ryhmäkokojen kasvamisia ja opettajien irtisanomisia, koska perusopetuksen ja varhaiskasvatuksen järjestäminen vie kuntien budjetista muutenkin suurimman osan, noin 70–75 prosenttia.<sup>3</sup> Vaikka ehdotuksista osittain luovuttiinkin, jäljelle jääneet 75 miljoonan euron tulevat leikkaukset kuntien valtionosuuksiin aiheuttavat huolta tulevasta.<sup>4</sup>

Taloudelliset haasteet sekä esimerkiksi poliittiset tekijät voivat vaikuttaa kunnallisten palveluverkkojen kehittämiseen siten, että perusopetuksen järjestämistä keskitetään suurempiin yksiköihin pienempien ja maantieteellisesti hajautuneempien koulujen sijasta. Tällaiset rakenteelliset muutokset saattavat synnyttää jännitteitä kunnan päätöksentekijöiden ja kuntalaisten välille, erityisesti silloin, kun koulua koskeva menettely koetaan epätarkoituksenmukaiseksi ja/tai lainvastaiseksi. Näissä tilanteissa kuntalaiset saattavat kokea halua ryhtyä puolustamaan koulujensa tulevaisuutta.<sup>5</sup> Soihtujen ja talikoiden sijaan kunnallisen

---

<sup>1</sup> 1990-luvun lamasta lähtien on lakkautettu 80 perus-koulua joka vuosi ja tahti jatkuu, sanoo asiantuntija, hs.fi.

<sup>2</sup> Peruskouluja alle 2 000 kappaletta vuonna 2024, tilastokeskus.fi.

<sup>3</sup> Kouluja suljetaan, opettajia irtisanotaan – kunnat tyrmäävät Purran ehdotuksen valtionosuuksien leikkaamisesta, yle.fi, ks. myös kuntatalouden tilastot 2024, kuntaliitto.fi.

<sup>4</sup> Budjettiriihi kuritti kuntia pelättyä vähemmän - kotouttamisen normienpurun onnistuminen huolestuttaa, kuntaliitto.fi.

<sup>5</sup> Ks. Hakalehto 2025, s. 136.

viranomaisen toimintaan vastataan kuntalaisten toimesta toimivammin kuitenkin vetoamalla esimerkiksi hallintolain tai perusopetuslain mukaisten säännösten vastaisuuteen.<sup>6</sup>

Yksi intressiryhmä, jota koulujen lakkauttamiset kuitenkin erityisesti koskevat, ovat kyseisten koulun oppilaat.<sup>7</sup> Vanhan koulun lopettamisen myötä koulussa opiskelleet oppivelvolliset lapset siirretään uuteen lähikouluun, jossa tutut opettajat ja koulukaverit saattavat vaihtua uusiin. Lisäksi on mahdollista, että uusi koulu sijaitsee maantieteellisesti kauempana kuin edellinen, jolloin oppilaat saattavat tarvita koulukuljetusta tai jo ennestään kuljetukseen käytetty aika saattaisi pidentyä merkittävästi. Oikeus tasa-arvoiseen ja laadukkaaseen perusopetukseen saattaa opetuksen saavutettavuuden heikentymisen vuoksi olla uhattuna ja edellä mainitut muutokset saattavatkin herättää kuntalaisten keskuudessa intressin kunnallisvalituksen tekemiseen. Moninaisten eri syiden takia valittaja saattaa valituksessaan vedota myös siihen, että päätös kouluverkon muuttamisesta on hallinnollisten säännösten lisäksi lapsen oikeuksien vastainen.<sup>8</sup>

Lapsioikeudessa tarkastellaan ja tulkitaan lapsen eli alle 18-vuotiaan oikeuksia eri yhteyksissä ja esimerkiksi *Urpo Kangas* on määritellyt oikeudenalan niiden normien kokonaisuudeksi, jotka koskevat lapsen oikeudellista asemaa. Tällaisia ovat Kankaan mukaan myös kansainväliset sopimukset.<sup>9</sup> YK:n vuonna 1989 hyväksyttyä lapsen oikeuksien sopimusta onkin pidetty erityisenä syynä sille, miksi lapsioikeus ylipäätään on eriytynyt omaksi oikeudenalaksi.<sup>10</sup> Yksi keskeisistä sopimuksen perusarvoista on lapsen edun ensisijaisuus, jonka tulisi olla sopimuksen mukaan johtava periaate aina, kun tehdään lapsia koskevia päätöksiä.<sup>11</sup>

Lapsen oikeuksien toteutumista valvova YK:n lapsen oikeuksien komitea on vuonna 2023 antamassaan määräaikaisraportissa kuitenkin ilmaissut huolensa siitä, ettei lapsen etua sovelleta säännöllisesti eikä lasten näkemyksiä oteta systemaattisesti huomioon heitä koskevissa päätöksissä Suomessa.<sup>12</sup> Aihepiirin kansallista vierautta korostaakin erityisesti se, kuinka niukasti lapsen etua tai yleensä lapsen oikeuksia käsitellään kouluverkon muutoksia koskevassa

---

<sup>6</sup> Ks. esim. KHO 10.11.2016/4720.

<sup>7</sup> Ks. Iivonen – Pollari 2022, s. 14.

<sup>8</sup> Ks. KHO 15.3.2017/1207.

<sup>9</sup> Kangas 2012, s. 20–37, ks. myös Hakalehto 2025, s. 13–18.

<sup>10</sup> Schiratzki 2008, s. 7.

<sup>11</sup> Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti 14, kohta 1.

<sup>12</sup> CRC/C/FIN/CO/5–6, s. 4–5.

oikeuskäytännössä. Kouluverkkoa koskeva oikeuskäytäntö on korkeimmassa hallinto-oikeudessa muutenkin kohtuullisen vähäistä ja näkökulmat ovat olleet selkeästi hallinto-oikeudellisesti painottuneita.<sup>13</sup> Myös kouluverkon muutoksia koskeva oikeuskirjallisuus näyttäytyy kohtuullisen niukkana lapsen edun näkökulmasta lähestyttäessä eikä kattavaa aihepiiriä koskevan oikeuskäytännön analyysiä ole tehty. Erityisesti tästä syystä tutkielma pyrkii täydentämään lapsioikeudellisesta näkökulmasta tätä havaittua tutkimusaukkoa.

Aihepiiriin liittyvän kotimaisten tieteellisten julkaisujen niukkuus voi johtua ensinnäkin siitä, että lapsen edun käsitettä on tavanomaisesti käsitelty kansallisesti lähinnä perheoikeudellisten kysymysten parissa ja tämän seikan voidaan nähdä vakiinnuttaneen lapsen edun asemaa perheoikeudellisena erillishyväenä juristien käsityksissä. Samalla tämä lähestymistapa on pitänyt hyvää etäämmällä esimerkiksi perusopetuksen kokonaisuudesta.<sup>14</sup> *Suvianna Hakalehto* (ent. Hakalehto-Wainio) on esimerkiksi todennut lapsen edun kiinnittyneen niin tiukasti yksittäistä lasta ja perhettä koskeviin, lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta sekä lastensuojelua koskeviin asioihin, että käsitteen käyttäminen muissa lapsia koskevissa asioissa voi edellyttää traditioiden avaamista.<sup>15</sup> Lapsen etu onkin sisällytetty POL 3a §:ään vasta vuonna 2022, vaikka LOS on ollut Suomessa laintasoisena voimassa jo vuodesta 1991.<sup>16</sup> Toiseksi aihepiiriin liittyvän tutkimuksen vähäisyyttä voi selittää *Martin Scheininin* esittämällä *pohjoismaisella arroganssilla*, sillä Scheininin mukaan olemme pitäneet meitä täällä Suomessa eräänlaisina ”ihmisoikeuksien maailmanmestareina” ja tästä syystä lainsäädännön tarkastelu kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita vasten on saattanut paikoin jäädä vähemmälle.<sup>17</sup>

Aiheen ajankohtaisuuden ja toisaalta sen vierauden lisäksi suurin merkitys tutkimuksella on kuitenkin kirjoittajalle itselleen, joka varmaan edelleen kokee jonkin asteista epäoikeudenmukaisuuden tuntua rakkaan Taimelan koulun yläasteen menettämisen seurauksesta. Kaiken muun ohessa tämä prosessi on siten kirjoittajan oman, sisäisen lapsen matka vastauksien äärelle siitä, toimiko kuntaliitoksen myötä uusi valtuusto mahdollisesti oikein reilu kymmenen vuotta sitten tehdessään päätöksen Taimelan koulun yläasteluokkien lakkauttamisesta.

---

<sup>13</sup> Ks. luvut 3 ja 4.

<sup>14</sup> Sormunen 2021, s. 199, Hakalehto 2016, s. 1197, Pajulammi 2013, s. 90.

<sup>15</sup> Hakalehto-Wainio 2012, s. 61.

<sup>16</sup> Ks. myös KKO 2021:41.

<sup>17</sup> Martin Scheininin puhe, Valtiosääntöpäivä 8.10.2010, Helsingin yliopisto.

## 1.2 Tutkimuskysymykset ja niiden rajaus

Tutkielman tutkimuskysymykset ovat seuraavat:

1. Mitä lapsen etua arvioitaessa ja määritettäessä tulee ottaa huomioon kunnan peruskouluverkon muutoksissa Suomessa?
2. Miten lapsen oikeus saada etunsa arvioiduksi ja ensisijaisesti huomioon otetuksi ilmenee kunnan peruskouluverkon muutoksissa korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännön perusteella?
3. Tulisiko kansallisia menettelytakeita parantaa lapsen edun asianmukaisen täytäntöönpanon toteutumiseksi ja jos kyllä, niin miten?

Tutkielmassa tarkastelu kouluverkon osalta liittyy nimenomaan POL:n mukaisesti järjestettävään yleissivistävään perusopetukseen. Tutkielmassa ei näin ollen käsitellä kysymyksiä koskien esimerkiksi perusopetusta edeltävää, vuoden kestävästä esiopetuksesta tai perusopetusta seuraavaa toisen asteen lukio- ja ammatillista koulutusta. Tutkielmassa valittu rajaus johtuu erityisesti lakimuutoksesta, jossa lapsen etu sisällytettiin POL:n yhteyteen, vaikkakin säädöshuollon seurauksesta pykälä korjattiin koskemaan nykyään lisäksi esiopetusta.<sup>18</sup> KHO:n kouluverkon muuttamista koskevan oikeuskäytännön liittyessä poikkeuksetta kunnalliseen päätöksentekoon käsittelyn ulkopuolelle rajautuvat myös POL 3 luvun mukaiset muut opetuksen järjestäjät eli rekisteröity yhteisö tai säätiö sekä valtio.

Kunnallishallinnon muodot poikkeavat kansallisesti toisistaan. Muuhun Eurooppaan verrattuna pohjoismaissa kuntien tehtäväkenttä on poikkeuksellisen laaja, johtuen erityisesti niiden päävastuusta monien peruspalveluiden kuten maksuttoman perusopetuksen järjestämisessä. Pohjoismaiset peruskunnat ovat myös suurempia verrattuna eteläisempään Eurooppaan ja myös kunnallinen tulovero on lähes yksinomaan pohjoismainen ilmiö.<sup>19</sup> Pohjoismaiden oikeusjärjestyksissäkin on suuria eroja; esimerkiksi kunnallisvalitus on käytössä Suomen lisäksi ainoastaan Ruotsissa, kun taas Norjassa ja Tanskassa samankaltaiset valitukset käsitellään hallinnon sisäisinä asioina.<sup>20</sup> Näistä syistä tarkastelun ulkopuolelle suljetaan myös EU-oikeudelliset tarkastelut ja tutkielmassa keskitytään korostetusti peruskouluverkon

---

<sup>18</sup> Ks. HE 212/2024 vp, s. 18.

<sup>19</sup> Harjula – Prättälä 2023, s. 123–124.

<sup>20</sup> Harjula – Prättälä 2023, s. 135–144.

muutoksiin Suomessa. Mainitaan kuitenkin se, että LOS:n lisäksi myös Euroopan unionin perusoikeuskirja sisältää lapsen edun ensisijaisuutta koskevan säännöksen, joka on kirjattu sen 24 artiklaan.<sup>21</sup>

Lapsen etua voidaan tarkastella yleisellä yhteiskunnallisella tasolla tai konkreettisemmin, yksittäisten päätöksentekotilanteiden tasolla. Tutkielmassa on omaksuttu jälkimmäinen lähestymistapa. Kouluverkon muutoksissa on kyse lapsiryhmiä koskevista kollektiivipäätöksistä, joten siten myös individuaaliset, yksittäisten lasten edut ja niitä koskevat tarkastelut on rajattu tutkielman ulkopuolelle.<sup>22</sup>

### 1.3 Aineisto ja menetelmät

Tutkielma on luonteeltaan pääasiallisesti *oikeusdogmaattinen* eli lainopillinen ja sen tiedonintressi on siten voimassa olevassa oikeudessa ja sen sisällössä.<sup>23</sup> Tarkasteltava näkökulma on korostetusti lapsioikeudellinen, joka sitoo tutkielman LOS:n kautta läheisesti perus- ja ihmisoikeuksiin.<sup>24</sup> Aihepiirin hallinto-oikeudellisilta liittymiltä ei kuitenkaan voida välttyä ja näin ollen tutkielma sitoo nämä kaksi oikeudenalaa toisiinsa, pysyen kuitenkin perus- ja ihmisoikeuspainotteisena.

Tutkimuskysymyksiin pyritään löytämään vastauksia erityisesti YK:n lapsen oikeuksien komitean yleissopimusta koskevan tulkintakäytännön avulla, peilaten sitä vasten kansallisia, aiheen kannalta relevantteja säännöksiä. Tutkimuskysymyksiin vastaamisessa on omaksuttu oikeusperustainen lähestymistapa, joka saa tukensa LOS:sta. Siten käsittelyn keskiössä on erityisesti tutkimuskysymyksen 2 osalta se, miten relevantit lapsen oikeudet ovat painottuneet kunnan päätöksenteossa.

Tutkielman päälähteenä on Suomen kuntien kouluverkon muutoksia koskeva KHO:n oikeuskäytäntö, joka koskee KunL 135.1 §:n kohtien 1 ja 3 mukaista päätöksien syntymistä *virheellisessä järjestyksessä* sekä *sisällöllistä lainvastaisuutta*. Tutkielmassa ei siten arvioida

---

<sup>21</sup> Euroopan unionin perusoikeuskirjan 24 artiklan 2 kohdan mukaan ”kaikissa lasta koskevissa viranomaisten tai yksityisten laitosten toimissa on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu.”

<sup>22</sup> Ks. lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti 14, kohta 10.

<sup>23</sup> Ervasti 2011, s. 80.

<sup>24</sup> Hakalehto 2025, s. 16.

kohdan 2 mukaisia toimivallan ylityksiä, joihin vetoamalla toisaalta valittaja on joskus onnistunut ”pelastamaan” kunnan koulun.<sup>25</sup> Tutkimusaineiston vähäisyyden takia keskitytään erityisesti tapausten laadulliseen analyysiin määrällisen analyysin sijasta, koska perus- ja ihmisoikeuksiin viittaamisen määrän sijasta merkityksellisempää onkin se, kuinka oikeudet ja niiden tausta-ajatukset ymmärretään, miten niitä perusteluissa käytetään ja millaista lisäarvoa ne antavat oikeuden sisällöstä.<sup>26</sup>

Voimassa olevan oikeuden sisällön selvittämisen lisäksi tutkielmassa on mukana lapsioikeusjuristeille tyypilliseen tapaan ripaus aktivismia<sup>27</sup> ja lainopillisen tarkastelun lisäksi mukana on myös *de lege ferenda* -näkökulma. Tutkielmassa esitetäänkin myös kriittisiä huomioita vallitsevasta oikeustilasta sekä ehdotuksia siitä, miten kansallinen oikeusjärjestys voisi paremmin vastata kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia - tässä tapauksessa erityisesti LOS:sta.<sup>28</sup> Alkuperäinen kysymys muuttaa siten muotoaan niin, että sillä pyritään vastaamaan kysymykseen siitä miten lapsen etua arvioitaisiin ja määritettäisiin menestyksekkäämmin kouluverkkoa kansallisesti muutettaessa.

#### 1.4 Tutkielman rakenne

Luvussa 1 tehdään lyhyt johdatus aiheeseen, esitellään ja rajataan tutkimuskysymykset sekä kuvataan tutkielman metodit ja rakenne. Luvussa 2 käsitellään lapsen edun käsitteen sisältöä ja sen taustaa. Tämän jälkeen tarkastellaan kansallisesti perusopetuksen alalla lapsen edun ensisijaisuutta käsittelevää POL 3a §:ää sekä hahmotetaan lapsen edun arvioinnin ja määrittämisen puitteita tutkimuskysymyksiin vastaamisen pohjustaksi.

Luvussa 3 pääpaino on lapsen oikeuksissa, jotka tulee ottaa huomioon lapsen etua arvioitaessa. Tarkastellaan siten lapsioikeudellisesti kotimaisen oikeuskäytännön kautta lapsen edun ja sen muodostavien oikeuksien ilmenemistä kotimaisessa oikeusjärjestyksessä. Tapauksista ilmeneviä oikeusohjeita käsitellään niitä koskevissa asiayhteyksissä LOS:n yleisperiaatteiden avulla.<sup>29</sup>

---

<sup>25</sup> Ks. KHO 7.11.2016/4668.

<sup>26</sup> Länsineva 2011, s. 465–466.

<sup>27</sup> Ks. Hakalehto 2025, s. 550.

<sup>28</sup> Ks. Siltala 2003, s. 64.

<sup>29</sup> Ks. HE 127/2021 vp, s. 28.

Yksittäisten lapsen oikeuksien käsittelyn jälkeen luvussa 4 suunnataan huomio lapsen edun menettelysäännölliseen aspektiin ja tarkastellaan kunnallisen päätöksentekijän harkintavaltaa erityisesti päätöksenteon valmistelun, lapsen edun ja muiden intressien välisen punninnan sekä lapsen etua koskevien perustelujen kautta. Tämän lisäksi luvun lopussa esitetään muutamia muutosehdotuksia siitä, miten lapsen edun periaate tulisi asianmukaisemmin täytäntöön pannuksi kansallisessa oikeusjärjestyksessä.

Tutkielma päättyy vielä kokoavaan lopetuslukuun 5, jossa reflektoidaan alussa esitettyjä tutkimuskysymyksiä ja tehdään johtopäätökset tutkielman pohjalta.

## 2 Lapsen etu

### 2.1 Periaatteen tausta ja sisältö

Lapsen edun perimmäisen ydinajatuksen voi nähdä ulottuvan kauas historiaan, milloin esimerkiksi valistusfilosofi *John Locke* esitti, että absoluuttisesta vallastaan poiketen kuninkaan tulisi käyttää valtaa alaistensa etujen mukaisesti.<sup>30</sup> Tämä ajatus korostuu nykypäivänä erityisesti lasten osalta, sillä lapsilta puuttuu kehitystasonsa ja rajoitetun oikeustoimikelpoisuutensa takia valmiudet omien etujensa valvomiselle, joka puolestaan altistaa heitä oikeudenloukkauksille.<sup>31</sup> Lapsen etu ei ole Suomessakaan uusi käsite vaan se on pohdituttanut suomalaisia oikeustieteilijöitä jo 1930-luvun lopulta lukien.<sup>32</sup>

Lapsioikeuden syntymisen yhteydessä lapsen etu on ollut tiiviisti mukana kantavana periaatteena. Jo lapsen oikeuksien julistuksessa vuonna 1959 lapsen etu oli yksi julistuksen kymmenestä periaatteesta, joka kuitenkin vasta kolmekymmentä vuotta eteenpäin löysi tiensä LOS:een sen hyväksymisen myötä. Siinä missä lapsen oikeuksien julistus on ei-sitova julistus, LOS on oikeudellisesti sitova asiakirja ja esimerkiksi Suomi on ratifioinut yleissopimuksen vuonna 1991.<sup>33</sup> Keskeinen kokonaisuus LOS:ssa on muodostunut niin sanotusta kolmesta P:stä; protection (suojelu), provision (huolenpito) ja participation (osallistumisoikeudet).<sup>34</sup>

Lapsen etu ilmaistaan LOS 3 artiklan ensimmäisessä kohdassa:

“In all actions concerning children, whether undertaken by public or private social welfare institutions, courts of law, administrative authorities or legislative bodies, the best interests of the child shall be a primary consideration.”

Epävirallisesti suomennettuna kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Suomennosta on kritisoitu, sillä esimerkiksi Hakalehto ei ole katsonut ”lapsen edun” kuvaavan täydellisesti periaatteen sanomaa vaan hänen mukaansa englanninkielinen termi ilmaisee osuvammin käsitteen tarkoittavan lapsen elämän keskeisiä intressejä.<sup>35</sup> Suomi ei ole yksi LOS:n todistusvoimaisista kielistä ja huomattava onkin, että

<sup>30</sup> Ks. Eekelaar 2006, s. 10–11.

<sup>31</sup> Hakalehto 2025, s. 537–538.

<sup>32</sup> Ks. Melander 1939, s. 24–25, kumottu holhouslain (686/1948) 23 §.

<sup>33</sup> Lapsen oikeuksien julistus, unicef.fi.

<sup>34</sup> Oulasmaa 1994, s. 109, Tigerstedt-Tähtelä 2007, s. 661.

<sup>35</sup> Hakalehto-Wainio 2011, s. 515.

suomalainen ”lapsen etu” ei korostakaan lapsen parhaita intressejä (the best interests of a child) tai lapsen ”parasta” (ruotsiksi barnets bästa).

Lapsen edun artikla ilmaisee lapsen edun olevan ensisijaisesti huomioon otettava seikka esimerkiksi kaikissa julkisen hallintoviranomaisen toimissa, jotka koskevat lapsia. Artiklassa tarkoitettuja *toimia* eivät ole pelkästään päätökset vaan kaikenlaiset teot, menettelytavat, ehdotukset, palvelut, menettelyt ja muut toimenpiteet. Toimet voivat olla joko lapsiin suoraan tai välillisesti vaikuttavia. Lapsen oikeuksien komitea korostaakin artiklan merkitystä sellaisissa toimissa, joilla on merkittävä vaikutus lapseen, koska monien eri toimien on nähtävissä vaikuttavan lapsiin vähintäänkin välillisesti. Näin ollen ilmaisu *concerning* tulisi komitean mukaan ymmärtää laajasti.<sup>36</sup>

Lapsen edun *ensisijaisuus* ei luonnollisesti kuitenkaan tarkoita sitä, että lapsen edun tulisi olla ainoa huomioon otettava seikka päätöstä tehtäessä. Lapsen oikeuksien komitean mukaan lapsen etua tulee korostetusti tarkastella, jotta se ei jää ottamatta huomioon. Kuitenkin käsitteen abstraktiuden takia tulee noudattaa tapauskohtaista harkintaa, sillä lapsen etu saattaa joutua ristiriitaan esimerkiksi muiden lapsien tai lapsiryhmien etujen ja oikeuksien kanssa. Punnintaa tulee tehdä myös silloin, jos muiden henkilöiden oikeudet ovat ristiriidassa lapsen edun kanssa. Lapsen edun ollessa perustavanlaatuinen tulkintaperiaate, tilanteessa, jossa yhteensovittaminen ei onnistu lapsen edulle tulee kuitenkin antaa suurempi painoarvo.<sup>37</sup>

Lapsen edun käsitteen ongelmallisuus on perustunut ensinnäkin sen joustavuudelle.<sup>38</sup> Koska lapsen edun arviointi on aina tapauskohtaista, yleisten juridisten suuntaviivojen asettaminen käsitteelle on hankalaa eikä se ole välttämättä aina edes tarkoituksenmukaista. Nämä haasteet johtuvat myös siitä, että lapsen edun määrittäminen ei ole ainoastaan oikeustieteen tehtävä vaan merkitystä on annettava myös monitieteellisille tulkinnoille, esimerkiksi kehityspsykologialle ja sosiaalitieteelliselle tiedolle.<sup>39</sup> Näin on siksi, koska lapsen etu käsittää muiden lapsen oikeuksien ohessa *hyvinvointiin* ja kehitykseen liittyvät oikeudet (provision).<sup>40</sup> Hyvinvointi on käsitteenä laaja ja esimerkiksi *Pentti Arajärvi* on katsonut hyvinvoinnin rakentuvan kokonaisuudesta, joka sisältää sosiaalisen, taloudellisen ja ympäristöön liittyvän kestävä

---

<sup>36</sup> Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti 14, kohdat 17–20 ja 30.

<sup>37</sup> Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti 14, kohta 36–39.

<sup>38</sup> Oulasmaa 1994, s. 120.

<sup>39</sup> Koulu 2014, s. 310, Aaltonen 2009, s. 19.

<sup>40</sup> Hakalehto-Wainio 2013, s. 35–36.

kehityksen. Olemmaita toiminnan ehtoja ovat myös demokratia, oikeusvaltio ja ihmisoikeudet. Etenkin sosiaalisesti kestävään hyvinvointiin liittyy läheisesti esimerkiksi koulutus, laajasti ymmärretty henkinen ja aineellinen hyvinvointi, sosiaaliset suhteet ja vapaa-aika. Koulutuksen kannalta keskeistä on tiedollisten ja taidollisten seikkojen lisäksi sosiaalistaminen ja kulttuurin siirtäminen.<sup>41</sup> Erityisesti lapsen oikeuksien komitea on katsonut lasten kannalta hyvinvoinnin kattavan heidän materiaaliset, fyysiset, koulutukselliset ja emotionaaliset tarpeensa sekä lisäksi kiintymyksen ja turvallisuuden tarpeen.<sup>42</sup> Hyvinvointia voidaan kuitenkin määritellä monella eri tavalla ja sen sisältö, arvot ja tavoitteet muotoutuvat viime kädessä poliittisessa prosessissa.<sup>43</sup>

Ongelman purkamista on helpottanut osaltaan se, että lapsen edulla on katsottu olevan kaksi perinteistä funktiota, jotka voidaan nähdä kontrollifunktiona sekä ratkaisufunktiona. *Kontrollifunktion* osalta lapsen etu toimii sen varmistajana, että lapsi pääsee nauttimaan täysimääräisesti oikeuksistaan. *Ratkaisufunktiossa* puolestaan lapsen etu vaikuttaa tulkintaperiaatteena, jonka mukaan ratkaisussa saavutetaan lapsen edun kannalta paras päätös.<sup>44</sup> Kontrollifunktiota on korostettu erityisesti lapsen edun arvioinnin haasteellisuuden takia, jolloin pystytään keskittymään erityisesti aikuisen vallan rajoittamiseen lasta kohtaan ja siihen, että lapsi kykenee käyttämään oikeuksiaan ja lasta koskevat velvoitteet tulevat täytetyksi sen sijaan, että tuijotettaisiin tiukasti vain ratkaisun lopputulosta.<sup>45</sup>

Lapsen edulle on kuitenkin löydettävä tiettyjä kiinnekohtia, jotka eivät vaihdu tapauksesta ja edun tulkitsijasta toiseen. Yksi keino on ollut sitoa lapsen etu lapsen muiden oikeuksien yhteyteen. Lapsen oikeuksien komitea on antanut vuonna 2013 yleiskommentin lapsen edun käsitteen tulkinnasta, jossa lapsen edun on todettu muodostuvan kaikista LOS:ssa määritellyistä lapsen oikeuksista. Käsitteen tarkoituksena on varmistaa näiden kaikkien oikeuksien mahdollisimman täysimääräinen ja tehokas nauttiminen sekä lapsen kokonaisvaltainen kehitys.<sup>46</sup> Tällaista oikeusperustaista tulkintaa on kannattanut myös jo ennen komitean yleiskommentin julkaisua esimerkiksi *Liisa Nieminen* ja useat muut oikeustieteilijät ovat vaikuttaneet olevan yhtä mieltä lapsen edun objektiivisista kriteereistä.<sup>47</sup> Lapsen oikeuksien

---

<sup>41</sup> Arajärvi 2015, s. 12–13.

<sup>42</sup> Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti 14, kohta 71.

<sup>43</sup> Arajärvi 2015, s. 12–13, ks. esim. YK:n kehitysohjelma 2014.

<sup>44</sup> Zermatten 2010, s. 492–493.

<sup>45</sup> Ks. de Godzinsky 2014, s. 15.

<sup>46</sup> Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti 14, kohta 4.

<sup>47</sup> Nieminen 2004, s. 619–620. Ks. myös de Godzinsky 2013, s. 163 ja Hakalehto 2025, s. 129.

komitea on korostanut, että lapsen etu koostuu *kaikista* LOS:n mukaisista oikeuksista eikä siten yhtä oikeutta voi vaarantaa tulkitsemalla lapsen etua kielteisesti.<sup>48</sup> Lapsen etua ei siten pitäisi olla mahdollista tarkastella sopimuksesta irrallisena käsitteenä. Lapsen edun tapauskohtaisesta luonteesta on huomattava, että kaikki lapsen oikeudet eivät kuitenkaan ole kaikissa tapauksissa arvioinnin kannalta relevantteja.<sup>49</sup> Esimerkiksi LOS 9 artikla perhesuhteiden ylläpitämisestä ei välttämättä ole olennainen tilanteessa, jossa tarkastellaan lapsen edun mukaisuutta kunnan muuttaessa peruskouluverkkoaan.

## 2.2 Lapsen etu perusopetuslaissa

Voimassa olevaa POL:ia alun perin säädettäessä lainsäätäjät ei sisällyttänyt siihen lapsen etua koskevia säännöksiä. Lain esitöissä nostettiin esille LOS ja sen sitovuus kuten lainsäädännöllä yleensäkin mutta korostettiin kansainvälisten ihmisoikeussopimusten julistuksenomaisuutta sekä sitä, kuinka sopimukset eivät kaikin osin edellytä niissä mainittujen oikeuksien takaamista kansallisesti lain tasolla.<sup>50</sup> Ainoa yhteys oli pitkään vain oppilaan erityistä tukea koskeva POL 17 §, jonka järjestämisessä tulisi ottaa huomioon oppilaan etu. Huomattava toki on, että säännöstä koskevissa lain esitöissä lapsen etua ei edes mainita.<sup>51</sup>

POL:lla on aiemmin pyritty toteuttamaan erinäisiä lapsen intressejä koulussa siitä huolimatta, että lakia ei alun perin saatettu systemaattiseksi LOS:n kanssa. LOS:n mukaisen lapsen edun puuttuessa säädöksestä näkökulma ei ole ollutkaan korostetusti oikeusperustainen, vaan lapsen intressejä on tavattu arvioida pikemmin lapsen hyvinvoinnin, oppimisen ja koulun toiminnan sujuvuuden kannalta.<sup>52</sup>

Kansallisella tasolla on tapahtunut suuri muutos, kun lapsen edun käsite sisällytettiin POL 3a §:ään. Säännöksen mukaan esi- ja perusopetusta suunniteltaessa, järjestettäessä ja siitä päätettäessä on ensisijaisesti huomioitava lapsen etu.<sup>53</sup> Hallituksen esityksen HE 127/2021 vp lainkohtaa koskevien yksityiskohtaisten perustelujen mukaan lapsen edun ensisijaisuus on

---

<sup>48</sup> Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti 14, kohta 4.

<sup>49</sup> Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti 14, kohta 80.

<sup>50</sup> HE 86/1997 vp, s. 13.

<sup>51</sup> Ks. HE 109/2009 vp.

<sup>52</sup> Hakalehto 2025, s. 390.

<sup>53</sup> Maininta esiopetuksesta lisättiin lakimuutoksella 245/2025 1.8.2025 kolme vuotta alkuperäisen säännöksen voimaantulon jälkeen.

tarkoitettu ottaa vahvemmin kansallisen sääntelyn osaksi perusopetuksen alalla. Näin on siksi, koska periaate on ohjannut toiminnan järjestämistä ja laintulkintaa aiemminkin yleisenä oikeusperiaatteena.<sup>54</sup> Myös lakimuutosta koskevassa sivistysvaliokunnan mietinnössä on katsottu, että muutos selkeyttää koulutuksen järjestäjän velvollisuutta pitää lapsen etua ensisijaisesti huomioon otettavana ratkaisuperusteena lasta koskevissa asioissa ja säännöksen sijainti POL 1 luvun yhteydessä korostaa erityisesti sen läpileikkaavuutta kaikissa POL:n mukaisissa toiminnoissa.<sup>55</sup>

Sekä hallituksen esitys että sivistysvaliokunnan mietintö korostavat säännöksen yhteyttä LOS:een. Lapsen etua tulee siten harkita yksittäisen lapsen lisäksi myös lapsiryhmän sekä yleisesti lasten kannalta tapaus- ja tilannekohtaisesti.<sup>56</sup> Tällaisessa harkinnassa tulee ottaa huomioon hallituksen esityksen mukaan lapsen oikeuksien komitean linjaukset koskien muun muassa lapsen edun ensisijaisuutta, lapsen oikeutta lepoon, leikkiin ja vapaa-aikaan ja lapsen oikeutta tulla kuulluksi. Tällaista oikeusperustaista lähestymistapaa lapsen edun sisältöön on jo pitkään Suomessa painotettu, kuten aiemmin todettiin.<sup>57</sup>

Lisäksi esitöissä korostetaan lapsen oikeuksien komitean yleiskommentin tapaan lapsen edun olevan samaan aikaan aineellisen oikeuden säännös, perustavanlaatuinen tulkintaperiaate sekä menettelysääntö.<sup>58</sup> *Aineellisena oikeutena* kyse on lapsen oikeudesta siihen, että hänen etunsa arvioidaan ja otetaan ensisijaisesti huomioon päätöksenteossa mukaan lukien takeet siitä, että tämä oikeus pannaan täytäntöön. Oikeuteen voidaan näin ollen vedota suoraan tuomioistuimessa eikä merkitystä ole sillä, koskeeko päätös vain yksittäistä lasta, lapsiryhmää tai lapsia yleisesti.<sup>59</sup> *Tulkintaperiaatteena* lain säännöksen useasta, mahdollisesta tulkinnasta tulisi valita parhaiten lapsen etua toteuttava vaihtoehto ja tämän tulkinnan lähtökohtana toimivat LOS:ssa ja sen valinnaisissa lisäpöytäkirjoissa taatut oikeudet. Kolmanneksi lapsen etu on myös *menettelysääntö* eli lasta, lapsiryhmää tai yleisesti lapsia koskevassa päätöksenteossa tulee sisällyttää arvio mahdollisesta positiivisesta tai negatiivisesta vaikutuksesta koskien päätöksen kohteena olevia lapsia. Tämä vaatii toteutuakseen prosessuaalisia takeita. Lapsen oikeuksien komitean mukaan myös päätöksen perusteluissa

---

<sup>54</sup> HE 127/2021 vp, s. 28.

<sup>55</sup> SiVM 1/2022 vp, s. 9.

<sup>56</sup> HE 127/2021 vp, s. 28, Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti 14, kohdat 19 ja 32.

<sup>57</sup> Ks. Nieminen 2004, s. 619, Hakalehto 2025, s. 129.

<sup>58</sup> HE 127/2021 vp, s. 28.

<sup>59</sup> Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti 14, kohta 6, KHO 15.3.2017/1207.

tulisi ilmetä, että lapsen etu on otettu nimenomaisesti huomioon. Valtioiden tulisi siten selostaa, kuinka oikeutta on kunnioitettu päätöksessä eli minkä on tulkittu olevan lapsen etu kyseisessä tapauksessa. Tämä sisältää sen, mihin lapsen etu perustuu ja kuinka sitä on punnittu muita asiassa vaikuttavia seikkoja vastaan, oli sitten kyse laajemmista poliittisista kysymyksistä tai yksittäistapauksista.<sup>60</sup>

Lapsen edun sisällyttäminen POL 1 lukuun ja sen sitominen LOS:een ja sitä koskevaan lapsen oikeuksien komitean tulkintaan on merkittävä muutos oikeudellisesti mutta myös tiedon lisääjänä. Komitea onkin huomauttanut Suomea siitä, että lapsen etua ei ole ymmärretty riittävän laajasti, sillä tuohon aikaan lapsen etu ilmeni kotimaisessa lainsäädännössä ainoastaan lastensuojelulaissa.<sup>61</sup> Lapsen oikeudellista asemaa onkin Suomessa arvioitu erityisesti perheoikeuden yhteydessä ja lapsen oikeuksien suhde muihin tahoihin kuin perheenjäseniin on ollut hillitympää.<sup>62</sup> Asenteiden avaamiseksi onkin tärkeää, että laintasolla ilmaistaan lapsen oikeuksien vaikuttavan myös suhteessa opetuksen järjestäjään, sekä oppilaitokseen että kuntaan.

### **2.3 Lapsen edun arviointi ja määrittäminen**

Lapsen edun käytännön täytäntöönpano korostuu erityisesti tämän kolmiosaisen käsitteen menettelysääntöluonteessa, jonka mukaan tulisi noudattaa kaksivaiheista prosessia. Tällainen lapsen oikeuksien komitean mukainen lapsen edun arviointi ja määrittäminen tulisikin aina suorittaa lapsia koskevia päätöksiä tehtäessä. Edun *arviointi* tarkoittaa päätöksentekijän suorittamaa lapsen tai lapsiryhmän kannalta välttämättömien tekijöiden arviointia ja niiden tasapainottamista. Tämä vaihe edellyttää komitean mukaan lapsen osallisuutta ja arvioinnissa tulisi lisäksi ottaa huomioon kutakin lasta, lapsiryhmää tai yleisesti lapsia koskevat erityisolosuhteet, jotka liittyvät lapsen tai lasten henkilökohtaisiin ominaisuuksiin. Edun *määrittäminen* puolestaan viittaa prosessiin, jossa tiukkojen menettelytakeiden avulla arvioitu lapsen etu tulee tuossa kyseisessä tilanteessa määritetyksi. Määrittäminen tulisi aloittaa niiden

---

<sup>60</sup> Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti 14, kohta 6.

<sup>61</sup> CRC/C/FIN/CO/4, kohta 27.

<sup>62</sup> de Godzinsky 2014, s. 88.

erityisolosuhteiden arvioimisella, jotka tekevät lapsesta ainutlaatuisen. Siten jotkut tekijät tulevat prosessissa käytetyksi ja toiset jäävät käyttämättä.<sup>63</sup>

Tutkimuskysymyksiin vastaamisen kannalta on olennaista hahmottaa tätä koulutuksen järjestäjän velvollisuutta ja sen laajuutta kansallisessa kontekstissa. Tästä syystä kansallisesti tukeudutaan erityisesti KHO:n oikeuskäytäntöön vastauksia haettaessa. Koska LOS:n mukaiset lapsen oikeudet ja niiden mahdollisimman täysimääräinen toteutuminen on olennainen osa lapsen edun arvioinnissa ja määrittämisessä<sup>64</sup>, lähestytään tutkimuskysymystä kouluverkon muuttamisen suhteen relevanttien lapsen oikeuksien kautta, sillä tällaista oikeusperustaista lähestymistapaa on myös POL 3a §:n esitöissä nostettu esille.<sup>65</sup>

Lapsen edun arvioimista varten lapsen oikeuksien komitea on tarjonnut sopimusvaltioille eityhjentävän listan, josta ilmenee lapsen edun arvioinnissa huomioitavia olennaisia tekijöitä. On huomattava, että kyse on yleisarvioinnista ja eri tekijöiden sisältö ja painoarvo riippuu aina tapauksen luonteesta ja konkreettisista olosuhteista. Kaikki tekijät eivät ole myöskään relevantteja kaikissa tapauksissa. Tekijöiden punninnassa on kuitenkin muistettava, että lapsen edun arvioinnin ja määrittämisen tarkoituksena on kaikkien sopimuksessa taattujen oikeuksien täysimääräinen ja tehokas nautinta sekä lapsen kokonaisvaltainen kehitys.<sup>66</sup> Komitean esityksestä huolimatta epävarmuutta voi aiheuttaa se, mitkä kaikki eri elementit tulisi ottaa yksittäisessä tilanteessa huomioon ja miten ne tasapainotetaan keskenään.<sup>67</sup> Tätä ongelmaa pyritään kartoittamaan seuraavaksi.

Lapsen oikeuksien komitea näkee kansallisen lainsäädännön keskeisenä välineenä toteuttaa lasten oikeuksia, sillä kansallinen suoja voidaan näin ulottaa yleissopimuksen suojaa pidemmälle.<sup>68</sup> Suomessa lapset eivät esimerkiksi ole perusoikeusjärjestelmän ulkopuolella ja siten tarkastelussa tukeudutaan lapsen oikeuksien suojan pidemmälle meneviin kansallisiin vastineisiin silloin, kun se on relevanttia. Onkin todettu, että kunnan muuttaessa palveluverkkoaan arvioitavaksi tulevat usein juuri kunnallinen itsehallinto, TSS-oikeudet, yhdenvertaisuus sekä joissain tapauksissa myös kielelliset oikeudet ja kunnan tulisikin taata

---

<sup>63</sup> Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti 14, kohdat 47–49, ks. myös Hakalehto 2025, s. 69.

<sup>64</sup> Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti 14, kohta 32, Hakalehto 2025, s. 129.

<sup>65</sup> HE 127/2021 vp, s. 28.

<sup>66</sup> Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti 14, kohta 80–82.

<sup>67</sup> Hakalehto 2025, s. 71.

<sup>68</sup> Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti 5, kohta 23.

mahdollisimman täysimääräisesti kaikkien näiden perusoikeuksien toteutuminen itsehallintonsa piirissä.<sup>69</sup>

Perusopetusta koskevassa lapsen edun harkinnassa tulee hallituksen esityksen mukaan ottaa huomioon lapsen oikeuksien komitean linjaukset ja LOS:n mukaiset oikeudet.<sup>70</sup> Komitea on määritellyt erityisesti neljä sopimuskohtaa sopimuksen yleisperiaatteiksi, jotka tulisi ottaa huomioon kaikkien sopimuskohtien tulkinnassa. Tämän takia lapsen edun sisältöä kouluverkon muutoksissa on syytä käsitellä näiden sopimuksen yleisperiaatteiden avulla. Lapsen etu itsessään muodostaa yhden yleisperiaatteista. Muut yleisperiaatteet ovat lapsen oikeus elämään ja kehitykseen, syrjimättömyyteen sekä osallisuuteen.<sup>71</sup>

---

<sup>69</sup> Ks. Harjula – Prättälä 2023, s. 101–103.

<sup>70</sup> HE 127/2021 vp, s. 28.

<sup>71</sup> Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti 14, kohta 1.

### **3 Lapsen edun arvioinnin oikeudellinen kehikko: lapsen oikeuksien sopimuksen muut yleisperiaatteet**

#### **3.1 Lapsen oikeus kehitykseen**

Ensimmäinen LOS:n yleisperiaatteista on lapsen oikeus elämään, henkiinjäämiseen ja kehittymiseen, joka ilmenee LOS 6 artiklasta. Artiklan mukaan sopimusvaltiot tunnustavat, että jokaisella lapsella on synnynnäinen oikeus elämään. Lisäksi sopimusvaltiot takaavat lapselle lapselle henkiinjäämisen ja kehittymisen edellytykset mahdollisimman täysimääräisesti.

Käsitteellä kehittyminen voidaan katsoa tarkoitettavan lapsen kokonaisvaltaista kehitystä ja lapsen etua arvioitaessa ja määritettäessä valtion tulisikin taata, että lapsen oikeutta kunnioitetaan täysimääräisesti.<sup>72</sup> Lapsen oikeuksien komitea on ilmaissut odottavansa sopimusvaltioiden ottavan kehityksen huomioon sen laajimmassa merkityksessä. Kehityksen tulee siten kattaa laajasti esimerkiksi lapsen fyysinen, psykologinen ja sosiaalinen kehitys.<sup>73</sup>

Lapsen edun arvioinnissa on keskeistä myös se, että lapsen valmiudet kehittyvät. Erityisesti kouluverkon muutoksissa voi olla aiheellista tarkastella eri lapsiryhmiä, kuten eri luokkien oppilaita ja tunnistaa eri ikäisten lasten kasvu- ja kehitystarpeet päätöksenteossa. Kunnallisen päätöksentekijän tulisi välttää ehdottoman loputtomia päätöksiä ja siten säilyttää optio siihen, että päätöksiä saatettaisiin tulevaisuudessa tarvittaessa tarkastaa ja muuttaa. Lapsen kehityksen fokuksen ollessakin kohti tulevaisuutta ja lapsen matkaa kohti aikuisuutta, kehitys tulisi silti toteuttaa parhaalla mahdollisella tavalla myös nykyhetkessä.<sup>74</sup>

##### **3.1.1 Oikeus koulutukseen**

Lapsen oikeutta kehitykseen koskevan periaatteen on katsottu kattavan alleen monia sopimuksen takaamia lapsen oikeuksia, yhtenä ryhmänä erityisesti TSS-oikeudet.<sup>75</sup> Lapsen oikeus koulutukseen korostuukin erityisesti perusopetusta suunniteltaessa, järjestettäessä ja siitä päätettäessä opetuksen järjestäjän toimesta. Lapsen oikeuksien komitea on todennut

---

<sup>72</sup> Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti 14, kohta 42.

<sup>73</sup> Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti 5, kohta 12.

<sup>74</sup> Ks. Iivonen – Pollari 2022, s. 13, lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti 14, kohta 84.

<sup>75</sup> Ks. Hakalehto-Wainio 2011, s. 519, Tigersted-Tähtelä 2007, s. 677.

koulujen olevan olennainen osa lapsen elämää esimerkiksi kehityksen mahdollistajana.<sup>76</sup> Komitea on myös nimenomaisesti todennut, että pääsy laadukkaaseen koulutukseen ilmaiseksi on lapsen edun mukaista. Oikeus koulutukseen on lisäksi komitean mukaan yksi lapsen edun arvioinnissa huomioonotettavista olennaisista tekijöistä ja tästä syystä koulutusoikeuden toteutumista tulee arvioida lapsen edun kannalta.<sup>77</sup>

Lapsen oikeus koulutukseen ilmenee LOS 28 ja 29 artikloista. LOS 28 artiklan 1 kohdan mukaan sopimusvaltiot tunnustavat jokaisen lapsen oikeuden saada opetusta ja erityisesti tekevät pakolliseksi perusasteen koulutuksen, jonka tulee olla maksutta kaikkien saatavilla. LOS 29 artiklan 1 kohdassa listataan koulutuksen laadullisia tavoitteita, joita ovat lapsen persoonallisuuden, lahjojen sekä henkisten ja ruumiillisten valmiuksien mahdollisimman täyden kehittämisen lisäksi esimerkiksi ihmisoikeuksien, lapsen vanhempien sekä oman ja toisten kulttuurien ja elinympäristön kunnioittamisen ja suvaitsevaisuuden kehittäminen.

Kansallisesti oikeus koulutukseen ilmenee PL 16.1 §:stä, jonka mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen.<sup>78</sup> Oikeuden subjektiivisesta luonteesta seuraa, että se ei jätä harkintavaraa opetuksen myöntämisen suhteen.<sup>79</sup> Oppilaan koulutustasoa vastaavaa opetusta tulee siten järjestää esimerkiksi vanhemmiltaan huostaanotetulle tai koulusta erotetulle oppilaalle.<sup>80</sup> Sama oikeus pätee myös kansainvälistä suojelua hakeviin lapsiin, sillä oppivelvollisuuslain (1214/2020) mukaan Suomessa vakinaisesti asuvat lapset ovat oppivelvollisia. Kunta on näin ollen velvollinen POL 4 §:n mukaan järjestämään sen alueella asuville oppivelvollisuusikäisille perusopetusta lapsen kansalaisuudesta huolimatta.

Perusopetuksen *maksuttomuus* tarkoittaa periaatteellisesti sitä, että oppilaalle ei saa aiheutua opetuksesta suoria kustannuksia. Kansallisesti POL täsmentää perusopetuksen maksuttomuuden alaa siten, että POL 31.1 §:n mukaan opetus sen edellyttämien oppikirjojen ja muiden oppimateriaalien, työvälineiden ja työaineiden lisäksi on oppilaille maksutonta. Maksuttomuus kattaa näiden lisäksi myös 2 momentin mukaisen täysipainoisen aterian. Perusopetuksessa tulee lisäksi tarjota maksuttomana esimerkiksi oppilashuoltolain (1287/2013)

---

<sup>76</sup> Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti 4, kohta 17.

<sup>77</sup> Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti 14, kohta 79.

<sup>78</sup> PeVL 48/2021 vp, s. 2. Perustuslakivaliokunta totesi POL 3a §:ää ehdottavan lakiesityksen merkityksellisenä juuri PL 16 §:n sivistyksellisten oikeuksien kannalta mutta lapsen etu tai sitä ilmentävä säännös ei saanut kuitenkaan osakseen nimenomaista tarkastelua.

<sup>79</sup> Ks. Huhtala 1994, s. 23–25.

<sup>80</sup> OKV/1031/1/2006, Arajärvi 2006, s. 100–102.

mukainen oppilashuolto sekä tapaturman hoito koulussa tai muussa opetuksen järjestämispaikassa, koulumatkalla ja majoituksessa.<sup>81</sup> Pitkien koulumatkojen takia perusopetuksen maksuttomuus voi kattaa lisäksi POL:n mukaiset oppilaan koulukuljetukset tai majoituksen ja siihen kuuluvan täysihoidon.

Maksuttomuuden lisäksi lapsen oikeuksien komitea korostaa opetuksen *laadukkuutta*. Kansallisesti laadukkaana opetuksen voidaan katsoa sisältävän oppilaan oikeuksien toteutumisen LOS:n, PL:n ja POL:n tarkoittamalla tavalla.<sup>82</sup> PL 16.1 §:n oikeudella maksuttomaan perusopetukseen on siten liittyviä myös muihin PL:n säännöksiin. Jotta lapsi ensinnäkin voi nauttia oikeudestaan opetukseen, tämän tulee ymmärtää saamaansa opetusta.<sup>83</sup> PL 17 §:stä ilmenee valtiosääntöinen tausta POL 4 §:n velvoitteelle järjestää perusopetus erikseen kummallakin kansalliskielellä, mikäli kunnassa on sekä suomen- että ruotsinkielisiä asukkaita. Lisäksi POL 10 §:n mukaan saamelaisten kotiseutualueella opetus tulee antaa pääosin saamen kielellä ja kuulovammaisille tarpeen vaatiessa myös viittomakielellä. Kielellisten perusoikeuksien lisäksi myös esimerkiksi PL 11 §:n uskonnonvapaussäännös velvoittaa opetuksen järjestäjää tarjoamaan tunnustuksellisen uskonnonopetuksen sijasta korvaavaa opetusta, käytännössä elämäkatsomustietoa.<sup>84</sup>

POL on toinen opetuksen laadun ohjaaja. Oikeutta perusopetukseen täydentää ensinnäkin POL 30.1 §, jonka mukaan opetukseen osallistuvalla on työpäivinä oikeus saada opetussuunnitelman mukaista opetusta ja oppilaanohjausta. POL 23 §:n mukaan oppilaan työpäiviä on lukuvuodessa pääsääntöisesti 190 kappaletta ja niistä vähennetään muuksi arkipäiväksi kuin lauantaiksi sattuva itsenäisyyspäivä, loppiainen ja vapunpäivä.<sup>85</sup> Opetuksen sisältöä ja määrää ohjaavat tarkemmin valtioneuvoston asetuksesta (422/2012) ilmenevä perusopetuksen oppimäärän tuntijako eri oppiaineiden välillä ja perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet, jonka tavoitteiden täyttävää opetusta voidaan myös pitää laadukkaana.<sup>86</sup> Koulutuksen järjestäjän tulee hyväksyä kuntakohtaiset opetussuunnitelmat erikseen suomenkielistä, ruotsinkielistä ja saamenkielistä sekä tarvittaessa muulla kielellä annettavaa opetusta varten. POL 30.2 §:n mukaan opetusryhmät tulee muodostaa siten, että opetussuunnitelman mukaiset tavoitteet

---

<sup>81</sup> Ks. HE 309/1993 vp, s. 64, PeVM 25/1994 vp, s. 9.

<sup>82</sup> Hakalehto 2025, s. 371.

<sup>83</sup> Ks. Arajärvi 2006, s. 105.

<sup>84</sup> HE 309/1993 vp, s. 55–56.

<sup>85</sup> POL 23 §:n mukaan asianomaisen ministeriön luvalla työpäivien määrä voi erityisestä syystä olla säädettyä suurempi.

<sup>86</sup> Helander 2015, s. 110.

voidaan käytännössä saavuttaa. Tällaisen opetusryhmän suositeltu enimmäiskoko on 20–25 oppilasta.<sup>87</sup>

Opetuksen laadukkuuden kannalta keskeistä on opettajien ja muiden kouluissa työskentelevien ammattilaisten pätevyys.<sup>88</sup> Suomessa asetus opetustoimen henkilön kelpoisuusvaatimuksista (986/1998) pyrkii osaltaan turvaamaan oikeutta laadukkaaseen perusopetukseen, mutta asetus mahdollistaa myös epäpätevän henkilön antavan opetusta yli kuuden kuukauden ja enintään vuoden ajaksi, jos päteviä henkilöitä ei ole saatavilla tai muusta erityisestä syystä. PL 16.1 §:n mukaisen oikeuden toteutumisen kannalta relevanttina voidaan nähdä myös opettajien sopivuus henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan opettamaan tietyntyylisiä lapsia.<sup>89</sup>

Työrauhalla sekä opetustilojen turvallisuudella ja terveellisyydellä on myös merkitystä laadukkaana opetuksen toteutumisessa.<sup>90</sup> Työrauhahäiriö voi aiheutua esimerkiksi oppilaasta, opettajasta, oppisisällöstä, opetusjärjestelyistä tai koulusta riippumattomasta ulkopuolisesta syystä.<sup>91</sup> Opetuksen järjestäjä voi pyrkiä minimoimaan häiriöiden mahdollisuutta esimerkiksi palkkaamalla päteviä opettajia, pitämällä ryhmäkoot tarkoituksenmukaisina ja sijoittamalla koulutilat työrauhaa edistävälle alueille. Tilojen turvallisuus ja terveellisyys ilmenee käytännössä usein koulujen sisäilmaongelmissa, jotka aiheuttavat velvoitteita opetuksen järjestäjälle opiskeluympäristön turvallisuuden varmistamiseksi POL 29 §:n mukaisesti.<sup>92</sup> Opetuksen laatuun vaikuttaa lisäksi myös POL 4a luvusta ilmenevä oppimisen tuen saatavuus sekä esimerkiksi oppimisen arviointi.<sup>93</sup>

Opetuksen laatua on selvennetty kansallisesti myös Opetusministeriön julkaisemilla perusopetuksen laatukriteereillä. Laatukriteereillä turvataan koulutuspalveluiden laatua ja valtakunnallista vertailukelpoisuutta paikallisesti. Rakenteiden laadun lisäksi laatukriteereissä keskitytään erityisesti oppilaan kohtaaman toiminnan laatuun, jonka merkitys korostuu tarkasteltaessa aihepiiriä lapsen edun kannalta. Tarkastelua suoritetaan henkilöstön ja opetuksen lisäksi esimerkiksi hyvinvoinnin tuen ja osallisuuden kautta ja tarkastelulle onkin keskeistä erityisesti perusopetustoimintaa koskevien normien mukaisuus.<sup>94</sup> Laadukkaan

---

<sup>87</sup> Perusopetuksen laatukriteerit.

<sup>88</sup> Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti 4, kohta 79.

<sup>89</sup> Hakalehto 2025, s. 371.

<sup>90</sup> Helander 2015, s. 110.

<sup>91</sup> Ks. Levin – Nolan 2007, s. 23.

<sup>92</sup> Ks. esim. EAOA/2822/4/10.

<sup>93</sup> Ks. Hakalehto-Wainio 2012, s. 147–176.

<sup>94</sup> Ks. Perusopetuksen laatukriteerit.

opetuksen voidaan katsoa täyttävän nämä tavoitteet, vaikka laatuksiteerit sisältävätkin melko niukasti perusoikeuksia koskevia mainintoja.<sup>95</sup> Lapsen edun pohjautuessa erityisesti LOS:n mukaisiin oikeuksiin tulee kuitenkin huomioida, että esimerkiksi LOS 29 artiklassa tarkoitettu ihmisoikeuskasvatus ei ilmene suoraan opetussuunnitelman perusteista tai laatuksiteereistä eikä siksi ihmisoikeuksia koskevan opetuksen voida katsoa toteutuvan Suomessa yhtenäisesti.<sup>96</sup>

Kouluverkon muutosten kaltaisissa päätöksissä, joissa arvioidaan lasten kollektiivista etua, tulisi käsittelyn perusteella kiinnittää huomiota perusopetuksen maksuttomuuden ja laadukkuuden toteutumiseen myös palveluverkon muutosten jälkeen. Kouluverkon muuttamista koskevasta oikeuskäytännöstä on ollut huomattavissa, että oikeus maksuttomaan perusopetukseen ei olekaan kovin usein ollut arvioinnin keskiössä. Tämä johtuu mahdollisesti siitä, että tapauksissa oikeus ei ole näyttäytynyt kollektiivisella tasolla olevan uhattuna, sillä opetuksen järjestäminen tapahtuu vanhan koulun lakkauttamisen myötä joko toisessa alueen koulussa tai muussa yksikössä.<sup>97</sup> Optimistista olisikin ajatella, että oikeus maksuttomaan perusopetukseen toteutuisi käytännössä aina täysimääräisesti kaikkien lasten kohdalla. Mikäli esimerkiksi POL:n vaatimukset näyttäisivät tulevan rikotuksi yksittäisen oppilaan kohdalla uusien järjestelyjen myötä, hallinto-oikeus käsitelisi asian mahdollisen hallintovalituksen kautta.<sup>98</sup>

Perusopetuksen maksuttomuuden takaaminen on opetuksen järjestäjälle huomattavasti yksinkertaisempi tehtävä kuin opetuksen laadun varmistaminen. Tämä johtuu erityisesti siitä, että laadun arviointi on hankalaa, sillä käytännössä opetuksen laatuun vaikuttavat myös sellaiset seikat, jotka ovat perusopetuksen järjestäjän vaikutuspiirin ulkopuolella. Tällaisia ovat esimerkiksi monet oppilaskohtaiset syyt.<sup>99</sup> Edellä käsitellyn perusteella voidaan vielä yhteenvetona todeta, että lapsen etua arvioitaessa PL 16 §:n kannalta päätöksentekijän tulee kiinnittää ensinnäkin huomiota POL:n mukaisiin opetuksen laatua takaaviin normeihin ja niiden toteutumiseen. Toiseksi kouluverkon muutosten suhteen merkitystä tulee antaa sellaisille syyille, joihin ei kohdistu suoraan POL:sta ilmeneviä, laintasoisia velvoitteita. Erityisesti

---

<sup>95</sup> Hakalehto 2025, s. 367–368, Helander 2015, s. 110.

<sup>96</sup> Ks. Hakalehto 2025, s. 382.

<sup>97</sup> Ks. KHO 15.3.2017/1207.

<sup>98</sup> KHO 15.3.2017/1207.

<sup>99</sup> Helander 2015, s. 110.

opetusryhmien oikeasuhtaisuus sekä pätevien opettajien ja muun kouluhenkilökunnan asianmukainen määrä ovat tällaisia seikkoja.<sup>100</sup>

Peruskouluverkon supistumisessa on huomattava siihen mahdollisesti kohdistuvien negatiivisten asenteiden lisäksi, että kouluverkon muutoksilla on säästöjen syntymisen lisäksi mahdollisuus myös koulutuksen laadun parantumiseen kunnan alueella. Opetusyksiköiden tiivistyminen voi esimerkiksi saada aikaan sen, että oppilaille on paremmin tarjolla pätevien aineenopettajien opetusta yleisten luokanopettajien tarjoaman opetuksen sijaan.<sup>101</sup> Lisäksi kunnan voi olla mahdollista järjestää kustannustehokkaammin esimerkiksi tukiopetusta suuremmissa yksiköissä.<sup>102</sup> Koska lapsen TSS-oikeuksien toteuttamisen tulisi tapahtua mahdollisimman täysimääräisesti ottaen huomioon valtion sekä myös kuntien taloudelliset resurssit, tämäkin näkökohta vaikuttaa perustellulta ottaen huomioon perustuslaistakin ilmenevän, jokaisen subjektiivisen oikeuden maksuttomaan ja laadukkaaseen perusopetukseen.<sup>103</sup>

### 3.1.2 Oikeus lepoon ja vapaa-aikaan

Toinen lapsen kehityksen kannalta olennainen kokonaisuus on lepo, leikki ja vapaa-aika. Vaikka lapsen edun arvioinnin kannalta lapsen oikeuksien komitea ei olekaan nimenomaisesti ilmaissut olennaisten tekijöiden joukossa oikeutta leikkiin, lepoon ja vapaa-aikaan, ei tätä voida pitää lapselle yhtään sen vähemmän arvokkaana. Itsessään LOS 31 artiklan mukaisten oikeuksien toteutuminen on komitean mukaan lapsen etu.<sup>104</sup>

Oikeus lepoon, leikkiin ja vapaa-aikaan turvataan LOS 31 artiklassa, jonka 1 kohdan mukaan sopimusvaltiot tunnustavat lapsen oikeuden lepoon ja vapaa-aikaan, hänen ikänsä mukaiseen leikkimiseen ja virkistystoimintaan sekä vapaaseen osallistumiseen kulttuurielämään ja taiteisiin.

LOS 31 artiklan mukaisella *levolla* tarkoitetaan komitean mukaan sitä, että lapselle annetaan riittävä levähdystauko heihin kohdistuvista rasituksista, esimerkiksi koulusta. *Vapaa-aika*

---

<sup>100</sup> Ks. luku 3.1.1.

<sup>101</sup> Ks. Lavapuro ym. 2016, s. 73–77.

<sup>102</sup> Ks. Lavapuro ym. 2016, s. 57.

<sup>103</sup> Ks. Tigersted-Tähtelä 2007, s. 676.

<sup>104</sup> Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti 17, kohta 17.

puolestaan on aikaa, jonka lapsi voi käyttää haluamallaan tavalla ilman muodollista koulutusta tai muuta ulkopuolelta ohjattua toimintaa. Lepo ja vapaa-aika on komitean mukaan yhtä tärkeää lapsen kehitykselle kuin esimerkiksi koulutus, sillä ilman riittävää lepoa lapsilla ei ole energiaa tai motivaatiota mielekkääseen osallistumiseen tai oppimiseen. Levon kieltämisellä voi olla myös peruuttamattomia fyysisiä ja psyykkisiä vaikutuksia lapsen kehitykseen.<sup>105</sup> *Leikki* on kaikkea lasten aloittamaa, ohjaamaa ja jäsentämää käyttäytymistä ja toimintaa. Leikkiminen antaa lapsille mielihyvän tunteita ja edistää heidän kehitystään kaikilla oppimisen osa-alueilla.<sup>106</sup> Leikkimisen voidaan katsoa edellyttävän esimerkiksi fyysisiä materiaaleja, turvallista tilaa, mahdollisuutta leikkiä yhdessä ja leikin merkityksen ymmärtämistä aikuisten toimesta. Luonnollisesti myös vapaa-aika on lapsen leikkimisen edellytys.<sup>107</sup> *Virkistystoiminta* kuvaa laajaa kirjoa erilaisia toimintoja, jotka lapsi on valinnut joko välittömän tyydytyksen vuoksi tai siksi, että katsoo saavuttavansa niillä henkilökohtaista tai sosiaalista arvoa. *Kulttuurielämä ja taiteet* ovat vuorostaan keino esimerkiksi lapsen identiteetin ilmaisulle ja maailmankuvan rakentamiselle.<sup>108</sup> Kunta on koululaitoksen kautta merkittävä kokemusten mahdollistaja lapsille esimerkiksi erilaisten maksuttomien tai vähäkustanteisten urheilu- ja kulttuurikerhojen muodossa, jotka ovat yhdenvertaisesti kaikkien lasten ulottuvissa perheen varallisuusasemasta riippumatta.<sup>109</sup>

POL 24.1 §:ssä säädetään oppilaan työmäärästä siten, että perusopetuksessa oppilaan työmäärä saa olla enintään sellainen, että koulunkäyntiin, koulumatkoihin ja kotitehtäviin käytettävä aika huomioon ottaen oppilaalle jää riittävästi aikaa lepoon, virkistykseen ja harrastuksiin. Säännöksen tarkoituksena on estää oppilaiden liiallinen rasitus johtuen koulumatkoista, koulutöistä ja koulutehtävistä.<sup>110</sup> Perusopetusasetuksessa (852/1998) säädetään opetuksen vuosittaisesta, viikoittaisesta ja päivittäisestä määrästä. Asetuksen 4 §:ssä oppilaan päivittäiseksi enimmäistyömääräksi on asetettu 1–2 vuosiluokilla 5 tuntia ja muina vuosina 7 tuntia. Opetuksen tarkoituksenmukaiseksi järjestämiseksi yläasteluokilla koulupäivä saa väliaikaisesti olla seitsemää tuntia pidempi.

---

<sup>105</sup> Ks. Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti 17, kohdat 13 ja 14.

<sup>106</sup> Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti 17, kohdat 9 ja 14.

<sup>107</sup> Ks. Davey – Lundy 2011, s. 3–14.

<sup>108</sup> Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti 17, kohta 14.

<sup>109</sup> Ks. Hakalehto 2025, s. 440.

<sup>110</sup> HE 86/1997 vp, s. 63.

Kansallisessa opetustoimen lainsäädännössä oikeutta lepoon, leikkiin ja vapaa-aikaan on korostettu vähän suhteessa koulutuksellisiin tavoitteisiin.<sup>111</sup> Väitettä tukee myös se, kuinka POL tai perusopetusasetus ei kumpikaan sisällä termiä *leikki*. Ilmiö saattaa johtua osittain siitä, että leikkiä tavataan pitää niin itsestäänselvänä osana lapsuutta eikä tästä syystä siihen liittyviä kysymyksiä ole koettu tarpeelliseksi käsitellä tarkemmin lain tasolla.<sup>112</sup> Tästä syystä voidaankin pitää tervetulleena sitä, että POL 3a §:n esitöissä lapsen etua koskevassa harkinnassa on nostettu esille nimenomaisesti lapsen oikeus leikkiin, lepoon ja vapaa-aikaan.<sup>113</sup>

Kunnan kouluverkon muutoksia koskevassa päätöksenteossa olisi edellä mainittu huomioiden aiheellista arvioida sitä, tukeeko päätös lapsen koulutuksellisten tavoitteiden toteutumisen lisäksi myös LOS 31 artiklan mukaisten oikeuksien toteutumista.<sup>114</sup> Oikeudesta leikkiin seuraa velvoitteita esimerkiksi koulupihan ja -tilojen suunnittelulle.<sup>115</sup> Suomen Unicefin vuonna 2008 teettämässä kyselytutkimuksessa noin kolmannes kuudesluokkalaisista oli kokenut koulupihojen olevan leikkimisen kannalta riittämättömiä. Tutkimuksista ilmenneen pihojen riittämättömyyden on todettu olevan pohjoissuomalaisissa kouluissa suurempaa kuin eteläisemmän Suomen kouluissa.<sup>116</sup> Ongelman korjaamiseksi kunnalle ei liene olevan turhan työlästä tai kallista jälkikäteen rakentaa uusia leikkitiloja tai ostaa uusia leikkivälineitä, mikäli tietyn kouluyksikön oppilasmäärä kasvaa selkeästi yli aiemmin mitoitettun ja oikeus leikkiin vaikuttaisi kärsivän uusien järjestelyjen myötä. Tätä seikkaa olisi kuitenkin aiheellista arvioida jo mahdollisimman aikaisessa vaiheessa päätöstä valmisteltaessa.<sup>117</sup>

LOS 31 artiklan merkitys kouluverkon muutoksissa korostuu myös lapsen kodin ja koulun välistä etäisyyttä arvioitaessa. Lapsen edun arvioinnin kannalta oikeus lepoon ja vapaa-aikaan siten edellyttää kuntia ottamaan kouluverkkoa koskevissa kollektiivipäätöksissä huomioon sen, mikäli tietyn lapsiryhmän (esimerkiksi lakkautettavan kouluasteen) koulumatka vaikuttaa pitenevän päätöksen seurauksesta.<sup>118</sup> POL:n mukainen koulumatka alkaa lähtökohtaisesti

---

<sup>111</sup> Hakalehto 2025, s. 440.

<sup>112</sup> Ks. Hakalehto-Wainio 2011, s. 520.

<sup>113</sup> Ks. HE 127/2021 vp, s. 28.

<sup>114</sup> Iivonen – Pollari 2022, s. 17.

<sup>115</sup> Hakalehto 2015, s. 66.

<sup>116</sup> Harinen – Halme 2012, s. 39.

<sup>117</sup> Ks. Iivonen – Pollari 2022, s. 15.

<sup>118</sup> Ks. Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti 14, kohta 99.

oppilaan kotiovelta ja sisältää myös ajan, joka kuuluu oppilaan odottaessa koulumatkakuljetusta esimerkiksi linja-autopysäkillä.<sup>119</sup>

Kansallisesti POL 6 § säätelee oppilaiden koulupaikkoja. POL 6.1 §:n mukaan opetus tulee kunnassa järjestää siten, että oppilaiden matkat asutuksen, koulujen ja muiden opetuksen järjestämispaikkojen sijainti sekä liikenneyhteydet huomioon ottaen ovat mahdollisimman turvallisia ja lyhyitä. Turvallisuutta ja lyhyyttä arvioitaessa tulee säännöksessä mainittujen seikkojen lisäksi ottaa huomioon oppilaiden ikä.<sup>120</sup> POL 6.2 §:n mukaan kunta osoittaa oppivelvolliselle lähikoulun tai muun soveltuvan paikan, jossa opetusta annetaan sellaisella kielellä, jolla kunta on velvollinen opetusta järjestämään. Perustellusta syystä opetuskieltä muuttamatta kunta voi myös vaihtaa opetuksen järjestämispaikkaa. Oikeuskäytännön perusteella kunnalla ei kuitenkaan ole lakiin perustuvaa velvollisuutta järjestää opetusta jollain tietyllä etäisyydellä oppilaiden kotoa.<sup>121</sup> Lähikoulu ei myöskään välttämättä ole oppilaan kotia lähinnä oleva koulu eikä oppilaalle synny subjektiivista oikeutta tietyn koulun käymiseen sillä perusteella, että tietty koulu on aiemmin osoitettu hänen lähikoulukseensa.<sup>122</sup>

Lapsen etu on ollut nimenomaisesti esillä tapauksessa KHO 15.3.2017/1207, missä valittaja on vedonnut LOS 3 artiklan mukaiseen lapsen etuun sekä LOS 31 artiklaan mukaiseen oikeuteen lepoon ja vapaa-aikaan. Alempana oikeusasteena tapauksessa toiminut Helsingin hallinto-oikeus katsoi, että opetuslautakunta on ottanut huomioon yleisellä tasolla POL 6.1 §:n periaatteet eikä asiassa ole ilmennyt seikkoja, joiden perusteella näitä periaatteita olisi rikottu. Asiassa vastaajana toiminut Vantaan opetuslautakunta oli esittänyt, että opetuksen laadun säilyttäminen koko Vantaan alueella on ollut suunnitelman lähtökohtana ja koulutiloista luovuttaessa on huomioitu se, että oppilaiden koulumatkat säilyisivät jatkossakin kohtuullisina. Päätöstä tehtäessä on myös kiinnitetty huomiota esimerkiksi eri teiden nopeusrajoituksiin tiesuunnittelussa koulumatkojen turvallisuuden osalta. KHO:ssa valittaja on vedonnut muun ohessa siihen, että kunta ei ole suorittanut lapsivaikutusten arviointia riittävän perusteellisesti johon Vantaan opetuslautakunta vastineessaan totesi, että lapsivaikutusten arvioinnin lisäämistavoite ei yleisluontoisuudessaan anna viitteitä konkreettisessa yksittäistapauksessa

---

<sup>119</sup> Ks. Hakalehto-Wainio 2012. s. 263–269.

<sup>120</sup> HE 86/1997 vp, s. 55.

<sup>121</sup> KHO 18.4.2016/1408.

<sup>122</sup> KHO 15.3.2017/1207.

tehdyn arvioinnin riittävydestä. KHO katsoi lyhyesti, että hallinto-oikeuden päätöksen muuttamiseen ei ole perusteita.<sup>123</sup>

Hallinto-oikeuden ratkaisusta on huomattavissa, että opetuslautakunta on ottanut päätöksessään huomioon lasten oikeudet lepoon ja vapaa-aikaan kouluverkkoa koskevassa arvioinnissaan. Kunnan toimintaa voidaan lapsen edun arvioinnin kannalta pitää tältä osin onnistuneena tai ainakin vähimmäistason ylittävänä, vaikka hallinto-oikeuden perusteluista ei suoraan ilmenekään se, mikä oli lapsen edun sisältö kyseisessä tapauksessa.<sup>124</sup>

Tiheälle keskittyneen kunnan kouluverkon muutoksissa lapsen oikeus lepoon ja vapaa-aikaan ei välttämättä näyttäyty kovinkaan relevanttina, mikäli joidenkin oppilaiden koulumatka pitenee ainoastaan vähän lähikoulun muuttamisen seurauksesta. Huomattava kuitenkin on se, että oikeus lepoon ja vapaa-aikaan näyttäytyisi erilaisessa valossa tilanteessa, jossa kouluverkon muutoksen myötä lasten päivittäinen koulumatka odotuksineen alkaisi lähenemään useampaa tuntia päivässä. Esimerkiksi maaseutumaisissa pohjoisen ja itäisen Suomen kunnissa, joissa etäisyydet asutuksen ja koulupaikan välillä voivat olla hyvinkin pitkiä, lapsen oikeus lepoon ja vapaa-aikaan voi tulla uhatuksi pitkien koulumatkojen takia.<sup>125</sup>

POL 32.2 § asettaa oppilaan päivittäiselle koulumatkalle odotuksineen kahden ja puolen tunnin enimmäisajan (kolmen tunnin, mikäli oppilas on lukuvuoden alkaessa täyttänyt 13 vuotta). Näin pitkät koulumatkat voivat edellyttää kuntaa mukauttamaan oppilaiden koulupäiviä sellaisiksi, että oppilaille jää riittävästi aikaa levolle ja harrastuksille POL:n mukaisesti eikä perusopetusasetuksen mukainen päivittäinen enimmäistyömäärä ylity. Huomattava on myös se, että lapsen oikeuksien komitea korostaa lapsen edun asianmukaisen täytäntöönpanon yhtenä takeena lapsen aikuisesta poikkeavan aikakäsityksen ymmärtämistä. Vaikka komitea korostaakin tässä yhteydessä lasta koskevan päätöksenteon joutuisuutta, ajan kulumisen erilainen käsittäminen aktualisoituu väistämättä myös muilla elämän aloilla. Siten esimerkiksi pitkä koulumatka saattaa tuntua lapsesta todellista pidemmältä verrattuna siihen, miten aikuinen kokisi saman matkan.<sup>126</sup>

---

<sup>123</sup> Ibid.

<sup>124</sup> Ks. lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti 14, kohta 97.

<sup>125</sup> Ks. Lavapuro ym. 2016, s. 19.

<sup>126</sup> Ks. lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti 14, kohta 93.

### 3.2 Yhdenvertaisuusperiaate

Sen lisäksi, että kunnan tulee huolehtia maksuttoman perusopetuksen järjestämisestä sekä oppilaiden riittävästä levosta ja vapaa-ajasta, kunnan tulee näiden lisäksi ottaa huomioon yhdenvertaisuusperiaate arvioitaessa lapsen oikeuksien toteutumista.<sup>127</sup> Yhdenvertaisuuden merkitys koulutuksessa on huomattavissa ensinnäkin valtakunnallisella tasolla tarkasteltuna. Lapsen oikeuksien komitea onkin todennut huolensa siitä, kuinka laaja kunnallinen itsehallinto voi johtaa paikallisiin eroihin julkisten palveluiden järjestämisessä ja rahoittamisessa ja siten lapsen oikeuksien eritasoiseen toteutumiseen Suomessa.<sup>128</sup> Yhdenvertaisuusnäkökohtiin on kiinnitetty huomiota myös KunL:n kokonaisuudistuksen yhteydessä ja kyseistä lakimuutosta koskeva hallituksen esitys tunnustaakin palveluiden yhdenvertaiseen saantiin liittyviä ongelmia erityisesti alueellisen erilaistumisen takia, sekä kasvavilla että taantuvilla alueilla.<sup>129</sup> Valtakunnallisten erojen lisäksi perusopetuksen järjestämisessä voi olla suuria eroavaisuuksia myös koulujen tai koululuokkienkin välillä.<sup>130</sup>

Yhdenvertaisuusperiaate ilmenee LOS 2 artiklasta, jonka 1 kohdan mukaan sopimusvaltiot kunnioittavat ja takaavat yleissopimuksessa tunnustetut oikeudet kaikille niiden lainkäyttövallan alaisille lapsille ilman minkäänlaista lapsen, hänen vanhempiansa tai muun laillisen huoltajansa rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen, etniseen tai sosiaaliseen alkuperään, varallisuuteen, vammaisuuteen, syntyperään tai muuhun seikkaan perustuvaa erottelua.

Kansallisesti yhdenvertaisuusperiaate käy ilmi PL 6 §:stä, jonka 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. PL 6 §:n 3 momentti sisältää lisäksi maininnan siitä, että lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Tasa-arvoisuutta lainkohdassa on tarkoitettu korostaa sekä suhteessa aikuisiin että suhteessa muihin lapsiin.<sup>131</sup>

---

<sup>127</sup> Ks. Nieminen 2004, s. 619–620.

<sup>128</sup> Ks. CRC/C/FIN/CO/4 s. 4.

<sup>129</sup> HE 268/2014 vp, s. 10.

<sup>130</sup> Helander 2015, s. 91.

<sup>131</sup> HE 309/1993 vp, s. 45.

Kunnan toiminnassa yhdenvertaisuusperiaate vaikuttaa muiden hallinnon oikeusperiaatteiden ohella erityisesti tasapuolisen kohtelun vaatimuksena.<sup>132</sup> HL 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti. Säännöksen taustalla vaikuttaa PL 6.1 §, jonka mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Viranomaisen tulee siten normia tulkitessaan ja soveltaessaan kohdella samanlaisia tapauksia samalla tavalla ja erilaisia tapauksia niiden eroavuudet huomioon ottaen. Toisistaan poikkeavien tapausten arvioinnissa on keskeistä noudattaa objektiivisia kriteerejä, sillä arviointi ei saa olla mielivaltaista eikä syrjivää. Soveltamisessa tulee kiinnittää huomiota myös peiteltyyn ja tosiasiallisen syrjinnän mahdollisuuteen ja näin ollen normien yhdenmukaisessa soveltamisessa korostuu erityisesti niitä koskevien perustelujen merkitys.<sup>133</sup>

HL:n esitöissä korostetaan, että olennaista on erottelun hyväksyttävyyden perusoikeusjärjestelmän kannalta. Lisäksi painotetaan ratkaisutoiminnan johdonmukaisuutta eli sitä, että viranomaisen tulisi arvioida harkinnan keskiössä olevia tosiseikkoja samankaltaisissa tapauksissa samoin perustein. Perustellun syyn takia viranomaisen on kuitenkin oikeutettu muuttamaan tulkintalinjaansa.<sup>134</sup> Tällaisia syitä voivat olla esimerkiksi asiaa koskevan oikeuskäytännön muuttuminen, uusi selvitys tai olosuhteiden olennainen muutos. Tulkintalinjan muutos tulee perustella HL 45.3 §:n mukaisesti ja sitä tulee noudattaa johdonmukaisesti.<sup>135</sup>

Kouluverkon muutoksia koskevissa oikeustapauksissa tasapuolisen kohtelun vaatimus on korostunut valitusperusteena. Esimerkiksi tapauksessa KHO 15.6.2018/2890 Jyväskylän sivistyslautakunta lakkautti päätöksellään Jyväskylässä sijainneen Nyrölän koulun. Hämeenlinnan hallinto-oikeus on arvioinut sivistyslautakunnan päätöksen sisällöllistä lainmukaisuutta HL 6 §:n periaatteiden perusteella ja todennut, että opetuksen järjestäjänä toimivan kunnan harkinnasta riippuu, ylläpitääkö se tiheää kouluverkkoa perusopetuksen antamiseksi vai järjestääkö se opetuksen antamisen tapahtuvaksi harvemmissa toimintayksiköissä koulukuljetusjärjestelyjen avulla. Edellä mainitussa päätöksessä on esimerkiksi painotettu kuntatalouden tasapainottamista, oppilasmääräkehitystä ja sitä, että oppilaiden koulukuljetukset ovat tapauksessa järkevästi toteutettavissa. Hallinto-oikeus korosti

---

<sup>132</sup> Mäenpää 2023, s. 1191, Harjula – Prättälä 2023, s. 52–53.

<sup>133</sup> Mäenpää 2023, s. 155–157.

<sup>134</sup> HE 72/2002 vp, s. 54.

<sup>135</sup> Mäenpää 2023, s. 161.

siten ratkaisunsa perusteluissa kunnallista itsehallintoa ja sitä, että kunnalliseen päätösvaltaan kuuluu lisäksi sen arvioiminen, onko tehty ratkaisu kunnan asukkaiden edun mukainen. Tapauksessa POL:n mukaisen oppilaan päivittäisen koulumatkan enimmäispituuden ei katsottu ylittyneen, eikä perusteita päätöksen kumoamiselle nähty. Tasapuolisen kohtelun vaatimus ei saanut ratkaisussa sijaa suuremmalle arvioinnille.<sup>136</sup>

Edellä käsitellyssä tapauksessa KHO:n perustelut eivät sisältäneet tarkempia perusteluja tapaukseen ja ratkaisupäätöksessä on vain tyydytty vahvistamaan Hämeenlinnan hallinto-oikeuden ratkaisussa esitetyt perustelut. Tähän on mahdollisesti voinut vaikuttaa valittajan argumentaation ontuvuus, sillä Hämeenlinnan hallinto-oikeudelle tehdyn valituksen perusteeksi on esitetty kunnan virkamiesten antaneen mediaan virheellisiä tietoja koulun korjauskustannusten osalta.<sup>137</sup> Samankaltaisen alemman asteen ratkaisun vahvistamistoimen KHO suoritti tapauksessa KHO 10.11.2016/4720. Turun hallinto-oikeus on todennut, että Mynämäellä sijainneen Laurin koulun lakkauttamisen jälkeen opetus on edelleen mahdollista järjestää POL:n edellyttämällä tavalla. Yhdenvertaisuusperiaatteen sisältämän hallinnon johdonmukaisuuden vaatimuksen voidaan katsoa korostuvan kyseisessä tapauksessa, kun hallinto-oikeus on todennut, ettei valtuuston aiemman ratkaisutoiminnan perustaminen oppilasmäärään liittyviin syihin ole rajoittanut valtuuston päätöksentekoa eikä siten ole tasapuolisen kohtelun velvoitteen vastainen.<sup>138</sup>

Kolmessa KHO:lle tehdyssä valituksessa KHO 26.1.2018/297, KHO 26.1.2018/298 ja KHO 26.1.2018/299 oli kyse Keminmaan kunnassa sijainneen Liedakkalan koulun lakkauttamisesta. Valittajat ovat muun ohessa valittaneet siitä, että lakkautukseen liittynyt päätöksenteko ei ole ollut yhdenvertaista. Valituksissa on kiinnitetty huomiota esimerkiksi koulukuljetusten turvallisuuteen ja koulupäivien pidentymiseen koulukuljetuksiin siirryttäessä. Pohjois-Suomen hallinto-oikeus on todennut, että valittajat eivät ole esittäneet sellaisia seikkoja, joiden perusteella voitaisiin katsoa, että valtuusto olisi asiasta päättäessään rikkonut kuntalaisten tasapuolisen kohtelun vaatimusta. KHO ei ole oman ratkaisunsa perusteluissa enää ottanut kantaa vaatimuksen noudattamiseen.<sup>139</sup>

---

<sup>136</sup> KHO 15.6.2018/2890.

<sup>137</sup> Ibid.

<sup>138</sup> KHO 10.11.2016/4720.

<sup>139</sup> KHO 26.1.2018/299, KHO 26.1.2018/298, KHO 26.1.2018/297.

KHO:n ulkopuolella tasapuolisen kohtelun vaatimus on ollut esillä myös Vaasan hallinto-oikeuden ratkaisussa 16/0515/1. Tapauksessa valittaja on valituksessaan väittänyt, että lakkautettavan Lapväärtin koulun monien suomenkielisten oppilaiden koulumatkat odotuksineen ovat pidenneet huomattavasti enemmän, kuin kunnan alueella asuvilla ruotsinkielisillä oppilailla. Vaasan hallinto-oikeus on jättänyt väitteet laajasti huomioimatta ja kiinnittänyt huomiota lähinnä vain päätöstä koskevan asian valmisteluun ja päätöstä edeltävän selvityksen riittävyteen.<sup>140</sup>

Mitä lapsen edun arviointiin tulee yhdenvertaisuusperiaatteen osalta, tuomioistuinkäytäntö ei vaikuta antavan suurempaa lisäarvoa kysymykseen vastaamiselle. Tapausten perusteella on nähtävissä, kuinka lapsinäkökulma on harvemmin ollut arvioinnin keskiössä, ja siihen liittyneet yhdenvertaisuuskysymykset ovat sitoutuneet läheisesti hallinto-oikeudelliseen tasapuolisen kohtelun vaatimukseen. Kuitenkin erityisesti tapauksesta KHO 15.3.2017/1207 on johdettavissa, että joskus kunnan tavoitteena perusopetuksen järjestämisessä saattaa nimenomaisesti olla myös toiminnan tasapuolinen järjestely lasten kannalta sen eri kaupunginosissa. Tällaista toimintaa voidaan toki pitää toivottavana aivan jokaisen kunnallisen päätöksentekojärjestelmän toiminnassa.<sup>141</sup> Merkitystä tapauksessa tulee kuitenkin antaa vielä sille, kuinka kunta on antanut selvitystä hallinto-oikeudelle siitä, miksi sen toiminta on katsottava yhdenvertaiseksi.<sup>142</sup> Tapauksessa korostuu siten myös lapsioikeudellisesta näkökulmasta kunnan lasten yhdenvertaisuuden huomioon ottaminen sekä arvioinnin perustelevuus, joita molempia lapsen oikeuksien komitea on korostanut lapsen edun arvioinnin osalta.<sup>143</sup> Ratkaisuja koskeva mielenkiintoinen havainto on lisäksi se, että tutkimusaineiston ainoa lapsen etua arvioiva tapaus on myös yleisesti perusteluiltaan kattavin.

Lapsen oikeuksien komitea on todennut lapsen edun ja LOS:n mukaisen syrjintäkiellon osalta, että kiello ei ole pelkkä passiivinen velvoite vaan myös aktiivinen toimintavelvollisuus todellisen eriarvoisuuden poistamiseksi sopimuksen mukaisten oikeuksien nauttimisen edellytyksenä.<sup>144</sup> Lapsen edun menestyksekkäässä arvioinnissa yhdenvertaisuutta ei tulisi siten arvioida pelkästään muodollisena yhdenvertaisuutena vaan huomiota tulisi kiinnittää

---

<sup>140</sup> Vaasan hallinto-oikeus 16.11.2016, päätös 16/0515/1.

<sup>141</sup> Ks. HE 268/2014 vp, s. 127.

<sup>142</sup> Ks. KHO 15.3.2017/1207.

<sup>143</sup> Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti 14, kohta 97.

<sup>144</sup> Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti 14, kohta 41.

pidemmälle ulottuvaan tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumiseen.<sup>145</sup> Vaikka tasapuolisen kohtelun vaatimuksessa tulisi kiinnittää myös tähän seikkaan huomiota<sup>146</sup>, lapsioikeudellisesti tarkasteltuna vaatimus ei itsessään kiinnitä erityisesti huomiota lasten yhdenvertaiseen kohteluun ja sen toteutumiseen. Erityisesti tapauksissa ilmentyneet koulumatkojen pidentymiset heijastelevat syrjemmässä asuvien lasten epätasapuolista kohtelua suhteessa niihin lapsiin, joilla palvelut ja harrastusmahdollisuudet ovat lähellä. On myös mahdollista, että lasten vanhemmilla ei ole joko halua tai mahdollisuutta tukea lasten harrastuksiin kulkemista ja tältä osin yleisesti palveluiden keskittäminen voi vaikuttaa negatiivisesti lapsen oikeuteen lepoon ja vapaa-aikaan.<sup>147</sup>

Lapsen edun arviointivelvollisuuden kaltainen normi ilmenee myös YVL 6 §:stä, jossa on säädetty koulutuksen järjestäjän velvollisuudesta edistää yhdenvertaisuutta. Sen mukaan koulutuksen järjestäjän ja tämän ylläpitämän oppilaitoksen on arvioitava, miten sen toiminta vaikuttaa eri väestöryhmiin ja miten yhdenvertaisuus muutoin toteutuu sen toiminnassa, sekä ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi. Hallituksen esityksessä HE 148/2022 painotetaan toiminnan tosiasiallisia vaikutuksia eri ryhmiä kohtaan ja konkretisoidaan koulutuksen järjestäjän yhdenvertaisuusvelvoitteen täyttämistä.<sup>148</sup> YVL 6 §:n velvollisuudet jakautuvat koulutuksen järjestäjän ja oppilaitoksen tehtävänjaon mukaisesti ja siten lainkohta näyttää korostavan velvollisuutta arvioida yhdenvertaisuuden toteutumista laajassa merkityksessä, myös kouluverkkoa muutettaessa.<sup>149</sup>

On aiheellista korostaa, että erilainen kohtelu ei ole YVL:n mukaista syrjintää, jos kohtelu perustuu lakiin, sillä on muuten hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia.<sup>150</sup> Kunta toteuttaa sen velvollisuutta järjestää PL 16.1 §:ssä turvattua oikeutta maksuttomaan perusopetukseen perusopetuksesta päättäessään. Tällaisen julkisen palvelun järjestämisellä kunta myös käytännössä toteuttaa sen PL 22 §:n mukaista velvollisuutta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.<sup>151</sup> Velvollisuutta täydentää myös se, että kunnan tulisi KunL 1.1 §:n järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti kestäväällä tavalla, joka ei

---

<sup>145</sup> Ks. Hallberg ym. 2011, s. 228.

<sup>146</sup> Mäenpää 2023, s. 155–157.

<sup>147</sup> Ks. Armila 2021, s. 1–2.

<sup>148</sup> HE 148/2022 vp, s. 64.

<sup>149</sup> Ks. Anttila – Ojanen 2019, s. 95.

<sup>150</sup> Pölönen 2022, s. 240.

<sup>151</sup> Ks. Mäenpää 2023, s. 1210.

välttämättä ole joissakin kunnissa tarkoituksenmukaista useassa pienessä ja syrjäisessä yksikössä.

Lopuksi on todettava, että oikeuskäytännössä päätöstä kouluverkon muuttamisesta ei ole välttämättä ymmärretty lapsioikeudellisena kysymyksenä, vaikka päätöksillä voi olla epäilemättä suuriakin vaikutuksia lapsiin.<sup>152</sup> Tapauksissa korostuu hyvin selkeästi puhtaan hallinto-oikeudellinen perinne lasta koskettavien asioiden tarkastelussa. Merkitystä on toki annettava myös sille, että valittajat eivät ole myöskään osanneet vedota ainakaan menestyksekkäästi esimerkiksi lapsen edun vastaisuuteen. Monet juridisesti tärkeät kysymykset voivat jäädä kokonaan käsittelemättä, mikäli valittaja ei esitä niitä tai tapaus ei löydä tietään tuomioistuimeen asti. Siksi esimerkiksi POL 3a §:lle on juridisen merkityksen lisäksi annettava arvoa myös mahdollisena tietoisuuden lisääjänä sekä päätöksentekijöiden että kuntalaisten joukossa.

### 3.3 Oikeus osallisuuteen

Lapsen edun kannalta yksi hyvin keskeinen tema on oikeus osallisuuteen, jonka lapsen oikeuksien komitea on myös katsonut yhdeksi olennaiseksi tekijäksi lapsen edun arvioinnin kannalta.<sup>153</sup> *Osallisuus* käsitteenä voidaan nähdä vakiintuneen oikeudesta puhuttaessa, vaikka sopimusteksti ei sisälläkään kyseistä sanaa.<sup>154</sup> Esimerkiksi Hakalehto on katsonut jokseenkin osuvamman kuvauksen sopimuskohtan oikeuksista olevan ”lapsen oikeus vaikuttaa itseään koskeviin asioihin”, sillä ilmaisussa korostuu lapsen näkemysten huomioon ottaminen konkreettisesti.<sup>155</sup> Käytetään silti jatkossa osallisuuden käsitettä selkeyden vuoksi.

LOS 12 artiklan 1 kohdan mukaan sopimusvaltioiden tulee taata lapsille oikeus ilmaista vapaasti näkemyksensä heitä koskevissa asioissa, jos lapsi kykenee muodostamaan omat näkemyksensä. Lapsen näkemykset on otettava huomioon lapsen iän ja kehitystason mukaisesti. Velvollisuudella on siten kaksi osaa, ensinnäkin varmistaa menettelyt lasten näkemysten selvittämiseksi ja toiseksi näkemysten huomioon ottamiselle.<sup>156</sup>

---

<sup>152</sup> Ks. lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti 14, kohta 20.

<sup>153</sup> Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti 14, kohdat 53–54.

<sup>154</sup> Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti 12, kohta 3.

<sup>155</sup> Hakalehto 2025, s. 63–64.

<sup>156</sup> Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti 12, kohta 19.

Myös PL 6.3 §:stä ilmenee, että lapsen tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Säännöksellä on erityistä merkitystä nimenomaan siksi, että alle 18-vuotiaat eivät saa äänestää valtiollisissa ja kunnallisissa vaaleissa PL 14 §:n mukaisesti. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä pöydällä oli ajatus siitä, että lapsen oikeuksille tehtäisiin aivan oma lukunsa muiden perusoikeussäännösten yhteyteen. Tähän ei kuitenkaan päädytty ja siten lapsen oikeudet nähtiin luontuvan paremmin omissa asiayhteyksissään.<sup>157</sup> Ajatus siitä, että lapsi ei ole pelkkä toiminnan kohde sai siten alkunsa kansallisessa oikeudessa PL:n tasolla jo ennen 2000-lukua.<sup>158</sup> Huomattava kuitenkin on, että lapsen oikeus osallisuuteen ymmärrettiin vuosituhanen vaihteessa hyvin kapeasti ja se liitettiin lähinnä lasta koskeviin oikeudellisiin ja hallinnollisiin toimiin.<sup>159</sup>

LOS 12 artiklan 2 kohdan mukaan lapselle on erityisesti annettava mahdollisuus tulla kuulluksi lapsia koskevissa oikeudellisissa tai hallinnollisissa toimissa joko suoraan tai edustajan välityksellä kansallisten menettelytapojen mukaisesti. Hallinnollisissa prosesseissa keskeiseksi nousee subjektin asianosaisasema. HL 11 §:n asianosaismääritelmän mukaan hallintoasiassa asianosainen on se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee. Asianosaisella on hallintoasian käsittelyssä tiettyjä menettelyoikeuksia, esimerkiksi tälle tulee varata tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta.<sup>160</sup> Vaikka sinänsä oppilaan koulun lakkauttaminen näyttäisikin liippaavan läheltä lapsen oppivelvollisuutta sekä esimerkiksi POL 28 §:n mukaista *oikeutta* käydä oppilaalle osoitettua lähikoulua, kouluverkon muutoksien yhteydessä koulun oppilaita ei ole pidetty HL 11 §:n mukaisina asianosaisina, joita tulisi jokaista kuulla erikseen päätöstä tehtäessä.<sup>161</sup>

Useimmat lapsia koskevat asiat ovat kuitenkin muita kuin tuomioistuin- ja hallintoprosesseja, joissa lapsi on asianosaisena.<sup>162</sup> Lapsen oikeuksien komitea onkin nimenomaisesti todennut laajasti tulkittavan perusehdon olevan, että mikäli käsiteltävänä oleva asia koskee lasta, häntä on kuultava. Käytäntö on lisäksi osoittanut, että lapsia koskevien asioiden laaja tulkintatapa edistää lasten mukaan ottamista lasten omissa yhteisöissä ja laajemmin yhteiskunnassa.<sup>163</sup>

---

<sup>157</sup> HE 309/1993 vp, s. 45.

<sup>158</sup> Ks. Hallberg 2011, s. 267.

<sup>159</sup> Ks. Sosiaali- ja terveysministeriö 2005, s. 16.

<sup>160</sup> Mäenpää 2023, s. 385–387.

<sup>161</sup> KHO 26.1.2018/297, KHO 15.3.2017/1207 ja KHO 29.2.2000/399.

<sup>162</sup> Ks. Hakalehto-Wainio 2011, s. 522.

<sup>163</sup> Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti 12, kohdat 26–27.

Myös POL 3a §:n esitöissä todetaan, että lapsen edun periaate koskee perusopetuksen mukaisia toimintoja laajasti ja lapsen oikeutta tulla kuulluksi on myös korostettu lain esitöissä.<sup>164</sup>

Lapsen osallisuudelle ei ole nähty vakiintuneen yhtä ainoaa ja oikeaa teoreettista kehystä, sillä käytännön toimintatavat ovat vaikuttaneet olevan etusijalla. Tämän voidaan katsoa johtuvan vähintäänkin eri vaikuttamistapojen pluralismista.<sup>165</sup> Oikeus olla osallisena näyttäytyy luonnollisesti erilaisena tapauksessa, jossa lapsen vanha lähikoulu lopetetaan verrattuna esimerkiksi huostaanottoasiaan, jossa lapsen asianosaisuusasema on selvempi.<sup>166</sup> Suomessa lapsen osallisuus on tavattu karkeasti jakaa yleiseen osallistumiseen yhteiskunnassa sekä lapsen osallistumiseen omassa henkilökohtaisessa asiassa, jossa lapsi voi olla asianosainen.<sup>167</sup> Oikeus osallisuuteen ei siten koskekaan pelkästään yksittäisiä lapsia vaan myös lapsiryhmällä on oikeus osallisuuteen. Kun kyseessä on suuren lapsijoukon etu, viranomaisten pitäisi tarjota mahdollisuus kuulla tällaiseen määrittelemättömään ryhmään kuuluvia lapsia ja ottaa nämä näkemykset huomioon suunniteltaessa toimia, jotka koskevat lapsia joko suoraan tai välillisesti.<sup>168</sup>

Lapsen oikeuksien komitea on todennut, että LOS 12 artikla velvoittaa sopimusvaltioita joko hyväksymään oikeuden suoraan tai muuttamaan lakejaan siten, että oikeuden täysimääräinen käyttö toteutuu.<sup>169</sup> Vaikka asianosaisasema ei oikeuskäytännön mukaan täytykään, esimerkiksi HL:ssa ja KunL:ssa on muita säännöksiä kuulemiseen liittyen. HL 41.1 §:n mukaan jos asian ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus muiden kuin asianosaisten elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin, viranomaisen tulee varata näille henkilöille mahdollisuus saada tietoja asian käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista sekä lausua mielipiteensä asiasta. Lähtökohtaisesti kunnan kouluverkon muutoksessa on kysymys tällaisesta asiasta.<sup>170</sup> Vaikuttamismahdollisuuksien varaamisesta kuntia koskeva erityissäännös on KunL 22 §, jonka mukaan kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on oikeus osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan.<sup>171</sup>

---

<sup>164</sup> HE 127/2021 vp, s. 28.

<sup>165</sup> Percy-Smith – Thomas 2010, s. 3.

<sup>166</sup> Ks. esim. Stern 2006, s. 125–128.

<sup>167</sup> Mäntylä 2011, s. 22.

<sup>168</sup> Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti 12, kohdat 9 ja 73.

<sup>169</sup> Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti 12, kohta 15.

<sup>170</sup> Myllymäki – Leinonen – Lahtinen 2020, s. 9.

<sup>171</sup> Mäenpää 2023, s. 492.

Laki jättää kunnalle laajan harkintavallan siitä, mikä on asianmukainen ja riittävän tehokas tapa toteuttaa kuulemista. KunL 22.1 §:n mukaan valtuuston on pidettävä huolta monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksista ja menetelmistä. Lisäksi säännöksen 2 momentti sisältää esimerkkilistan, joilla osallistumista ja vaikuttamista voidaan erityisesti edistää. Tällaisia ovat esimerkiksi erilaisten kuulemis- ja keskustelutilaisuuksien järjestäminen. Tapauksessa KHO 15.6.2018/2890 riittäväksi vaikuttamismahdollisuuksien varaamiseksi oli katsottu yksi keskustelutilaisuus, josta oli ilmoitettu Wilma-järjestelmän kautta oppilaiden huoltajille. Tilaisuudessa oli lisäksi esitetty kehoitus toimittaa muu kirjallinen aineisto tilaisuuden jälkeen, vajaan viikon sisällä.<sup>172</sup> Tällaisten tilaisuuksien lisäksi tapauksessa KHO 15.3.2017/1207 kunta on käyttänyt Webropol-kyselyä lausuntojen keräämiseksi eri sidosryhmiltä.<sup>173</sup>

Lapsen edun arvioinnin kannalta merkitykselliseksi nousee, ovatko lapset itse päässeet tuomaan mielipiteensä kuuluville. Voidaan katsoa olevan osin ristiriitaista LOS:n kanssa, mikäli lapsen ja heidän vanhempiansa tai yleisesti aikuisten kuntalaisten intressit samaistetaan.<sup>174</sup> Vaikka itse perheiden kuuleminen kouluverkon muutoksissa olisikin olennaisinta, tällaisessa kuulemisessa lapsen vanhempi saattaa toimia hänen äänitorvena eikä lapsi pääse aidosti käyttämään omaa oikeuttaan ilmaista näkemyksensä ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti.<sup>175</sup> Käsitellyistä päätöksistä valittaneet vanhemmat sekä kuntalaiset eivät ole välttämättä itsekään argumentoineet niinkään koulun lasten osallistumisoikeuden puolesta ja koululaiset ovat saattaneet jäädä lähinnä toiminnan kohteiksi eivätkä LOS:n mukaisiksi yksilöiksi, joilla on oikeuksia. Asiassa on kuitenkin todettava, että tuomioihin ei ole mahdollista sisällyttää kaikkea esitettyä selvitystä ratkaisun tueksi mutta harmillisesti itse lapsien kuuleminen ei vaikuta ilmenevän kaikkien tapausten perusteluista.<sup>176</sup>

Lapsen itsensä kuulemisen yhteydessä on toki syytä korostaa myös sitä, että lapsella on oikeus myös olla lausumatta mielipidettään asiasta, eikä siten tapauksista ole mahdollista tehdä varmoja johtopäätöksiä teemaan liittyen.<sup>177</sup> Kirjallisissa menettelyissä lapsen näkemysten selvittämällä tai selvittämättä jättämisellä on kuitenkin nähtävissä taipuvuutta hautautua

---

<sup>172</sup> KHO 15.6.2018/2890.

<sup>173</sup> KHO 15.3.2017/1207.

<sup>174</sup> Hakalehto 2015, s. 71, ks. Fortin 2009, s. 270.

<sup>175</sup> Ks. Armila 2021, s. 1.

<sup>176</sup> Ks. KHO 15.6.2018/2890 ja Vaasan HaO 16/0515/1.

<sup>177</sup> Ks. lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti 12, kohta 22.

oikeuden toteutumisen jälkikäteisen selvittämisen yhteydessä.<sup>178</sup> Silti olemassa on myös tapauksia, joissa lasten kuuleminen suoraan on erottunut tapausten perusteluista. Ratkaisussa KHO 15.3.2017/1207 Webropol-kyselyllä pyydettiin nimenomaisesti lausuntoa myös Vantaan alueen oppilaskunnilta. Oppilaskunnilta lausuntoja saatiin kerättyä yhdeksän kappaletta. Tapauksessa KHO 10.11.2016/4720 puolestaan Laurin koulun oppilaskunnan hallitus oli saattanut näkemyksiään kirjallisesti kunnan tietoon.<sup>179</sup>

Lainsäädännön ja oikeuskäytännön perusteella muodostuu sellainen kuva, että lapsen osallisuus oikeuden laajuus kouluverkon muutostilanteissa jää pitkälti päätöksentekijän oman harkinnan varaan. Lasten osallisuus tällaisissa tilanteissa vaikuttaa asettuvan KunL 22 §:n mukaisen yleisen yhteiskunnallisen osallistumisen piiriin. Opetuksen järjestäjän päätettäessä kouluverkkonsa muuttamisesta ei vaikuta kuitenkaan aivan tyydyttävältä puhua pelkästä yleisestä osallistumisesta, sillä esimerkiksi tietyn kouluasteen oppilaat ovat selkeästi määriteltävissä oleva ryhmä, jonka jokaiseen jäseneseen koulun tai sen asteen lopettamista koskevalla päätöksellä voi olla suuriakin vaikutuksia. Vaikka tällaiset lapset eivät olekaan tapauksessa asianosaisia, lapsen oikeuksien komitean painottama osallisuuden käsittäminen ennemmin laajemmin kuin suppeammin vaikuttaa paremmin palvelevan LOS 12 artiklan henkeä ja kuulemisen tosiasiallista toteutumista.<sup>180</sup> Tätä tukee myös sen käsittäminen, että vaikka normin rikkomisesta ei seuraisikaan varsinaisesti mitään sanktioita, normi pyrkii turvaamaan lapsen kasvua aikuisuuteen omaan elämään kohdistuvan päätöksenteon osallistumisen avulla.<sup>181</sup>

Lapsen edun arvioinnissa lapsen osallisuus on erottamaton osa lapsen edun täysimääräisen toteutumisen kannalta ja lapsen oikeuksien komitea onkin korostanut LOS 3 artiklan ja LOS 12 artiklan tiivistä yhteyttä. Komitea on lisäksi korostanut sitä, että lapsen etu ja lapsen osallisuus eivät myöskään voi olla ristiriidassa keskenään.<sup>182</sup> Tämä osaltaan tukee sitä, että erityisesti kouluverkon muutoksissa lapsen oikeus mielipiteensä lausumiseen on selkeä ja välittömästi toteutettavissa oleva oikeus, jonka rajoittamista ei ole mahdollista perustella esimerkiksi kustannussyin samoin kuin TSS-oikeuksien osalta.<sup>183</sup> Myöskään lapsen suojeluun liittyvät

---

<sup>178</sup> Kurki-Suonio 2010, s. 303.

<sup>179</sup> KHO 15.3.2017/1207, KHO 10.11.2016/4720.

<sup>180</sup> Ks. lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti 12, kohta 26.

<sup>181</sup> Pajulammi 2013, s. 112.

<sup>182</sup> Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti 12, kohta 74.

<sup>183</sup> Ks. Gras 2001, s. 14–16.

näkökohdat osallisuuden rajoittamisessa eivät näyttäytyä vaakakupissa osallisuutta rajoittavana tekijänä tässä kontekstissa, kuten voisi olla esimerkiksi perheen konfliktitilanteissa.<sup>184</sup>

Oikeus osallisuuteen, kuten monet muutkin lapsioikeudelliset normit, voidaan nähdä juridisesti velvoittavien, riitoja ratkaisevien normien lisäksi myös muutosta edistävinä normeina.<sup>185</sup> LOS 12 artiklan toteutumisen edellytyksenä voidaan siten nähdä erityisesti asennemuutos siitä, että lasten puolesta kaikkia asioita ei voida vain suoraan päättää aikuisten toimesta vaan heitä on myös aina kuultava niissä. Erityisesti tämän voidaan nähdä edellyttävän kunnioittavaa suhtautumista lapsiin yhteiskunnan jäseninä.<sup>186</sup> Yksi asian kehitystä ilmentävä havainto onkin ollut se, että POL:ia koskevassa hallituksen esityksessä kuultiin lasten sekä nuorten mielipiteitä ja ne on myös otettu huomioon esitystä tarkistettaessa.<sup>187</sup> Sinänsä pelkkä lasten kuuleminen ja näkemysten selvittäminen jää kuitenkin osallisuuden kokonaisuuden kannalta kovin ontoksi, mikäli sillä ei ole käytännön merkitystä päätöksenteossa. Lapsen oikeuksien komitea on erityisesti korostanut, että päätöksentekijän tulisi välttää sellaisia toimintatapoja, joilla lasten kuuleminen on ainoastaan näennäistä. Lapsella onkin LOS 12 artiklan mukaan oikeus kuulemisensa lisäksi myös odottaa, että hänen näkemyksensä otetaan myös asianmukaisesti huomioon päätöksenteossa.<sup>188</sup>

Vaikka lapsen osallistaminen saatetaankin joskus kokea aikuisen arvovaltaa heikentävänä<sup>189</sup>, tulee asiassa korostaa kuitenkin myös sitä, että kuuleminen ei tarkoita vastuun siirtämistä päätöksen lopputuloksesta lapsille. Tarkoituksena on sen sijaan varmistaa lapsen konsultaatio ja osallisuus häntä koskevan päätöksenteon jäsenenä.<sup>190</sup> Osallisuus voi siten myös parantaa tehtävän päätöksen laatua, vaikka esimerkiksi oman koulun lakkautus ei olisikaan lapselle mieleinen lopputulos.<sup>191</sup>

---

<sup>184</sup> Vrt. laki lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta 11 §.

<sup>185</sup> Ks. esim. Tala 2001, s. 65.

<sup>186</sup> Hakalehto-Wainio 2011, s. 522–523.

<sup>187</sup> SiVM 1/2022 vp, s. 9, HE 127/2021 vp, s. 26.

<sup>188</sup> Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti 12, kohta 132.

<sup>189</sup> de Godzinsky 2014, s. 88.

<sup>190</sup> Ks. Hammarberg – Homber 2000, s. 36, Stern 2006, s. 81.

<sup>191</sup> Aula 2011, s. 33.

## 4 Lapsen etu menettelysääntönä kunnassa

### 4.1 Itsehallinnollinen kunta perusopetuksen järjestäjänä

Luvussa 3 on hahmotettu lapsen edun arvioinnin kehikkoa lapsen eri oikeuksien kautta. Seuraavaksi tarkastellaan aihepiiriä erityisesti kunnallisen päätöksentekijän toimintaa koskevien normien kautta. Luvun alussa kuvataan ensin kuitenkin lyhyesti kunnallisen itsehallinnon piirteitä, jotta aihepiirin käsitteleminen onnistuisi paremmin.

Suomen paikallisen itsehallinnon juuret ulottuvat 1300-luvulle pitäjänhallinnon ja kaupunkien kuninkaalta saatujen privilegioiden aikaan.<sup>192</sup> Nykyään PL 121.1 §:n mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Itsehallintoa ei suojella pelkästään kansallisesti; myös Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirja turvaa esimerkiksi kunnallisen hallinnon riippumattomuutta ja tämä sopimus osaltaan puolsi itsehallinnon periaatteen selkeämpää sisällyttämistä PL:iin sen kokonaisuudistuksen yhteydessä.<sup>193</sup>

Kunnallinen itsehallinto on keino, jolla kehittyneet demokraattiset valtiot hoitavat paikallisasioiden järjestämisen. Paikallishallinnon tarkemmat muodot ovat kansallisesti määräytyneitä, vaikkakin Suomen järjestelmän on huomattavissa olevan osa sekä pohjoismaista että eurooppalaista perinnettä. Lyhyesti voidaan todeta, että Suomessa kuntien hallinto on sekä toiminnallisesti että taloudellisesti itsenäistä suhteessa valtioon, mutta se on kuitenkin kansanvaltaisen eduskunnan säätämien lakien alaista.<sup>194</sup> Kuntien toiminnan voidaan todeta olevan alisteisia kansanedustuslaitoksen säätämille laeille, kun tarkastellaan kunnalle asetettuja, lakisääteisiä tehtäviä. Kunnallista itsehallintoa koskevan PL 121 §:n 2 momentista ilmeneekin, että kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Vuoden 2023 sote-uudistuksen myötä sosiaali- ja terveydenhuolto sekä palo- ja pelastustoimi ovat siirtyneet kunnan järjestämisvastuulta hyvinvointialueille ja siten kunnan lakisääteinen tehtäväkenttä on muuttunut merkittävästi. Nykyään yksi suurimmista, kunnan vastuulle jääneistä tehtävistä on perusopetuksen järjestäminen.<sup>195</sup>

---

<sup>192</sup> Tiihonen – Tiihonen 1984, s. 27–28.

<sup>193</sup> HE 1/1998 vp, s. 175.

<sup>194</sup> Ks. Hannus – Hallberg – Niemi 2009, s. 40, Harjula – Prättälä 2023, s. 5–7.

<sup>195</sup> Harjula – Prättälä 2023, s. 18.

Kunnalle jää harkintavaltaa siitä, miten se aikoo lakisääteiset ja muut palvelunsa järjestää.<sup>196</sup> Laaja harkintavalta johtuu erityisesti siitä, että nimenomaista lainsäädäntöä kouluverkon rakenteesta tai sen muuttamista ei ole.<sup>197</sup> POL 4 §:ssä kunnalle annetaan myös mahdollisuus järjestää palvelut itse tai muiden kuntien kanssa. Kunta voi lisäksi myös hankkia palvelut yksityiseltä palveluntuottajalta. Kunta voi näin ollen lähtökohtaisesti itse päättää, millaisissa yksiköissä ja miten maantieteellisen laajasti perusopetusta järjestetään, kunhan opetus järjestetään sitä koskevien normien eli erityisesti POL:n mukaisesti.<sup>198</sup> Oikeuskäytännöstä on myös ollut havaittavissa, että kunnallista itsehallintoa korostetaan paljon tapauksissa, joissa kouluverkkoa ollaan muuttamassa. Esimerkiksi tapauksessa KHO 10.11.2016/4720, joka koski Laurin koulun lakkauttamista todetaan lyhyesti, että kunnan asukkaiden valitsema valtuusto ratkaisee, miten palvelut kunnassa järjestetään.<sup>199</sup> Lisäksi tapauksessa KHO 15.6.2018/2890 Hämeenlinnan hallinto-oikeuden mukaan riippuu kunnan harkinnasta, pitääkö se yllä tiheää kouluverkkoa vai järjestääkö se opetusta harvemmissä yksiköissä koulukuljetusjärjestelyjen avulla.<sup>200</sup>

Nykyään POL 3a § sisältää veloitteen ottaa lapsen etu ensisijaisesti huomioon kaikissa POL:n mukaisissa toimissa, myös suunniteltaessa ja päätettäessä peruskouluverkon laajennuksia tai supistuksia.<sup>201</sup> Tämän kaltaisissa, useita lapsia koskevista päätöksistä tulee suorittaa lapsen edun arviointi lapsiryhmän (esimerkiksi tietyn koulun lapset) yleisten olosuhteiden perusteella. Lapsen edun arvioinnissa ja määrittämisessä tulisi kunnioittaa kaikkia LOS:n mukaisia lapsen oikeuksia, yhtä lailla kuin tehtäessä yksittäisiä lapsia koskevia päätöksiä.<sup>202</sup>

Sekä lapsen edun sisällöllisen että menettelyllisen ulottuvuuden voidaan nähdä korostuvan KunL 135 §:n mukaisessa kunnallisvalituksessa kouluverkon muutoksien yhteydessä. Tällaisia kunnallisvalituksia käsiteltiin jo aiemmin pääluvussa 3. Koska kunnan voidaan ajatella muodostavan jäsentensä yhteisön, kunnallisvalitusta voidaan pitää kuntalaisten keinona valvoa heidän intressiään palvelevien päätösten toteutumista ja siksi valituksen voikin tehdä KunL 137 §:m kuka tahansa kunnan jäsen.<sup>203</sup> KunL 135 §:n 1 momentin mukaan valtuuston ja kuntayhtymän 58 §:n 1 momentissa tarkoitetun toimielimen päätökseen sekä

---

<sup>196</sup> Arajärvi 2015, s. 35.

<sup>197</sup> Ks. Mäenpää 2023, s. 523–524.

<sup>198</sup> Ks. luku 3.

<sup>199</sup> KHO 10.11.2016/4720.

<sup>200</sup> KHO 15.6.2018/2890.

<sup>201</sup> Ks. SiVM 1/2022 vp, s. 9.

<sup>202</sup> Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti 14, kohta 32, Iivonen – Pollari 2022, s. 14.

<sup>203</sup> Mäenpää 2008, s. 303.

kunnanhallituksen, lautakunnan ja johtokunnan oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan päätökseen haetaan muutosta kunnallisvalituksella hallinto-oikeudelta. Valitusperusteita on kolmenlaisia ja ne ilmenevät säännöksen 2 momentista. Valituksen saa tehdä seuraavilla perusteilla:

- 1) päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä;
- 2) päätöksen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimivaltansa; tai
- 3) päätös on muuten lainvastainen.

Päätös on syntynyt *virheellisessä järjestyksessä* silloin, jos menettelyä koskevia säännöksiä tai määräyksiä ei ole noudatettu. Tällaiset määräykset voivat perustua myös kunnan hallintosääntöön. Tyypilliset tilanteet voivat perustua esimerkiksi asian puutteelliseen selvittämiseen ja käsittelijöiden esteellisyyteen. *Toimivallan ylitys* voi tarkoittaa esimerkiksi harkintavallan väärinkäyttöä tai sitä, että päätös ei kuulu lainkaan kunnan toimialaan. *Muu lainvastaisuus* sen sijaan tarkoittaa aineellisoikeudellisten, esimerkiksi POL:n säännösten vastaisuutta.<sup>204</sup> Myös lapsen oikeus saada etunsa arvioiduksi ja ensisijaisesti huomioon otetuksi on tällainen aineellisoikeudellinen normi, johon voidaan vedota tuomioistuimessa. Merkitystä ei ole sillä, onko esimerkiksi päätöksenteon kohteena oleva lapsiryhmä määritelty vai määrittämätön.<sup>205</sup>

Kunnallisvalitus on luonteeltaan laillisuusvalitus eikä siten hallinto-oikeudella ole toimivaltaa tutkia päätöksen tarkoituksenmukaisuuteen perustuvia valitusperusteita. Kunta saa itsehallintonsa puitteissa periaatteessa tehdä myös epätarkoituksenmukaisia ja huonojakin päätöksiä.<sup>206</sup> Kunnallista itsehallintoa suojataan kansallisesti kunnallisvalituksen käyttöalan rajoituksilla erityisesti kahdesta syystä. Ensinnäkin valitusviranomainen ei tee ratkaisuja kunnan itsehallintoon kuuluvissa asioissa ja toiseksi valitusperusteiden rajoittamiseen on mainittu vaatimus paikallisolojen tuntemisesta. Vielä on mainittava kunnallisvalituksen luonne kassatorisena muutoksenhakukeinona, eli valitusviranomainen voi ainoastaan kumota ja palauttaa asian uudelleen käsiteltäväksi, ei korvata sitä.<sup>207</sup>

---

<sup>204</sup> Harjula – Prättälä 2023, s. 974–981.

<sup>205</sup> Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti 14, kohta 6.

<sup>206</sup> HE 268/2014 vp, s. 237, ks. Mäenpää 2008, s. 304.

<sup>207</sup> Harjula – Prättälä 2023, s. 970–971.

## 4.2 Lapsen etu kunnallisen päätöksenteon valmistelussa

Kouluverkon muutoksissa lapsen edun arvioinnin ja määrittämisen suorittaa kunnan viranomainen. Prosessi etenee käytännössä siten, että valmistelija kerää tietoa valtuuston tai sen asettaman lautakunnan päätöksenteon tueksi.<sup>208</sup> Asian valmistelun lainsäädännöllinen pohja ilmenee KunL 93 §:stä, jonka mukaan kunnanhallituksen on eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta valmisteltava valtuustossa käsiteltävät asiat. Kuitenkaan itse KunL:sta ei ilmene, millaista valmistelun tulee laadullisesti olla ja miten puutteellinen valmistelu voisi olla perusteena päätöksen kumoamiselle KunL 135.2 §:n 1 kohdan mukaisesti. HL 31 §:ssä sen sijaan viranomaiselle on asetettu velvollisuus huolehtia asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Koska KunL ei tarjoakaan erityisiä puuttumisen mahdollisuuksia valmistelun riittämättömyyden osalta, valittajat ovat esimerkiksi kouluverkoston muutoksia koskevissa tapauksissa vedonneetkin HL 31 §:ään.<sup>209</sup>

Vakiintuneen oikeustilan perusteella lähtökohtaisesti kunnanvaltuuston (tai lautakunnan) toimivaltaan kuuluu itse arvioida sille saapuvan valmistelun riittävyys ja se, voidaanko valmistelua käyttää päätöksenteon pohjana vai palautetaanko asia uudelleen valmisteltavaksi.<sup>210</sup> Kunnanhallituksen osalta ratkaisussa KHO 26.1.2018/299 on todettu, että valmistelun laajuus ja valtuustolle toimitettavat, tarpeelliseksi katsotut selvitykset riippuvat asian laadusta ja sen merkittävydestä kunnan kannalta. Jotta valmistelu voitaisiin katsoa lainvastaiseksi, valtuustolle annettujen tietojen tulisi olla olennaisesti puutteellisia tai tarkoituksellisesti harhaanjohtavia.<sup>211</sup> Kuntaliiton ohjeistuksen mukaan kouluverkon muutoksia koskevien päätösten taustalla voi esimerkiksi olla kouluverkkoa koskeva selvitys mutta laissa ei ole säädetty velvollisuutta edes tällaisen tekemiseen.<sup>212</sup>

On huomattava, että kunnalla on kouluverkon muutosten suhteen laaja harkintavalta käsitellä asioita niiden selvitysten perusteella, jotka se itse katsoo riittäviksi.<sup>213</sup> Tämä korostuu erityisesti

---

<sup>208</sup> Ks. Mäenpää 2023, s. 1241.

<sup>209</sup> Ks. KHO 15.3.2017/1207 ja KHO 15.6.2018/2890.

<sup>210</sup> Ks. Harjula – Prättälä 2023, s. 673–674, KHO 15.6.2018/2890, KHO 18.4.2016/1408, KHO 15.3.2017/1207.

<sup>211</sup> KHO 26.1.2018/299.

<sup>212</sup> Myllymäki – Leinonen – Lahtinen 2020, s. 4.

<sup>213</sup> Ks. Mäenpää 2023, s. 523–524.

siitä, että nimenomaista kouluverkon muuttamista koskevaa lainsäädäntöä ei ole.<sup>214</sup> Laajan harkintavallan piirissäkään kunnan harkinta ei ole täysin vapaata, sillä esimerkiksi LOS on Suomessa lainsäätövoimassa ja erityisesti LOS 3 artiklan 1 kohdan mukainen lapsen edun arviointivelvoite ei jätä päätöksentekijälle harkintavaltaa siitä, arvioidaanko etua vai ei.<sup>215</sup> Perusopetuksen alalla tämä velvoite nykyään ilmenee myös POL 3a §:stä ja sen esitöistä.<sup>216</sup> Itse arvioinnin tavalle ei kansallisesta oikeusjärjestyksestä kuitenkaan löydy erityisiä säännöksiä. Aiemmin luvussa 3 on käsitelty LOS:n yleisperiaatteiden avulla kansallisesta oikeudesta ilmeneviä vaatimuksia perusopetuksen järjestämiselle ja sitä koskevalle päätöksenteolle mutta tästä huolimatta lapsen edun sisältö tietyssä tapauksessa on väistämättä myös enemmän tai vähemmän päätöksentekijän näköinen.<sup>217</sup>

Yksi hedelmällinen keino tämän suorittamiseen on *lapsivaikutusten arviointi*. Lapsivaikutusten arvioinnilla voidaan selvittää suunniteltujen toimien vaikutuksia lasten ja heidän perheidensä hyvinvointiin ja oikeuksien toteutumiseen. Arvioinnin perustana pidetäänkin LOS 3 artiklan mukaista lapsen edun ensisijaisuuden periaatetta.<sup>218</sup> Lapsen oikeuksien komitea onkin korostanut lapsen oikeuksiin kohdistuvien vaikutusten arviointia yhtenä menettelytakeena lapsen edun täytäntöönpanon takaamiseksi. Lapsivaikutusten arviointia tulisi toteuttaa päätöksentekoprosessin kaikissa vaiheissa ja sitä tulisi toteuttaa mahdollisimman aikaisessa vaiheessa prosessia.<sup>219</sup> Lapsivaikutusten arviointi onkin tapana jakaa päätöksenteon ennakoarviointiin, seuranta-arviointiin ja prosessiarviointiin.<sup>220</sup>

Lapsivaikutusten arviointi voidaan nähdä osana päätöksenteon kuntalaisvaikutusten arviointia. Ihmisvaikutusten lisäksi päätöksenteossa on mahdollista arvioida myös esimerkiksi toimien ympäristövaikutuksia ja taloudellisia vaikutuksia.<sup>221</sup> Käytännössä kunnallisen päätöksen valmisteluvaiheessa päätöksentekijä on taustamateriaalia ja selvitystä hankkiessaan mahdollinen joko enemmän tai vähemmän kiinnittämään huomiota lapsen etuun koskeviin näkökohtiin. Vähimmäisvaatimukseksi lapsen oikeuksien komitea on kuitenkin todennut, että arvioinnit perustuvat yleisperiaatteisiin ja että niissä kiinnitetään erityisesti huomiota lapsiin

---

<sup>214</sup> KHO 18.4.2016/1408.

<sup>215</sup> Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti 14, kohta 36, Hakalehto-Wainio 2012, s. 53.

<sup>216</sup> HE 127/2021 vp, s. 28.

<sup>217</sup> Ks. Oulasmaa 1994, s. 121–122.

<sup>218</sup> Iivonen – Pollari 2022, s. 14.

<sup>219</sup> Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti 14, kohta 99.

<sup>220</sup> Iivonen – Pollari 2022, s. 14.

<sup>221</sup> Aula 2011, s. 37, Iivonen – Pollari 2022, s. 14.

kohdistuviin vaikutuksiin.<sup>222</sup> Erityisesti kunnanhallituksen tekemän valmistelutyön yhteydessä suoritettava päätöksen eri vaikutusten ennakoarviointi tuottaa tietoa päätöksenteon pohjalle ja on myös tärkeä osa hyvää hallintoa ja päätöksentekoa, sillä näin tulokset voidaan ottaa menestyksekkäästi huomioon jatkokäsittelyssä ja päätöksenteossa. Laajasti sekä myönteisten että mahdollisesti kielteisten vaikutusten esilletuominen on tärkeää, jotta kielteisiä vaikutuksia on mahdollista poistaa tai ainakin lieventää.<sup>223</sup>

KHO:n ratkaisukäytännössä esiintyy muutamia arvioita koskien valmistelun riittävyttä lapsen edun arvioinnin osalta. Tapauksessa KHO 15.6.2018/2890 asian valmistelua ei ole pidetty LOS:n vastaisena, sillä esitetyn selvityksen perusteella valmistelussa on kiinnitetty huomiota myös lapsen etuun liittyviin näkökohtiin. Hämeenlinnan hallinto-oikeus totesi ratkaisussaan lisäksi, ettei laissa ole säädetty velvollisuudesta tehdä erillistä selvitystä ratkaisun vaikutuksesta lapsiin.<sup>224</sup> Tapauksessa KHO 26.1.2018/298 valittaja puolestaan oli KHO:een valittaessaan vedonnut nimenomaisesti LOS:n mukaiseen lapsivaikutusten arviointimenettelyyn koulun lakkautuksen osalta. Ratkaisussa KHO 26.1.2018/297 vedottiin myös monialaisella viranomaistyöllä tehtävään lapsivaikutusten arviointiin jatkokäsittelyvaiheessa. KHO katsoi lyhyesti kummassakin tapauksessa, ettei hallinto-oikeuden päätöksen muuttamiseen ole perusteita.<sup>225</sup> Samoin Helsingin hallinto-oikeus totesi ratkaisun KHO 15.3.2017/1207 yhteydessä, että LOS:n määräykset eivät edellytä koulun lakkauttamisen ja lasten uuden lähikoulun osoittamisen yhteydessä sitä, että valmistelussa olisi tehtävä erillinen lapsen oikeuksia koskeva selvitys.<sup>226</sup>

Oikeuskäytännön perusteella oikeustila näyttäytyy siten sellaisena, että kuntaa edellytetään ottamaan huomioon päätösten vaikutukset lapsiin. Lapsivaikutusten arvioinnille on kuitenkin asetettu pelkkä vähimmäissisältö lapsen oikeuksien komitean toimesta eikä kansallisesta laista ilmene korkeampia vaatimuksia arviointimenettelylle. Niukka arviointi toimien vaikutuksista lapsiin ei voi vuorostaan toimia perusteena päätöksen kumoamiselle. Vaikka kuntaa pyritäänkin viranomaisohjeistuksilla kannustamaan lapsivaikutusten arviointiin päätöksenteossa<sup>227</sup>, lähtökohtana näyttää edelleen olevan se, että vain olennaisesti puutteellinen tai

---

<sup>222</sup> Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti 14, kohta 99, Iivonen – Pollari, s. 14.

<sup>223</sup> Iivonen – Pollari, s. 14–16.

<sup>224</sup> KHO 15.6.2018/2890.

<sup>225</sup> KHO 26.1.2018/298 ja KHO 26.1.2018/297.

<sup>226</sup> KHO 15.3.2017/1207.

<sup>227</sup> Ks. esim. Kauppinen – Heinämäki 2010, s. 2–46 ja Iivonen – Pollari 2022, s. 7–33.

tarkoituksellisesti harhaanjohtava valmistelu päätöksenteon pohjalla voi johtaa päätöksen kumoamiseen.<sup>228</sup>

### 4.3 Lapsen etu ja muut intressit

Lapsen edun arvioinnin ja määrittämisen jälkeen saatetaan havaita edun olevan ristiriidassa muiden perus- ja ihmisoikeuksien tai intressien kanssa. Nieminen onkin todennut, että lapsen etu ei merkityksestään huolimatta ole kuitenkaan mikään ”superihmisoikeus”, vaan se on aina yksittäisessä tapauksessa sovitettava yhteen lapsen omien sekä myös muiden ihmisten perus- ja ihmisoikeuksien kanssa.<sup>229</sup> Tilanne voi olla esimerkiksi sellainen, että yhden lapsiryhmän etu puoltaa tietyn kouluyksikön säilyttämistä, mutta toisen lapsiryhmän etu sen sijaan koulutuksen järjestämistä suuremmassa yksiköissä. On myös mahdollista, että muiden henkilöiden oikeudet ja edut asettuvat ristiriitaan lapsen edun kanssa. Ristiriitatilanteessa tulisi lapsen oikeuksien komitean mukaan tasapainottaa kaikkien osapuolten edut huolellisesti ja pyrkiä sovitteluratkaisun löytämiseen. Mikäli yhteensovittaminen ei ole mahdollista, punninnassa päätöksentekijän tulee pitää mielessä se, että lapsen edulla on ensisijaisuutensa takia korkeampi prioriteetti eikä se ole ainoastaan yksi huomioon otettavista seikoista.<sup>230</sup>

Lapsen edun kyseisessä tapauksessa konkretisoituvan sisällön lisäksi epävarmuutta saattaa aiheuttaa se, mikä on lapsen edun painoarvo muita asiassa otettavia seikkoja vasten. Monien muiden säännösten tapaan tämä edellyttää ratkaisijan harkintaa.<sup>231</sup> Kansallisesti tällainen viranomaisen harkintavalta on ollut tapana jakaa oikeusharkinnaksi ja tarkoituksenmukaisuusharkinnaksi, vaikka modernissa hallinnossa harkinta onkin harvoin pelkästään joko oikeus- tai tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Oikeusharkinnassa on ainakin periaatteessa mahdollista päästä ainoastaan yhteen lainmukaiseen ratkaisuun, jonka päätöksenteossa sovellettavat säännökset osoittavat. Koska nimenomaista kouluverkon muuttamista koskevaa sääntelyä ei ole, tarkoituksenmukaisuusharkinnan merkitys kasvaa. Tällaisessa tilanteessa viranomaisen ratkaisua ei perustella säännöksillä vaan esimerkiksi yhteiskunnalliset päämäärät korostuvat harkintavallan käytössä. Viranomaisen harkintavalta ei

---

<sup>228</sup> Ks. KHO 26.1.2018/297, Mäenpää 2023, s. 588.

<sup>229</sup> Nieminen 2004, s. 620.

<sup>230</sup> Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti 14, kohta 39.

<sup>231</sup> Hakalehto 2025, s. 71.

kuitenkaan oikeudellisesti arvioiden ole koskaan täysin vapaata, vaan etenkin laajan harkinnan piirissä tulkintaa ohjaavien periaatteiden, tavoitteellisten säännösten ja asian selvittämistä koskevien menettelysäännösten merkitys harkintavallan käytössä kasvaa.<sup>232</sup>

Hallinnon lainalaisuuden periaatteesta on huomattava, että väljätkin päätöksenteon kriteerit osoittavat arviointiperusteita, joihin harkintavalta on suhteutettava.<sup>233</sup> Peruskouluverkon muuttamisessa on kyse PL 16.1 §:n mukaisen maksuttoman perusopetuksen järjestämisestä ja tällöin erityinen harkintavaltaa ohjaava säännös on POL 6.1 §, jonka mukaan opetus tulee kunnassa järjestää siten, että oppilaiden matkat ovat mahdollisimman turvallisia ja lyhyitä asutuksen, koulujen ja muiden opetuksen järjestämispaikkojen sijainti sekä liikenneyhteydet huomioon ottaen.<sup>234</sup> Tämän säännöksen merkitystä kouluverkon muutoksissa on arvioitu aiemmin luvussa 3.1.2 mutta todettava on vielä, että POL 6 §:n esityöt sen enempää kuin oikeuskäytäntökään eivät ole asettaneet erityisiä harkintavallan rajoitteita opetuksen järjestäjälle tässä suhteessa. Koska harkintavaltaa käytettäessä tulee kuitenkin ottaa huomioon säännös kokonaisuudessaan, nykyään tulee erityisesti huomioida myös POL 3a §:n säännös lapsen edun ensisijaisuudesta perusopetusta suunniteltaessa, järjestettäessä ja siitä päätettäessä.<sup>235</sup> Lapsen edun ensisijaista huomioonottamista tukee myös PL 22 §, jonka mukaan julkisen vallan tulee turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Viranomaisen tulee soveltaa myös perus- ja ihmisoikeusmyönteistä tulkintaa ja harkintaa toiminnassaan.<sup>236</sup> Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan tulkintatilanteissa olisi erilaisista perusteltavissa olevista vaihtoehdoista pyrittävä omaksumaan sellainen, joka parhaiten edistää ihmisoikeusmääräysten toteutumista eli on näin määriteltynä ihmisoikeusystävällinen.<sup>237</sup>

Yleinen ristiriita päätöksenteossa saattaakin liittyä kunnan taloudellisiin resursseihin, eikä tästä syystä lasten kannalta paras ratkaisu ole aina mahdollinen.<sup>238</sup> Esimerkiksi KunL 1.1 §:n mukaan kunnan tulee järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestävällä tavalla eikä tämä välttämättä ole tarkoituksenmukaista useissa muutamien oppilaiden yksiköissä, ottaen erityisesti huomioon mahdollisen alueellisen taantumisen. Säännös on luonteeltaan tavoitteellinen ja se koskee kaikkea kunnan toimintaa. Ideana on, että kunnan tulisi

---

<sup>232</sup> Ks. Harjula – Prättälä 2023, s. 49–52, Mäenpää 2023, s. 522–524.

<sup>233</sup> Ks. Husa – Jyränki 2021, s. 96–98, Mäenpää 2023, s. 527.

<sup>234</sup> Myllymäki – Leinonen – Lahtinen 2020, s. 3.

<sup>235</sup> Ks. Mäenpää 2023, s. 527.

<sup>236</sup> Mäenpää 2023, s. 526.

<sup>237</sup> PeVL 2/1990 vp, s. 3.

<sup>238</sup> Aula 2011, s. 32.

välttää sellaisia päätöksiä, jotka kuormittavat kohtuuttomasti ympäristöä tai tulevia sukupolvia tai sisältävät suuria taloudellisia riskejä.<sup>239</sup> Myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9.2 artiklasta ilmenevän rahoitusperiaatteen mukaan kunnan lakisääteisistä tehtävistä säättämisen lisäksi tulee huolehtia, että kunnilla on tosiasialliset edellytykset selvittää kyseisistä tehtävistä.<sup>240</sup> Mikäli valtio heikentää kuntien tukea esimerkiksi valtionosuuksia vähentämällä, vaikuttaa tämä mahdollisesti maksuttoman ja laadukkaan perusopetuksen yhdenvertaiseen saatavuuteen valtakunnallisesti tarkasteltuna tai esimerkiksi lapsen oikeuteen lepoon ja vapaa-aikaan kouluverkon harventumisen seurauksesta. Asiassa korostuu näkökulma siitä, että vaikka kunnan koulun lakkauttaminen voi olla koulun oppilaiden kannalta negatiivinen päätös, kyse ei välttämättä ole lainvastaisesta menettelystä, vaikka tapauksessa lapsen oikeudet eivät tulisikaan maksimoiduksi. Hakalehto on esimerkiksi todennut, että lainsäätäjä saa toteuttaa monia erilaisia tavoitteita lainsäädännössä, kunhan ne pysyvät perus- ja ihmisoikeuksien rajoissa. Tällaiset toimet saattavat myös rajoittaa LOS:n mukaisia lapsen oikeuksia. Tällöin kuitenkin edellytetään sitä, että rajoituksille on hyväksyttävä tarkoitus eikä rajoitus muodostu esimerkiksi suhteellisuusperiaatteen vastaiseksi.<sup>241</sup>

Lapsen edun ensisijaisuutta suhteessa muihin intresseihin korostaa erityisesti velvollisuus edun arviointiin ja siksi lapsen edun sisällöllisen puolen lisäksi tulee kiinnittää huomiota myös sen menettelylliseen puoleen. Lapsen edun ensisijaisuuden voidaan siten nähdä edellyttävän päätöksenteossa myös sitä, että lapsen etua on tapauskohtaisesti korostetusti selvitetty ja arvioitu muiden päätöksenteon kannalta relevanttien seikkojen ohella. Vaikka kunnallinen päätöksentekijä olisikin esimerkiksi taloudellisten syiden takia päätöksenteossa ahtaalla, arviointivelvollisuus varmistaa osaltaan sitä, ettei lapsen etu jää tapauksessa huomioonottamatta. Asiassa tulee kuitenkin korostaa sitä, että lapsen edun tulisi punnintatilanteessa painaa vaakakupissa enemmän kuin muiden intressien ja tämä edellyttää lapsen edun sisällön tuntemisen lisäksi myös päätöksentekijän tahtoa asettaa se etusijalle päätöksenteossa.<sup>242</sup>

---

<sup>239</sup> HE 268/2014 vp, s. 135, Harjula – Prättälä 2023, s. 153.

<sup>240</sup> Ks. PeVL 67/2014 vp

<sup>241</sup> Hakalehto 2025, s. 136.

<sup>242</sup> Ks. lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti 14, kohta 35–40.

#### 4.4 Päätöksenteon perustelut ja lapsinäkökulma

Lapsen edun kannalta merkitykselliseksi nousee myös kansallisesti PL 21 §:stä ilmenevä ja HL 45 §:n määrittelevä oikeus saada perusteltu päätös. Päätösten perusteluissa on kyse erityisesti oikeusturvan toteutumisesta, koska niiden perusteella saadaan selville, onko viranomainen käyttänyt päätös- ja harkintavaltaansa lain ja hallinnon oikeusperiaatteiden mukaisesti.<sup>243</sup> Perusteluvollisuus toteuttaa myös osaltaan PL 2.3 §:n mukaista hallinnon lainalaisuuden vaatimusta.<sup>244</sup>

Lapsen oikeuksien komitea on korostanut perustelujen merkitystä menettelytakeena lapsen edun arvioinnissa ja määrittämisessä. Selkeät perustelut ilmentävät sen, onko toiminnan kohteena olevien lasten etu tullut arvioiduksi ja ensisijaisesti huomioon otetuksi päätöksenteossa. Perusteluissa tulisi ilmetä ainakin ne seikat, jotka on katsottu oleellisiksi lapsen edun arvioinnin kannalta sekä näiden seikkojen tapauskohtainen sisältö ja painoarvo.<sup>245</sup> Näiden voidaan nähdä konkretisoituvan LOS:n mukaisiin oikeuksiin.<sup>246</sup> Erityisesti perusteluvollisuuden painoarvo kasvaa silloin, jos päätös ei ole lapsen edun mukainen edun ensisijaisuudesta huolimatta. Yleinen toteamus siitä, että muut seikat ohittivat lapsen edun ei riitä vaan päätöksentekijän tulee eritellä ja selittää selkeästi, miksi muut seikat menivät kyseisissä olosuhteissa lapsen edun edelle.<sup>247</sup>

Yleinen päätöksen perusteluvollisuus ilmenee HL 45.1 §:stä, jonka mukaan päätös on perusteltava ja perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. HL 45.2 §:n mukaisissa tilanteissa perustelut voidaan kuitenkin jättää antamatta, esimerkiksi jos 5 kohdan mukaisesti perustelu on erityisestä syystä ilmeisen tarpeetonta. Tällaisissakin tilanteissa viranomaisen tulee kuitenkin perustella päätöksensä, jos aiemmin noudatettu vakiintunut tulkintalinja muuttuu. Lain esitöissä perusteluiden merkitys korostuu erityisesti oikeusturvan kannalta, sillä riittävät perustelut auttavat mahdollista muutoksenhakijaa arvioimaan muutoksenhaun tarvetta. Perusteluilla on merkitystä myös viranomaisen toimintaa kohtaan koettuun luottamukseen.<sup>248</sup>

---

<sup>243</sup> Ks. Mäenpää 2023, s. 545.

<sup>244</sup> Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, s. 227–231.

<sup>245</sup> Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti 14, kohdat 6 ja 97, Hakalehto 2025, s. 68.

<sup>246</sup> Ks. HE 127/2021 vp, s. 28, lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti 14, kohta 51.

<sup>247</sup> Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti 14, kohta 97, Tigerstedt-Tähtelä 2007, s. 677.

<sup>248</sup> HE 72/2002 vp, s. 100.

Lapsen edun kannalta perusteluvollisuus ei ole kuitenkaan näyttäytynyt erityisen vahvana kouluverkon muutoksissa, vaikka lapsen oikeuksien komitea onkin korostanut lapsen edun tapauskohtaisen sisällön perustelun tärkeyttä.<sup>249</sup> Tapauksessa KHO 18.4.2016/1408 valittaja on vedonnut koulujen yhdistämisestä tehdyn päätöksen HL 45 §:n vastaisuuteen, sillä koulujen yhdistämistä koskevaa päätöstä ei ollut valittajan mukaan perusteltu. Itä-Suomen hallinto-oikeus on tapauksessa todennut, että HL:n mukainen päätöksen perusteleminen edellyttää kunnallisen toimielimen päätöksen osalta lähtökohtaisesti sitä, että päätöksen perustelut ilmoitetaan päätöspöytäkirjassa, yleensä sen selostusosassa. Vaikka päätös olikin hallinto-oikeuden mukaan niukasti perusteltu, hallinto-oikeus kiinnitti tapauksessa huomiota siihen, että perusteluja ilmeni päätöksen oheismateriaalista. Hallinto-oikeus myös kiinnitti perusteluissaan huomiota siihen, että koulujen lakkauttamista koskevaa sääntelyä ei päätöksentekohetkellä ollut, eikä päätöksen kumoamista pidetty siten perusteltuna.<sup>250</sup> Myös tapauksessa KHO 15.3.2017/1207 Helsingin hallinto-oikeus arvioi perustelujen lainmukaisuutta ja totesi, että päätöksestä ilmenivät ne seikat ja selvitykset, jotka ovat vaikuttaneet asian ratkaisuun. Vaikka päätöksenteko olikin esitetyn selvityksen perusteella todettu lapsivaikutuksiin perustuvaksi, perusteluista ei kuitenkaan selvinnyt lapsen edun tapauskohtainen sisältö, sillä erillistä lapsen oikeuksia koskevaa selvitystä ei velvoittavan lainsäädännön puuttuessa ollut tehty.<sup>251</sup>

Kunnan päätöksenteon lisäksi myöskään tuomioistuinten perusteluissa lapsen etu ei ole saanut valtavasti jalansijaa. Lapsen oikeuksien komitea onkin antanut Suomelle suosituksia siitä, että tuomioistuinten ja hallintoviranomaisten tulisi kiinnittää niiden perustelut tiiviimmin lapsen etuun.<sup>252</sup> Vaikka esimerkiksi *Milka Sormunen* on havainnut KHO:n viittaavan korkeinta oikeutta useammin LOS:een<sup>253</sup>, tämä ei näyttäydy erityisen vahvasti kouluverkkoa koskevissa ratkaisuisissa. Näin on siitä huolimatta, vaikka valittaja olisikin nimenomaisesti vedonnut lapsen etuun tai muihin LOS:n mukaisiin oikeuksiin.<sup>254</sup> *Tuomas Ojanen* on myös todennut, että yleisesti tuomioistuimilla on taipumusta tyytyä siihen minimitasoon, jonka Euroopan ihmisoikeustuomioistuin oikeuskäytännöllään asettaa. Tällainen minimalismi voi saada aikaan sitä, että kyseistä oikeuskysymystä ei pidetä ollenkaan relevanttina, jos sellaista ei EIT:ssä ole

---

<sup>249</sup> Ks. lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti 14, kohta 97.

<sup>250</sup> KHO 18.4.2016/1408.

<sup>251</sup> Ks. KHO 15.3.2017/1207.

<sup>252</sup> CRC/C/FIN/ CO/4, kohta 27.

<sup>253</sup> Sormunen 2016, s. 155–184.

<sup>254</sup> Ks. esim. KHO 15.6.2018/2890 ja KHO 15.3.2017/1207.

ollenkaan käsitelty.<sup>255</sup> Lapsen etu ei ilmene Euroopan ihmisoikeussopimuksesta, mutta EIT on kuitenkin perustanut ratkaisujaan myös LOS:n mukaiseen lapsen etuun.<sup>256</sup> EIT:n tapaukset ovat usein kuitenkin näyttäneet liittyvän esimerkiksi kehitysvammaisuuteen ja etnisyyteen perustavaan syrjintään kouluverkkokysymyksissä, eikä tästä syystä oikeuskäytäntö tuo erityistä lisäarvoa käsiteltävän aiheen suhteen.<sup>257</sup>

Lapsinäkökulman vajavaisuutta voidaan havaita myös esimerkiksi tapauksesta KHO 15.6.2018/2890, jossa hallinto oikeus painotti kunnan päätösvaltaan kuuluvan sen arvioiminen, onko tehty ratkaisu kunnan asukkaiden edun mukainen. Lapsioikeudellisesta näkökulmasta tämä on hieman epätydyttävä painopiste, sillä yleisesti kuntalaisten edun korostaminen on vähintäänkin omiaan tallomaan alleen esimerkiksi sen, onko koulua lakkautettaessa lapsen etu syrjäytynyt jonkun toisen intressin, kuten kustannussyiden edeltä tai onko lapsivaikutuksia edes arvioitu osana kuntalaisvaikutuksia LOS:n yleisperiaatteisiin perustuen.<sup>258</sup> Ongelmallisena voidaan pitää sitä, jos tarkastelua suoritetaan perinteiseen tapaan vain hallinto-oikeudellisesti korostaen kunnallista itsemääräämisoikeutta sekä POL:n mukaisia velvoitteita sillä tällöin lapsen oikeuksia koskevat kysymykset voivat jäädä huomioon ottamatta.<sup>259</sup> Vaikka lapsen edun arviointi onkin tapauskohtaista kokonaisharkintaa eikä lapsen etu ole ainoa huomioon otettava seikka päätöksenteossa, lapsen oikeuksien komitea on kuitenkin todennut, että aikuisen arvio lapsen edusta ei voi ohittaa velvollisuutta kunnioittaa kaikkia yleissopimuksen mukaisia lapsen oikeuksia.<sup>260</sup> Tapauksen kaikista tosiseikoista ei luonnollisesti ulkopuolisena tarkastelijana voida saada selkoa ja vaikka esitetyn selvityksen mukaan asian valmistelussa ollaan kiinnitetty myös huomiota lapsen etuun liittyviin näkökohtiin, perusteluista ei selviä esimerkiksi se, onko asiassa kunnallisen päätöksentekijän toimesta kuultu yhtäkään lasta, joita päätös aidosti koskettaa.<sup>261</sup> Näin ollen vaikka lapsen etu ei LOS:n merkityksessä olisikaan tapauksessa toteutunut, kunta on silti päässyt sanomaan viimeisen sanan asukkaidensa edusta.

Erytisesti kuntien itsehallintonsa nojalla tekemissä päätöksissä korostuu kuitenkin se, että myös tuomioistuinten tulee tunnustaa tapauksissa eri suuntiin vetävät intressit, eikä siten tuomioistuin voikaan pelkästään omaksua eräänlaista lapsen oikeuksien lobbajärjestön

---

<sup>255</sup> Ojanen 2011, s. 447.

<sup>256</sup> Lavidia ja muut v. Kreikka 30.5.2013.

<sup>257</sup> Ks. esim. G.L. v. Italia 10.12.2020, Salay v. Slovakia 27.05.2025 ja Djeri v. Latvia 18.10.2024.

<sup>258</sup> Ks. Iivonen – Pollari 2022, s. 14.

<sup>259</sup> Hakalehto-Wainio 2012, s. 239.

<sup>260</sup> Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti 14, kohta 4.

<sup>261</sup> Ks. KHO 15.6.2018/2890.

roolia.<sup>262</sup> Tuomioistuinten kannalta on lisäksi todettava, että erityisesti lapsen edun monitulkintaisuus aiheuttaa sen, että etua ei voida arvioida yksiselitteisesti oikein-väärin-akselilla eikä perustella myöskään syllogismimallin mukaisesti.<sup>263</sup> Siten tuomioistuin joutuu tukeutumaan argumentaation keinoihin, millä toki voidaan välttää kaavamaisien ratkaisujen syntyminen. Huonona esimerkkinä tällaisesta on kuitenkin havaittavissa hallinto-oikeuksien ratkaisujen ”siunaaminen” eli hyväksyminen tarkemmin perustelematta, joista puuttuu argumentatiivisuus kokonaan.<sup>264</sup> Sormusen mukaan tuomioistuimien olisikin hyvä kiinnittää huomiota siihen, onko lapsen etua harkittu, onko arvioinnin perusteita avattu ja ovatko prosessuaaliset velvoitteet tulleet noudatetuiksi.<sup>265</sup>

Kouluverkon muutoksia koskeva oikeuskäytäntö on tutkielmasta havaitulla tavalla ollut kohtuullisen vähäistä KHO:ssa. Huomiota on kuitenkin kiinnitettävä siihen, että perus- ja ihmisoikeusviittausten määrän sijasta merkityksellisempää on viittausten laatu. Tarkastelun kannalta ratkaisevaa on, miten lapsen etu on ymmärretty, miten tämä ymmärrys on tuotu esiin perusteluissa sekä millä tavoin se on vaikuttanut oikeuskysymysten ratkaisemiseen.<sup>266</sup> Asiassa on kuitenkin korostettava myös sitä, että POL 3a §:n voimaantulon jälkeen KHO:ssa ei ole käsitelty uusia valituksia koskien kouluverkon muutosten oikeellisuutta. Kysymykseksi jää, miten tämä säännös olisi mahdollisesti ilmennyt aiemmissa hallintotuomioistuinten perusteluissa, vaikka todettava on, että LOS on ollut jo pitkään Suomessa laintasoisena voimassa ja se onkin saatettu mieltää lähinnä pelkkänä julistuksenomaisena toiveena perusopetuksen alalla.<sup>267</sup> Tulevien valitusten osalta tuomioistuin on uuden perusteluvollisuuden edessä, sillä perinteisten perheoikeudellisten arviointien lisäksi lapsen etua tulee nyt tarkastella suoraan POL:sta ilmenevällä tavalla myös perusopetuksen kontekstissa.<sup>268</sup> POL 3a §:ää koskevassa sivistysvaliokunnan mietinnössä on katsottu, että lapsen edun sijainti POL 1 luvun yhteydessä korostaa sen asemaa kaikissa POL:n mukaisissa toiminnoissa, kuten myös kouluverkon muutoksia tehtäessä.<sup>269</sup>

---

<sup>262</sup> Ks. Tigerstedt-Tähtelä 2007, s. 662.

<sup>263</sup> de Godzinsky 2014, s. 15.

<sup>264</sup> Ks. Ojanen 2011, s. 448, de Godzinsky 2014, s. 15. Ks. esim. KHO 15.6.2018/2890.

<sup>265</sup> Sormunen 2021, s. 6.

<sup>266</sup> Ks. Länsineva 2011, s. 466.

<sup>267</sup> Hakalehto-Wainio 2011, s. 511.

<sup>268</sup> Myöskään perheoikeudellisessa oikeuskäytännössä lapsen oikeudet eivät ole aina olleet nimenomainen perustelun tapa, vaan oikeudet ovat painottuneet lainsäädäntötyöhön sekä laillisuusvalvontaan. Ks. Koulu 2014, s. 313.

<sup>269</sup> Ks. SiVM 1/2022 vp, s. 9.

#### 4.5 Lainsäädännön kehitysaskeleet: ehdotuksia kansallisten menettelytakeiden parantamiseksi

Tutkielmassa on arvioitu lapsen edun arvioinnin ja määrittämisen sisältöä voimassa olevan oikeuden mittapuun. Kuitenkin oikeustieteessä saatetaan kiinnittää huomiota myös tulevaan, niin sanotuin oikeuspoliittisin eli *de lege ferenda* -kannanotoin.<sup>270</sup> Esitetään siten tämänkin tutkielman pohjalta lopuksi muutamia kannanottoja siitä, miten kouluverkon muutoksissa lapsen edun arviointi sekä määrittäminen voisi toteutua paremmin.

Vaikka lapsen etu ei voikaan olla täysin sisällötön käsite, esimerkiksi Sormusen mukaan päätöksentekoprosessiin ja lasten oikeuksien toteutumista edistäviin rakenteisiin keskittyminen turvaa tehokkaammin lapsen etua kuin lapsen edun ymmärtäminen sisällöllisenä velvoitteena.<sup>271</sup> Erityisesti kouluverkon muutoksissa kollektiivisen lapsen edun selvittämisen osalta näkökulma vaikuttaakin erityisen perustellulta, sillä ryhmän jokaisen yksittäisen lapsen edun eksaktia sisältöä ei ole ainakaan tarkoituksenmukaista selvittää. Tämä lapsen edun kontrollifunktio siten kääntää katseensa sellaiseen päätöksentekoprosessiin, jossa lapsi pääsee täysimääräisesti nauttimaan oikeuksistaan.<sup>272</sup>

Lapsen oikeuksien komitean mukaan lapsen edun arviointi ja määrittäminen edellyttävät menettelytakeita. Komitea painottaa tätä tiukkaa kaksivaiheista menettelyä viranomaisen velvollisuutena päätöksenteossa mutta tästä huolimatta olisi silti naivia ajatella, että erityisesti kunnan viranomaisen soveltaisi aina tarkasti tällaista menettelyä sitä tarkentavien säännösten puuttuessa.<sup>273</sup> Kouluverkkoa muutettaessa POL 3a § velvoittaa toki lapsen edun ensisijaiseen huomioimiseen ja vaikka lain esitöiden mukaan harkinnassa tulisikin ottaa huomioon lapsen oikeuksien komitean linjaukset<sup>274</sup>, se miten kunnallinen päätöksentekijä käytännössä alkaa tällaiseen soft law -aineistoon perehtymään on toinen kysymys.

Lapsen oikeuksien komitea on korostanut lapsivaikutusten arviointia yhtenä menettelytakeena lapsen edun toteutumisen osalta. Komitean mukaan aina kun tehdään tiettyyn lapseen, tiettyyn

---

<sup>270</sup> Siltala 2003, s. 64.

<sup>271</sup> Sormunen 2021, s. 6.

<sup>272</sup> Ks. Zermatten 2010, s. 492–493.

<sup>273</sup> Ks. lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti 14, kohdat 6 ja 86–87.

<sup>274</sup> HE 127/2021 vp, s. 28, Mäenpää 2023, s. 524.

lapsiryhmään tai yleisesti lapsiin vaikuttavia päätöksiä, päätöksenteossa on arvioitava päätöksen mahdollisia (myönteisiä tai kielteisiä) vaikutuksia kyseiseen lapseen tai lapsiin. Valtiot voivat kehittää erilaisia menettelytapoja ja -käytäntöjä tämän toteuttamiseksi<sup>275</sup> mutta Suomessa tällaisia ei kuitenkaan ole laintasolla tehty, vaan lapsivaikutusten arviointi on jäänyt lähinnä viranomaissuosituksen ja -ohjeiden tasolle.<sup>276</sup> Yksi mahdollisuus olisi säätää lailla ja tarvittaessa tarkentaa asetuksen tasolla lapsivaikutusten arviointimenettelyn sisältö ja menettelytavat, kuten on tehty esimerkiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetussa laissa (5.5.2017/252) ja asetuksessa (11.5.2017/277). Tällainen menettelytae tukisi osaltaan hyvän hallinnon toteutumista asian kattavamman ja monipuolisemman selvittämisen muodossa, jossa lapsen oikeuksia painotetaan asianmukaisen korostetusti muita asiassa huomioon otettavia seikkoja vasten.<sup>277</sup> Erillisen lapsivaikutusten arviointimenettelyn toteuttaminen voisi osaltaan myös selkeyttää päätösten perusteluja siitä, mitä lapsen edun kyseisessä tapauksessa katsottaisiin sisältävän. Huomattava onkin, että selkeät, oikeudelliset perustelut ovat yksi osa lapsen edun menettelysäännöllistä ulottuvuutta ja yksi menettelytae lapsen edun toteutumisen kannalta.<sup>278</sup> Edellä mainittua lievempi ja mahdollisesti helpommin toteutettavissa oleva lainsäädäntötoimi olisi lisätä lapsivaikutusten arviointia yleisesti ohjaava säännös POL:n yhteyteen.

Lasten osallisuus on lapsivaikutusten arvioinnin olennainen osa, sillä kuuleminen auttaa muodostamaan riittävää tietopohjaa arvioinnin pohjalle. Asian kattavamman selvittämisen lisäksi lapsen oikeus osallisuuteen tunnustetaan sekä LOS:ssa että PL 6.3 §:ssä. Edelleen hyvän hallinnon kannalta mahdollisimman kattava kuuleminen auttaa päätöksentekijää arvioimaan päätöksen positiivisia ja negatiivisia vaikutuksia eri lapsiin ja heidän perheisiinsä arvioitaessa sitä, mikä on yleisesti kaikkien kuntalaisten edun mukainen päätös.<sup>279</sup> Lapsen oikeuksien komitea on myös huomauttanut Suomea siitä, että lasten näkemykset eivät tule riittävän hyvin huomioon otetuiksi lasta koskevassa päätöksenteossa.<sup>280</sup> Yksi mahdollisuus olisi sisällyttää tällainen kattavampi kuulemismenettely esimerkiksi edellä esitettyyn ”lakiin lapsivaikutusten arvioinnista” tai POL:iin. Vaikka lähtökohtaisesti kunnan omaan harkintaan kuuluukin päättää eri kuulemisen tavoista KunL 22 §:n mukaisesti eivätkä kankeasti säädetyt kuulemismenettelyt

---

<sup>275</sup> Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti 14, kohdat 6 ja 99.

<sup>276</sup> KHO 15.6.2018/2890, Iivonen – Pollari 2022, s. 7–33.

<sup>277</sup> Ks. Iivonen – Pollari 2022, s. 14, Mäenpää 2023, s. 92.

<sup>278</sup> Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti 14, kohdat 6 ja 97.

<sup>279</sup> Ks. Armila 2021, s. 1–2.

<sup>280</sup> CRC/C/FIN/CO/5-6, s. 5.

ole välttämättä edes tarkoituksenmukaisia, päätös koulun lakkauttamisesta koskee kuitenkin tarkoin rajattua piiriä lapsia ja heidän perheitään. Mikäli tällaisille lapsille tarjottaisiin mahdollisuus tuoda esiin omia kokemuksiaan ja näkemyksiään esimerkiksi koulussa heille entuudestaan tutun opettajan välityksellä, voisi tämä – yhdessä selkeän ja perusteluiltaan avoimen lapsivaikutusten arviointimenettelyn kanssa – myös edistää päätöksen hyväksymistä, vaikka koulu lopulta tulisikin lakkautetuksi.<sup>281</sup> On huomionarvoista, että lasten moninaisuus vaikuttaa siihen, etteivät erityisesti nuoremmat lapset välttämättä uskalla osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan tai olla aktiivisia esimerkiksi oppilaskunnassa tai nuorisovaltuustossa. Tämän seurauksena heidän mielipiteensä saattavat jäädä kuulematta, erityisesti tilanteissa, joissa vanhemmat eivät aktiivisesti edistä lastensa näkemysten huomioon ottamista.

---

<sup>281</sup> Ks. Iivonen – Pollari 2022, s. 28.

## 5 Lopuksi

### 5.1 Tutkimuskysymysten reflektointi

Tutkielman alussa<sup>282</sup> esitettiin seuraavat tutkimuskysymykset: Mitä lapsen etua arvioitaessa ja määritettäessä tulee ottaa huomioon kunnan peruskouluverkon muutoksissa Suomessa? Miten lapsen oikeus saada etunsa arvioiduksi ja ensisijaisesti huomioon otetuksi ilmenee kunnan peruskouluverkon muutoksissa KHO:n oikeuskäytännön perusteella? Tämän lisäksi esitettiin, tulisiko kansallisia menettelytakeita parantaa lapsen edun asianmukaisen täytäntöönpanon toteutumiseksi ja jos kyllä, niin miten.

Kysymyksiä lähestyttiin erityisesti pääluvusta 3 havaiten oikeusperustaisesti, ymmärtämällä lapsen etu LOS:n mukaisten oikeuksien summana. Tutkielmassa on pyritty hahmottamaan LOS:n yleisperiaatteiden avulla lapsen edun arvioinnissa huomioon otettavia eräitä olennaisia tekijöitä kouluverkon muutosten kannalta. Oikeuskohtaisia havaintoja on esitetty niitä koskevissa alaluvuissa. Esittelystä huolimatta tulee silti huomioida, että lapsen edun tapauskohtaisuuden seurauksesta edun perusarvioinnissa kaikki tekijät eivät kuitenkaan ole välttämättä olennaisia kaikissa tapauksissa ja joissain tapauksissa muiden lapsen oikeuksien mukaiset tekijät saattavat olla olennaisia. Tekijöiden sisällöt voivat myös näyttäytyä tapausten välillä erilaisina (esimerkiksi tiheään asutun versus harvaan asutun kunnan kouluverkko) ja siksi arvioinnissa tekijöille tuleekin antaa tässä vaiheessa tapauksen kannalta konkreettinen sisältö.<sup>283</sup>

Lapsen etua arvioitaessa on mahdollista myös päätyä tilanteeseen, jossa käytettävät tekijät näyttäytyvät olevan ristiriidassa keskenään. Kouluverkkokysymyksissä esimerkiksi oikeus laadukkaaseen opetukseen voi näyttäytyä olevan ristiriitainen suhteessa lapsen oikeuteen lepoon ja vapaa-aikaan. Lapsen oikeuksien komitean mukaan tällaisessa tilanteessa tulee suorittaa tekijöiden välistä punnintaa sen selvittämiseksi, mikä on kyseisessä tilanteessa lapsen etu.<sup>284</sup> Lapsen edun arviointivaiheessa tulee kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, ettei etua arvioitaessa kiinnitetä huomiota siihen negatiivisesti vaikuttaviin tekijöihin.<sup>285</sup>

---

<sup>282</sup> Ks. luku 1.2.2.

<sup>283</sup> Ks. lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti 14, kohdat 46 ja 80.

<sup>284</sup> Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti 14, kohta 81.

<sup>285</sup> Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti 14, kohta 51.

Kuitenkin kuten hallintotuomioistuimien kouluverkon muutoksia koskevasta oikeuskäytännöstä havaitaan, lapsinäkökulma on vaikuttanut jääneen sekä kunnan päätöksenteossa että tuomioistuinkäytännössä hallinto-oikeudellisten arviointien jalkoihin. Oikeuskäytännön perusteella lähtökohtana vaikuttaa olevan siten se, että kunta voi laajan harkintavallan piirissä päättää itse tavasta, miten se järjestää maksuttoman perusopetuksen alueensa oppivelvollisille. Kunnan harkintavalta ei ole kuitenkaan täysin vapaata, sillä kunta toteuttaa toiminnassaan perustuslaillista jokaisen oikeutta maksuttomaan perusopetukseen, erityisesti POL:n säännösten mukaan. Kuitenkin kuten Hakalehto on todennut, opetustoimen lainsäädännön lähtökohtana ei alun perin ollut lapsen etu tai ylipäättään lapsen oikeudet.<sup>286</sup> POL ei huomioi esimerkiksi kovinkaan kattavasti lapsen oikeutta leikkiin, lepoon ja vapaa-aikaan, kuten aiemmin luvussa 3.1.2 huomattiin.

Lapsinäkökulman vähäisyys välittyy myös kouluverkon muutoksia koskevan päätöksenteon valmistelusta. Kunnanvaltuuston harkintavaltaan kuuluu lähtökohtaisesti arvioida valmistelun riittävyys päätöksenteon pohjalla. Laista ei myöskään ilmene vaatimuksia lapsivaikutusten arvioinnille, vaan riittäväksi on nähty kiinnittää ainakin jollain tasolla huomiota lapsen etuun liittyviin näkökohtiin.<sup>287</sup> Asiassa tuleekin kiinnittää huomiota siihen, että lapsen etua tulisi arvioida kaikki LOS:n oikeudet huomioon ottaen eikä menestyksekkäs arviointi ole onnistunut, mikäli jokin yksittäinen oikeus jätetään arvioinnin ulkopuolelle.<sup>288</sup> Lapsen edun tietoinen arvioiminen onkin edellytys sille, että etu voitaisiin ottaa ensisijaisesti huomioon punnittaessa sitä vasten muita asiassa vaikuttavia seikkoja.<sup>289</sup>

Vaikka lapsen etu päätöksenteossa tulisikin arvioiduksi, edun sisältö kyseisessä tapauksessa ei välity kuntalaisille ilman edun sisällön perustelemista. Tältä osin oikeuskäytäntö keskittyy erityisesti kouluverkon muuttamiseen ja koska sitä koskevia säännöksiä ei nimenomaisesti ole, päätöksenteon pöytäkirjasta ilmenevät perustelut voivat olla hyvin vapaamuotoisia.<sup>290</sup> Koska myöskään lapsivaikutusten arviointia koskevaa kansallista sääntelyä ei ole, perusteluvollisuuden vapaamuotoisuus vaikuttaa pätevän myös tähän, vaikka lapsen oikeuksien komitea painottaakin lapsen edun menettelysääntönä edellyttävän edun sisällön

---

<sup>286</sup> Hakalehto 2025, s. 390.

<sup>287</sup> Ks. KHO 15.6.2018/2890.

<sup>288</sup> Ks. HE 127/2021 vp, s. 28.

<sup>289</sup> Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti 14, kohta 37.

<sup>290</sup> KHO 18.4.2016/1408.

kuvaamista ja sen selittämistä, miten etu on punnittu muita asiassa vaikuttavia intressejä vasten.<sup>291</sup>

Näiden esitettyjen havaintojen pohjalta esitettiin vielä mahdollisuus lapsivaikutusten arviointia koskevaa sääntelyä varten. Näin ollen yksi mahdollisesti suurin edellytys muutoksen toteutumiseksi on riittävä poliittinen konsensus. Lapsen edun sisältöä ja merkitystä koskevan tietoisuuden ei voikaan katsoa riittävän lapsen edun asianmukaiseksi toteutumiseksi, mikäli tällaisen menettelyn toteuttaminen jää sitä tarkentavan sääntelyn puuttuessa kunkin kunnallisen päätöksentekijän omaan harkintaan. Asiaa käsiteltäessä ei kuitenkaan tule väheksyä erityisesti POL 3a §:n merkitystä sen juridisen merkityksen lisäksi myös aihepiiriä koskevaa tietoisuutta lisäävänä normina ja muutoksen mahdollistajana.

## 5.2 Johtopäätökset

Tutkielman alussa esitettyjen tutkimuskysymysten uudelleentarkastelun jälkeen voidaan tutkielman löydösten perusteella tehdä sellainen kokoava johtopäätös, että lapsen etu ei ainakaan vielä ole vakiinnuttanut asemaansa kouluverkon muuttamista koskevassa päätöksenteossa. Lapsen edun sisältöä koskevan tietoisuuden puutteellisuus saattaa saada aikaan sen, että etua arvioidaan toispuolisesti ja eräitä lapselle kuuluvia oikeuksia laiminlyödään toisten oikeuksien kustannuksella. Huonoimmista tilanteista lapsen etua tai muita lapsen oikeuksia ei arvioida välttämättä ollenkaan, mikäli korostetaan ainoastaan kunnan itsemääräämisoikeutta sekä POL:n mukaisia velvoitteita.<sup>292</sup> Vaikka POL 3a § tuokin lapsen edun ensisijaisuuden periaatteen tiiviimmin mukaan perusopetuksen yhteyteen, säännös on pelkistetyksi tulkiten kuitenkin yksi uusi harkintavaltaa ohjaava normi, joka ei itsessään taianomaisesti tuo lapsen etua koko merkityksessään kunnallisen päätöksentekijän alitajuntaan.

Ongelman yhden mahdollisen apukeinon, kansallisen säätelyn tarkentamisen lisäksi tulee huomioda myös se, että perus- ja ihmisoikeusjärjestelmän muotoutumiseen vaikuttavat ylikansallisten ratkaisujen lisäksi kansalliset ratkaisut. Järjestelmän vaikuttavuuden voidaankin katsoa konkretisoituvan juuri kansallisella tasolla.<sup>293</sup> Kuitenkin, kuten tutkielmassa aiemmin esitettiin, uutta kouluverkon muutoksia koskevaa KHO:n oikeuskäytäntöä ei ole tullut POL 3a

---

<sup>291</sup> Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti 14, kohta 6.

<sup>292</sup> Ks. Hakalehto-Wainio 2012, s. 251.

<sup>293</sup> Koskelo 2012, s. 123.

§:n säätämisen jälkeen. Nimenomaisen lapsivaikutusten arviointia koskevan sääntelyn puutteessa jääkin nähtäväksi, tuleeko säännös muuttamaan mitään KHO:n tulkintakäytännössä. Nykysääntelyn valossa kirjoittaja myöntää olevansa skeptinen tämän asian suhteen. Konkreettiset menettelysäännöt mahdollistaisivat hallintotuomioistuimen puuttuvan tehokkaammin KunL 135 §:n tilanteissa päätöksen oikeellisuuteen ja ilman tällaisia säännöksiä tuomioistuin tuskin uskaltautuu astumaan kunnallisen päätöksentekijän varpaille. Mikäli lapsen etua koskeva KHO:n perustelukäytäntö jatkaa niukkaa linjaansa, voidaan pitää todennäköisenä, että lapsen edun säännöllistä soveltamista koskeva muutos kouluverkon muutoksissa tuskin saa alkunsa ainakaan tuomioistuimesta.<sup>294</sup> Yksinomaan lainsäätäjät tai tuomioistuin ei kuitenkaan voi valistaa kuntia lapsen edun sisällöstä tai sen merkityksestä. Kuten luokkahuoneessakin, opettajalta saatujen tietojen lisäksi oppiminen vaatii erityisesti oppilaan omaa tahtoa ymmärtää hänelle opetettua sisältöä. Viranomaisohjeistuksia verrattaessa oppikirjoihin merkitystä onkin annettava sille, minkä arvon oppija käytännössä kirjansa sisällölle antaa.

Kunnallisen päätöksentekijän yrittäessä käsittää lapsen edun ensisijaisuutta auttaa edun hahmottaminen niin menettelyllisenä kuin sisällöllisenä oikeutena, eikä etua voikaan tarkastella menestyksekkäästi ainoastaan yhden sen elementin kautta. Vielä kerran tulee myös korostaa, ettei edun ensisijaisuus tarkoita sitä, että etu kävelisi suoraan kaikkien muiden intressien yli vaan sitä, että lapsen etu ensinnäkin arvioidaan asianmukaisella laajuudella niin, ettei se jää näiden muiden intressien alle. Vaikka arviointi vaikuttaisi päätöksentekijästä haastavalta tehtävältä lapsen edun jokaisessa eri soveltamistilanteessa konkretisoituvan sisällön vuoksi, hedelmällinen tapa onkin arvioida lapsen etua sen muuttumattoman sisällön avulla. Tämä tarkoittaa edun arviointia LOS:n mukaisten lapsen eri oikeuksien kautta. Siten kunnallinen päätöksentekijä voikin kysyä itseltään, miten lakkautusuhan alla olevan koulun lopettaminen vaikuttaisi kunnan lapsiin; tukeeko vai haittaako se esimerkiksi LOS:n mukaisia koulutuksen tavoitteiden toteutumista tai oikeutta lepoon, leikkiin ja vapaa-aikaan? Edistääkö päätös yhdenvertaisuutta kuntalaisten välillä vai toisin päin?<sup>295</sup> Sisällöllisesti lapsen edun toteutumisessa on keskeistä vielä lapsen osallisuuden toteutuminen. Lapsen edun arviointia suorittaessaan kunnan päätöksentekijän tulisikin kysyä itseltään myös sitä, millaista tietoa lapset voisivat tuoda päätöksentekoon, jota aikuiset eivät voi saada selville muuten kuin kysymällä lapsilta suoraan.<sup>296</sup> Lasten omien kokemusten ja mielipiteiden kautta päätöksenteon

---

<sup>294</sup> Ks. CRC/C/FIN/CO/5-6.

<sup>295</sup> Iivonen – Pollari 2022, s. 17–18.

<sup>296</sup> Iivonen – Pollari 2022, s. 24.

voikin nähdä ulottuvan aidosti niiden lasten elämiin, joita koulun lopettaminen oikeasti koskettaa.

Kuntien kohdatessa jälleen uusia taloudellisia haasteita tulisi oikeudellisten rakenteiden kestää yhteiskunnallisten muutosten mukana. Suunniteltujen kuntien valtionosuuksien vähentämisen seurauksena onkin hyvin mahdollista, että kuntien kouluverkot tulisivat harvenemaan entisestään. Olisikin siksi tärkeää, että lapsen edun periaate POL 3a §:ssä ei jää vaille merkitystä kouluverkkoja koskevassa käytännön päätöksenteossa. Vaikka lapsen etu ei pelastanutkaan esimerkiksi Taimelan koulun yläastetta kymmenisen vuotta sitten, edun löytäminen tiensä POL:n kirjaimien tarjoaa ainakin yhdelle entiselle lapselle mielihyvää siitä, että lapsen oikeudet ovat ottaneet uuden askeleen eteenpäin perusopetuksen kokonaisuutta ohjaavana tekijänä.<sup>297</sup>

---

<sup>297</sup> HE 127/2021 vp, s. 28.