

Jenna Laine

**ENNALTAEHKÄISEVÄ OIKEUSTURVA  
SOSIAALIHUOLLOSSA  
ASIAN SELVITTÄMINEN, KUULEMINEN JA  
ITSEMÄÄRÄÄMISOIKEUS**

Johtamisen ja talouden tiedekunta

Kandidaatin tutkielma

Huhtikuu 2020

# TIIVISTELMÄ

Jenna Laine: Ennaltaehkäisevä oikeusturva sosiaalihuollossa – Asian selvittäminen, kuuleminen ja itsemääräämisoikeus  
Kandidaatin tutkielma  
Tampereen yliopisto  
Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma  
Huhtikuu 2020

---

Tämän tutkimuksen tarkoituksena oli tarkastella asiakkaan ennaltaehkäisevää oikeusturvaa sosiaalihuollossa. Ennaltaehkäiseviin oikeusturvakeinoihin voidaan lukea monia elementtejä, mutta tämän tutkimuksen tarkastelu on rajattu koskemaan asian riittävää selvittämistä, asianosaisen kuulemistä sekä asiakkaan itsemääräämisoikeutta.

Itsemääräämisoikeus on tärkeimpiä oikeusturvantakeita sosiaalihuollossa, koska sen piirissä voidaan merkittävästi puuttua yksilön henkilökohtaisiin perusoikeuksiin. Itsemääräämisoikeuden ansiosta asiakkaalla on oikeus ilmaista mielipiteensä ja tahtonsa sosiaalihuollon toteuttamisesta. Viranomaisen on toteutettava asiakkaan itsemääräämisoikeutta kuulemalla tämän näkemyksiä ja huomioitava ne päätöksiä tehdessään. Lisäksi viranomaisella on muutoinkin velvollisuus selvittää sosiaalihuoltoa koskeva asia riittävästi ja asianmukaisesti. Yksi tärkeimmistä viranomaisen käytössä olevista selvityskeinoista on asianosaisen kuuleminen.

Tutkimuksessa vastataan kysymykseen: Miten asian selvittäminen, asianosaisen kuuleminen ja itsemääräämisoikeus tulee huomioida lainsäädännön perusteella? Tutkimuskysymykseen vastataan systemaattisella menetelmällä. Aineistona tutkimuksessa on käytetty voimassa olevaa lainsäädäntöä, lainvalmisteluaineistoa sekä oikeuskirjallisuutta. Lisäksi tutkimuksessa on tarkasteltu korkeimpien oikeusasteiden oikeuskäytäntöä.

Asian selvittämiseksi, asianosaisen kuulemiseksi ja itsemääräämisoikeudelle asetetaan lainsäädännössä puitteet sekä erilaisia vaatimuksia. Säännöksiä sisältyy sekä yleis- että erityislainsäädäntöön. Aihetta koskee myös perustuslaintasoinen sääntely, sillä yksilön oikeusturva suojataan perusoikeutena. Lisäksi itsemääräämisoikeus pohjautuu perusoikeuksiin, vaikka sitä ei nimenomaisesti ole perustuslaissa turvattu.

Tutkimuksen tärkein johtopäätös on se, että asian selvittäminen, kuuleminen ja itsemääräämisoikeus tulee sosiaalihuollossa huomioida yhdessä. Kun yhtä elementtiä aletaan toteuttaa, kohdataan lopulta seuraava, jonka periaatteet tulee myös toteuttaa. Yksikään elementti ei toteudu riittävällä tavalla, ellei muita oteta sen ohella asianmukaisesti huomioon.

Avainsanat: ennaltaehkäisevä oikeusturva, selvittäminen, kuuleminen, itsemääräämisoikeus

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

# Sisällys

LÄHTEET .....	iv
1. JOHDANTO.....	1
1.1 Tutkimuksen lähtökohdat ja tutkimustehtävä.....	1
1.2 Sosiaalihuollon ala.....	3
1.3 Oikeusturvan yleiset lähtökohdat .....	5
2. ASIAN SELVITTÄMINEN.....	7
2.1 Selvityksen sisältö ja tavoitteet .....	7
2.2 Selvitysvastuun jakautuminen.....	8
2.2.1 Virallisperiaate .....	8
2.2.2 Asianosaisen selvittämismvelvollisuus .....	9
2.3 Selvityskeinot.....	11
3. ASIANOSAISEN KUULEMINEN .....	13
3.1 Kuulemisen periaate.....	13
3.2 Puhevallan käyttö.....	15
3.3 Lapsen puhevalta lastensuojeluasiassa.....	18
4. ITSEMÄÄRÄÄMISOIKEUS .....	21
4.1 Itsemääräämisoikeuden lähtökohdat .....	21
4.2 Sosiaalihuollon asiakkaan itsemääräämisoikeus.....	23
4.3 Alaikäisen asiakkaan asema .....	25
4.4 Tahdosta riippumaton hoito .....	27
5. POHDINTA.....	30

## LÄHTEET

Kirjallisuus:

*Aer, Janne:* Lastensuojeluoikeus. Sanoma Pro Oy. Helsinki 2012.

*Arajärvi, Pentti:* Johdatus sosiaaioikeuteen. Talentum. Helsinki 2011.

*Hallberg, Pekka:* Oikeusturva (PL 21 §). Teoksessa Hallberg, Karapuu, Ojanen, Scheinin, Tuori, Viljanen (toim.): Perusoikeudet. Alma Talent Fokus. Helsinki 2010.

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

*Huhtanen, Raija:* Viranomaisen tiedonhankinta ja asian selvittäminen sosiaaioikeudessa. Teoksessa Anttila, Erno & Koillinen, Mikael (toim.): Hallinto ja hallintolainkäyttö – Juhlajulkaisu Heikki Kulla 1950 – 28/8 – 2010, s. 23—38. WS Bookwell Oy. Porvoo 2010.

*Jouttimäki, Riitta:* Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista: tausta ja pääperiaatteet. Teoksessa Sundman, Eila (toim.): Potilaan asema ja oikeudet. Tampere 2000. s. 334—350.

*Karinen, Merja:* Mielenterveyskuntoutujan oikeusturvasta. Teoksessa Pajukoski, Marja (toim.): Pääseekö asiakas oikeuksiinsa? Raportti III. Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmä. Helsinki 2010. s. 71—78.

*Koivisto, Ida:* Ohjattua vapautta? Itsemääräämisoikeus hallinnan välineenä. Lakimies 6/2018, s. 627—650.

*Kulla, Heikki:* Hallintomenettelyn perusteet. Talentum. Helsinki 2012.

*Laakso, Seppo, Suviranta, Outi & Tarukannel, Veijo:* Yleis-hallinto-oikeus. Gummerus kirjapaino Oy. Jyväskylä 2006.

*Lammi-Taskula, Johanna:* Sosiaali- ja terveydenhuollon perusteet. (toim.) WSOYpro. Helsinki 2011.

*Mäenpää, Olli:* Hallinto-oikeus. Alma Talent Fokus 2013. (Verkkojulkaisu päivitetty 2019.)

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

*Mäenpää, Olli:* Oikeus hyvään hallintoon. Unigrafia Oy Yliopistopaino Helsinki 2011.

*Neuvonen, Riku & Rautiainen, Pauli:* Perusoikeuksien tunnistaminen ja niiden sisällön määrittelyminen Suomen perusoikeusjärjestelmässä. Lakimies 1/2015, s. 28—53.

*Niemivuo, Matti, Keravuori-Rusanen, Marietta & Kuusikko, Kirsi:* Hallintolaki. Alma Talent Oy 2010.

*Pahlman, Irma:* Potilaan itsemääräämisoikeus. Edita Publishing Oy. Helsinki 2003.

*Tuori, Kaarlo & Kotkas, Toomas:* Sosiaaioikeus. Alma Talent Oy 2016.

Virallislähteet:

HE 309/1993 vp.

HE 72/2002 vp.

HE 164/2014 vp.

KHO 2016:111.

KHO 2017:103.

KHO 2019:114

KKO 2004:44.

*Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmä.* Laki ja asiakkaan oikeudet. Loppuraportti IV. Tampere 2011.

*Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita:* Sosiaalihuollon asiakkaan asema ja oikeudet. Helsinki 2001.

*Stakes:* Tällä lailla oikeusturvaa. Sosiaaliturvan saamisedellytyksistä ja -takeista. Helsinki 2006.

*YK: lapsen oikeuksien komitea:* Yleiskommentti nro 12. Lapsen oikeus tulla kuulluksi. 2009.

# 1. JOHDANTO

## 1.1 Tutkimuksen lähtökohdat ja tutkimustehtävä

Yksilön oikeusturva on yksi Suomen perustuslain (11.6.1999/731) sisältämistä perusoikeuksista. Oikeusturvakeinot voidaan yleisesti jakaa ennaltaehkäiseviin ja jälkikäteisiin oikeusturvakeinoihin siitä riippuen, käytetäänkö keinoa ennen päätöksentekoa vai sen jälkeen. Jälkikäteisten oikeusturvakeinojen pääasiallisena sisältönä on hallintopäätöksen tai jo tapahtuneen menettelyn korjaaminen sekä päätöksen oikaiseminen, muuttaminen tai kumoaminen<sup>1</sup>. Perustuslain 21 §:ssä turvataan jokaisen oikeus saada asiaansa koskeva päätös riippumattoman tuomioistuimen käsiteltäväksi. Ennaltaehkäisevän oikeusturvan takeina perustuslain 21 §:ssä suojataan erityisesti oikeus asianmukaiseen viranomaiskäsittelyyn sekä hyvän hallinnon takeet, joihin sisältyy muun muassa käsittelyn julkisuus ja asianosaisen oikeus tulla kuulluksi.

Tässä tutkimuksessa keskitytään sosiaalihuollon asiakkaan ennaltaehkäisevään oikeusturvaan. Sosiaalihuollossa, etenkin sosiaalipalvelujen osalta, ei kaikissa tilanteissa tehdä valituskelpoisia hallintopäätöksiä vaan toiminta painottuu tosiasialliseen hallintotoimintaan. Näin ollen asiakkaalla ei välttämättä ole käytössään tehokasta oikeusturvakeinoa, jonka avulla jo tapahtunut menettely voitaisiin korjata. Tästä syystä ennaltaehkäisevä oikeusturva on merkityksellisessä osassa, jotta lainvastainen tai virheellinen menettely voidaan estää tapahtumasta.

Tutkimuksessa tarkasteltaviksi oikeusturvakeinoiksi on valittu asian selvittäminen, asianosaisen kuuleminen sekä asiakkaan itsemääräämisoikeus prosessuaalisena vaatimuksena. Asiakkaan itsemääräämisoikeudesta ja sen asettamista prosessuaalisista vaatimuksista säädetään sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa (22.9.2000/812, jäljempänä sosiaalihuollon asiakaslaki). Lakia koskevan hallituksen esityksen yleisperusteluista nähdään, että yksi sosiaalihuollon asiakaslain säätämisen tarkoituksista on ollut lisätä asiakkaan itsemääräämisoikeutta<sup>2</sup>. Tarkempaan tavoitteena on ollut selkiyttää asiakkaan ja sosiaalihuollon järjestäjän yhteistyötä ja vuorovaikutusta, koska asiakkaalla on tärkeä rooli omaa asiaansa koskevassa päätöksenteossa. Lisäksi tarkoituksena on ollut turvata palvelujen toteuttaminen asiakkaan lähtökohdista huomioimalla asiakkaan tarpeet ja mielipide.<sup>3</sup> Koska itsemääräämisen periaate on merkittävä osa lain tavoitteita, on se nostettava tärkeään

---

<sup>1</sup> Mäenpää 2013, II Yleinen hallinto-oikeus, 8. Oikeusturva ja oikeusturvamenettelyt hallintotoiminnassa, Suojaava, korjaava ja menettelyllinen oikeusturva.

<sup>2</sup> HE 137/1999 vp, s. 5.

<sup>3</sup> HE 137/1999 vp, s. 4.

osaan myös sosiaalihuollon toteuttamisessa. Näin itsemääräämisoikeuden kunnioittamisen vaatimus toteuttaa vahvasti asiakkaan ennaltaehkäisevää oikeusturvaa sosiaalihuollossa.

Asiakkaan itsemääräämisoikeus, eli oikeus päättää omasta elämästään ja sitä koskevista päätöksistä, on tärkeimpiä sosiaalihuollossa sovellettavia ennaltaehkäisevän oikeusturvan takeita myös koska, sosiaalihuollon piirissä voidaan puuttua rajustikin yksilön henkilökohtaisiin perusoikeuksiin. Asiakkaalla on tämän vuoksi oltava oikeus ilmaista mielipiteensä oman sosiaalihuoltoasiansa järjestämisestä. Näiden syiden johdosta sosiaalihuollon asiakkaan ennaltaehkäisevää oikeusturvaa ei voi tarkastella ilman itsemääräämisoikeuden kunnioittamisen vaatimusta, ja siksi se on valittu yhdeksi tutkimuskohteeksi.

Sosiaalihuollon asiakkaan oikeus esittää mielipiteensä ei voi toteutua riittävästi, ellei viranomaisella ole velvollisuutta kuulla sitä. Tällainen velvollisuus asetetaan viranomaiselle hallintolain (6.6.2003/434) 34 §:ssä, ja lisäksi asianosaisen oikeus tulla kuulluksi sisältyy perustuslain oikeusturvaa koskevaan 21 §:ään. Kuulemisen periaate kiinnittyy siis läheisesti itsemääräämisoikeuteen, minkä vuoksi se on valittu tutkimuksen toiseksi tarkastelukohteeksi. Tutkimuksessa on huomioitu myös se, että kaikissa tilanteissa asiakas ei välttämättä pysty itse ilmaisemaan tahtoaan. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö asiakkaan mielipidettä tulisi huomioida. Asiakkaan itsemääräämisoikeus tai oikeusturvan tarve ei katoa näissä tilanteissa, vaan hänen tahtonsa on selvitettävä toisin keinoin. Kuultavana on tällöin henkilö tai henkilöt, joilla on oikeus käyttää asiakkaan puhevaltaa.<sup>4</sup>

Kuulemisvelvollisuus puolestaan liittyy asian selvittämiseen sillä, asianosaisen kuuleminen on yksi viranomaisen käytettävissä olevista selvitysketjuista. Hallintolain 31.1 §:ssä säädetään viranomaisen velvollisuudesta selvittää asian käsittelyn kannalta tarpeelliset tiedot, joten viranomaisen on viran puolesta otettava selvää myös asianosaisen toivomuksista. Tämän lisäksi myös asianosaisen tulee esittää tarpeelliset tiedot oman asiansa tueksi, jotta asia todella tulisi riittävästi selvitettyksi niidenkin tietojen osalta, jotka ovat vain asianosaisen omassa tiedossa. Kun asiakas käyttää itsemääräämisoikeuttaan ja esittää näkemyksiään ja tietoja omasta elämästään, hän osallistuu samalla asian selvittämiseen. Tästä syystä asian selvittäminen on otettu mukaan kolmanneksi tutkimuskohteeksi.

Tämän tutkimuksen tavoitteena on tarkastella valittuja ennaltaehkäisevän oikeusturvan keinoja yhdessä. Yhteinen tarkastelu on perusteltua, koska mainitut elementit liittyvät vahvasti toisiinsa. Tutkimuskysymyksenä on *Miten asian selvittäminen, asianosaisen kuuleminen ja itsemääräämisoikeus tulee huomioida lainsäädännön perusteella?* Kysymykseen vastaamiseen käytetään lainopillista menetelmää. Perinteisesti lainopin tehtävänä on tulkita ja systematisoida voimassaolevaa oikeutta, joka

---

<sup>4</sup> Ks. esim. Laakso, Suviranta, Tarukannel 2006, s 170—171 & Mäenpää 2011, s. 124—125.

onkin lainopin tutkimuskohde<sup>5</sup>. Tässä tutkimuksessa keskitytään systematisointitehtävään. Tutkimusaineistona on voimassa oleva lainsäädäntö, lainvalmisteluaineisto sekä oikeuskirjallisuus. Lisäksi tutkimusta varten on tarkasteltu aiheeseen liittyvää oikeuskäytäntöä, ja esimerkkitapauksia tutkimukseen on löytynyt sekä korkeimman hallinto-oikeuden että korkeimman oikeuden ratkaisukäytännöstä. Tutkimuskohteita tarkastellaan ensisijaisesti yleissäännösten näkökulmasta, koska ne kattavat laajasti tarkasteltavien kohteiden sääntelyn. Erityislainsäädäntö sisältää kuitenkin kaksi tapausta, jotka liittyvät olennaisesti tutkimusaiheeseen, ja ovat näin ollen tuotu mukaan tutkimukseen. Lastensuojelulain säännös täydentää hallintolain sisältämiä määräyksiä alaikäisen kuulemisesta. Säännökset eroavat ikärajojen osalta toisistaan, joten lapsen kuulemiseen lastensuojeluasiassa sovelletaan hallintolain sijasta lastensuojelulakia. Toinen yleislainsäädännön syrjäyttävä tilanne on tahdosta riippumattomaan hoitoon määrääminen. Tahdosta riippumattomat toimenpiteet luovat merkittävän poikkeuksen asiakkaan itsemääräämisoikeuteen ja oikeuteen tulla kuulluksi, joten hänen oikeusturvaansa on tarkasteltava hieman eri näkökulmasta. Näissä tilanteissa painottuvat hyvän hallinnon periaatteet sekä hoitoon määräämisen edellytysten toteutuminen.

## 1.2 Sosiaalihuollon ala

Sosiaalihuolto koostuu erilaisista toiminnoista, jotka pyrkivät edistämään ja ylläpitämään yksilöiden, perheiden sekä yhteisön sosiaalista turvallisuutta, terveyttä ja toimintakykyä. Sosiaalihuoltoon kuuluu sosiaalipalvelut, toimeentulotuki, sosiaaliavustukset, sosiaalinen luototus ja niitä koskevat toiminnot. Sosiaalipalvelut ovat keskeinen osa sosiaalihuollon alaa. Termi *palvelu* painottaa sosiaalihuollon tavoitetta järjestää toimintansa niin, että se perustuu asiakkaan ilmaisemaan tarpeeseen hänen toivomallaan tavalla. Toiminnan toivotaan toteutuvan siis ennemmin asiakkaan kuin sosiaalihuollon ammattilaisten ehdoilla.<sup>6</sup>

Sosiaalihuollon palvelut kohdistuvat erityisen hankalassa elämäntilanteessa oleviin, kuten köyhiin, suojan tarpeessa oleviin lapsiin tai henkilöihin, joilla on päihdeongelma. Sosiaalipalveluja leimaa perinteisesti kolme tunnusmerkkiä: sosiaalipalveluihin liittyy yksilökohtainen tarvearviointi, ne ovat viimesijaisia muuhun sosiaaliturvaan nähden ja niihin kytkeytyy mahdollisuus tahdosta riippumattomiin toimenpiteisiin.<sup>7</sup> Sosiaalipalvelujen luonne on kuitenkin hyvinvointivaltiollisen kehityksen

---

<sup>5</sup> Hirvonen 2011, s. 21—22.

<sup>6</sup> Lammi-Taskula 2011, s. 35.

<sup>7</sup> Tuori & Kotkas 2016, s. 27.



myötä muuttunut siihen suuntaan, että ne ovat alkaneet kohdistua erityisryhmien lisäksi yleisesti myös koko väestöön.<sup>8</sup>

Yksilön tarve sosiaalipalveluihin vaihtelee elämänkaaren eri vaiheissa. Lapset ja nuoret käyttävät paljon sosiaalipalveluja, esimerkiksi päivähoitoa. Aikuisiässä palvelujen tarve tavallisesti vähenee työelämän ja muista sukupolvista huolehtimisen vuoksi. Eläkkeelle jäätyään yksilön tarve sosiaalipalveluihin kasvaa jälleen. Voidaan sanoa, että suomalaisen sukupolvimallin mukaan yksilö on etuuskien ja palvelujen nettosaajana noin 25 ikävuoteen asti. Siitä eteenpäin yksilö on noin 60-vuotiaaksi asti palvelujen nettomaksaja, minkä jälkeen hän palaa taas nettosaajaksi.<sup>9</sup>

Suomen perustuslaissa suojataan yksilön oikeus sosiaaliturvaan. Lain 19.3 §:n perusteella julkisen vallan on turvattava, erityislainsäädäntö huomioiden, jokaiselle riittävät sosiaalipalvelut sekä edistettävä väestön terveyttä. Perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaan lainkohta ei edellytä, että julkisyhteisöt huolehtisivat itse kaikkien sosiaalipalvelujen järjestämisestä, mutta julkisen vallan on turvattava palvelujen saatavuus. Säännös julkisen vallan velvollisuudesta edistää väestön terveyttä viittaa sosiaalihuollon ehkäisevään toimintaan sekä yhteiskunnan olosuhteiden kehittämiseen yleisesti väestön terveyttä edistävään suuntaan.<sup>10</sup>

Sosiaalihuoltolain (30.12.2014/1301) 14 §:n mukaan kunnalliset sosiaalipalvelut jaetaan yleisiin ja erityisiin sosiaalipalveluihin. Yleisiä sosiaalipalveluja ovat muun muassa sosiaalityö, sosiaalinen kuntoutus, kotihoito sekä päihdetyö. Erityisiin sosiaalipalveluihin sen sijaan kuuluu esimerkiksi kehitysvammaisten erityishuoltoa, lastensuojelua, adoptioneuvontaa ja toimeentulotuen antamista koskevat toimenpiteet. Erityisryhmien palveluista on säädetty erityislaeilla.<sup>11</sup>

Sosiaalipalvelujen järjestämismääräys on sosiaalihuoltolain 12.1 §:n perusteella henkilön kotikunnalla, joka määräytyy kotikuntalaisissa (201/1994) tarkoitetulla tavalla. Kyseisen lainkohdan mukaan jokaisella kunnassa oleskelevalla henkilöllä on kuitenkin oikeus saada kiireellisessä tapauksessa yksilölliseen tarpeeseen perustuvat sosiaalipalvelut niin, että hänen oikeutensa huolenpitoon ja toimeentuloon ei vaarannu. Lisäksi sosiaalihuoltolain 57 §:n nojalla henkilö voi hakea sosiaalipalveluja kunnasta, jossa hän oleskelee, jos oleskelu kunnassa on säännönmukaista ja pidempiaikaista työn, opiskelun tai vastaavien syiden perusteella, eikä henkilön kotikunta muutu.

---

<sup>8</sup> Arajärvi 2011, s. 3.

<sup>9</sup> Lammi-Taskula 2011, s. 73.

<sup>10</sup> HE 309/1993 vp, s. 71.

<sup>11</sup> Sosiaalihuoltolaki 14 §.

Toimeentulotuesta annetun lain (30.12.1997/1412) 14 a § 1 momentin mukaisesti perustoimeentulon myöntäminen kuuluu Kansaneläkelaitokselle, ja vastaavan pykälän 2 momentin perusteella kunta, jonka alueella hakija tai perhe vakinaisesti oleskelee, on vastuussa täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen myöntämisestä. Oikeus toimeentulotukeen palautuu sosiaaliturvaa koskevaan perusoikeussääntöön. Perustuslain 19.1 §:n mukaan oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa. Hallituksen esityksen mukaan välttämättömällä toimeentulolla ja huolenpidolla tarkoitetaan sellaista toimeentuloa ja sellaisia palveluja, jotka vaaditaan ihmisarvoisen elämän toteutumiseen. Tällaisia vaatimuksia ovat esimerkiksi asunto sekä terveyden ja elinkyvyn säilyttämisen kannalta välttämätön ravinto.<sup>12</sup>

### 1.3 Oikeusturvan yleiset lähtökohdat

Oikeusturva sisältyy Suomen perustuslain perusoikeussääntöihin. Perustuslain 21 §:n nojalla:

Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.<sup>13</sup>

Oikeusturvan ensisijaisena tavoitteena on varmistaa, että jokainen saa viranomaiselta asianmukaisesti ja täysimääräisesti hänelle kuuluvat edut ja oikeudet. Lisäksi oikeusturvakeinoilla pyritään siihen, että kenellekään ei viranomaistoimin aseteta kohtuuttomia velvollisuuksia tai rajoituksia, jotka eivät perustu lakiin. Näin ollen oikeusturvan tehtävä on sekä suojata yksilön oikeusasemaa että varmistaa julkisen vallan käytön lainmukaisuus.<sup>14</sup>

Oikeusturva on läheisessä yhteydessä perusoikeuksien toteutumiseen. Oikeusturva liitetään tavallisesti oikeudelliseen turvallisuuteen sekä varmuuteen siitä, että lainkäyttäjät soveltaa lakeja tasapuolisesti ja puolueettomasti. Nykyisessä oikeusjärjestelmässä oikeusturvan lähtökohta on lainalaisuusperiaate eli kaiken vallankäytön sitominen lakiin ja lakien noudattaminen. Koska lainsäädäntö sisältää myös harkintavaltaa jättäviä sääntöksiä, lainalaisuus ei yksin riitä oikeusturvan mitaksi.

---

<sup>12</sup> HE 309/1993 vp, s. 69.

<sup>13</sup> Perustuslaki 21 §.

<sup>14</sup> Mäenpää 2011, s. 10.

Lainalaisuuden lisäksi valtiosäännön tasolla oikeusturvaan on liitetty yhdenvertaisuuden periaate, joka on yksi vanhimpia oikeusturvan ja oikeudenmukaisuuden perusteita.<sup>15</sup>

Oikeusturvakeinot voidaan julkishallinnossa ryhmitellä sen mukaan, mihin asian käsittelyn vaiheeseen niiden käyttö ajallisesti sijoittuu. Ennaltaehkäisevä oikeusturva vaikuttaa jo ennen päätöksentekoa. Tämä tarkoittaa sitä, että ennaltaehkäisevän oikeusturvan avulla pyritään varmistamaan asianmukainen käsittely sekä viranomaisen lainmukainen menettely siten, että virheitä tai oikeudenloukkauksia ei syntyisi. Jälkikäteinen oikeusturva keskittyy puolestaan tapahtuneen virheen, laiminlyönnin tai lainvastaisen menettelyn korjaamiseen. Tällainen korjaava oikeusturva koskee siis jo tehtyä päätöstä ja sen ratkaisussa käytettyä menettelyä.<sup>16</sup>

Yksi tärkeimmistä ennaltaehkäisevän oikeusturvan näkökulmista yleisellä tasolla on hallinnon lainalaisuus. Laissa on määriteltävä sekä viranomaisen toimivalta että yksilölle turvatut oikeudet. Nämä oikeudet perustavat viranomaisille niiden turvaamista koskevia velvollisuuksia. Ennaltaehkäisevää oikeusturvaa tehostaa myös selkeiden ja riittävän yhdenmukaisten menettelymuotojen noudattaminen. Tämän vuoksi perustuslain 21.2 §:ssä korostetaan hyvän hallinnon edellytyksinä muun muassa julkisuutta ja oikeutta tulla kuulluksi.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Hallberg 2010, III Yksittäiset perusoikeudet, 17. Oikeusturva (PL 21 §), Oikeusturva perusoikeutena.

<sup>16</sup> Mäenpää 2008, s. 285.

<sup>17</sup> Mäenpää 2013, V Oikeudenkäynti hallintoasioissa, 1. Hallintoprosessi ja oikeusturva, Oikeusturvan ulottuvuuksia.

## 2. ASIAN SELVITTÄMINEN

### 2.1 Selvityksen sisältö ja tavoitteet

Hallinnon lainalaisuuden periaatteen mukaan hallintoasian käsittelyssä on noudatettava menettelysäännöksiä ja tavoiteltava sisällöllisesti lainmukaista ratkaisua. Oikeaan ratkaisuun pääseminen edellyttää, että päätös perustuu riittävään ja oikeaan tosiasiatietoon. Asian selvittäminen tarkoittaa tällaisen tiedon hankkimista, käsittelemistä ja arviointia päätöksentekoa varten.<sup>18</sup>

Hallintolain 31.1 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset. Selvittämisvelvollisuutensa johdosta viranomaisen tulee ensinnäkin hankkia riittävä selvitys asiaan vaikuttavista tosiasioista. Toiseksi asian selvittämiseen sisältyy näiden tosiseikkojen arviointi, joka kohdistuu hankitun selvityksen todenperäisyyteen ja merkitykseen käsiteltävän asian kannalta. Kolmanneksi selvittämisvelvollisuuteen kuuluu asiaan sovellettavan lainsäädännön tunteminen.<sup>19</sup>

Asian *riittävällä* selvittämisellä tarkoitetaan sitä, että viranomaisen on hankittava sellaiset tiedot ja selvitykset, joilla se arvioi olevan merkitystä asian ratkaisemiselle. Hallintolain selvittämisvelvollisuutta koskevassa säännöksessä huomioidaan suhteellisuusperiaate; viranomaisen ei tule hankkia enempää selvitystä kuin on tarpeen asian ratkaisemisen kannalta. Selvittämisen riittävyuden olennainen mittari on asian ratkaisemisen kannalta tarpeellinen informaatio. Riittävyuden arvioinnissa on huomioitava sekä asian luonne että asianosaisen toiminta. *Asianmukainen* selvittäminen puolestaan tarkoittaa sitä, että selvityksen on oltava mahdollisimman luotettavaa ja objektiivista.<sup>20</sup>

Sosiaalilainsäädännössä on runsaasti selvityksen hankkimista koskevia erityissäännöksiä. Yksityiskohtaiset säännökset ovat tarpeen erityisesti silloin, kun asian selvittäminen merkitsee puuttumista yksityisen perusoikeuksiin, kuten henkilökohtaiseen koskemattomuuteen tai yksityiselämän suojaan. Sääntely on tarpeen myös, koska hankittavat tiedot koskevat usein yksilön henkilötietoja ja voivat olla salassa pidettäviä. Erityissääntely mahdollistaa lisäksi sen, että asianosaisen selvitysvelvollisuus voidaan määritellä hallintolain mukaista velvoitetta laajemmaksi.<sup>21</sup>

Sosiaalihuollossa käsitellään henkilötietoja sekä muita perusoikeussuojan piiriin kuuluvia tietoja. Näin asian selvittämisessä korostuu suhteellisuusperiaatteen merkitys. Periaatteen mukaan

---

<sup>18</sup> Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006, s. 163.

<sup>19</sup> Mäenpää 2011, s. 136.

<sup>20</sup> Niemivuo, Keravuori-Rusanen & Kuusikko 2010, s. 277 & Mäenpää 2011, s. 138.

<sup>21</sup> Huhtanen 2010, s. 24 & 37.

viranomainen voi vaatia asianosaiselta vain asian selvittämisen kannalta tarpeellisia tietoja, sillä lähtökohtana on oltava tietojen välttämättömyys asian ratkaisemiseksi.<sup>22</sup>

Lainmukaisuus ja asian riittävä selvittäminen eivät aina yksinään riitä, vaan lopputuloksen on oltava myös mahdollisimman hyväksyttävä eli legitiimi. Asian selvittämistä koskevat säännökset pyrkivätkin suojaamaan myös menettelyllisen oikeudenmukaisuuden tavoitteita edellyttämällä vuorovaikutusta asianosaisen ja viranomaisen välillä. Vuorovaikutuksen kannalta keskeisin keino on kuuleminen, jonka avulla asianosainen saa tietää asiaan vaikuttavista selvityksistä ja voi esittää niistä oman näkemyksensä ennen lopullista päätöksentekoa.<sup>23</sup>

## 2.2 Selvitysvastuun jakautuminen

### 2.2.1 Virallisperiaate

Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen mukaan hallintolain 31.1 § ilmaisee periaatteen, jonka mukaan aineellinen menettelyjohtovalta ja päävastuu asian selvittämisestä on viranomaisella<sup>24</sup>. Viranomaisen velvollisuudesta huolehtia asian selvittämisestä käytetään nimitystä virallisperiaate. Virallisperiaatteen noudattamista hallintoasian käsittelyssä perustelevat usein hallintoasian erityispiirteet: 1) vaikka hallintoasia olisi pantu vireille yksityisen aloitteesta tämän oman edun toteutumiseksi, julkisella intressillä on yleensä asiassa keskeinen merkitys, 2) hallintoasian ratkaisu vaikuttaa yleensä välittömästi yksilön oikeusasemaan ja oikeusturvaan sekä 3) hallinnolliset oikeussuhteet ovat pääsääntöisesti indispositiivisia.<sup>25</sup>

Viranomaisen ei kuitenkaan tarvitse virallisperiaatteen perusteella hankkia itse kaikkea tarvitsemaansa selvitystä. Lähtökohta on kuitenkin, että viranomainen on velvollinen järjestämään asian käsittely niin, että päätöksenteon tukena olevat selvitykset ja tiedot on käytettävissä. Käytännön vastuu selvityksen hankkimisesta ja esittämisestä jakautuu viranomaisen ja asianosaisen välillä asian luonteesta ja vireille panijasta riippuen.<sup>26</sup>

---

<sup>22</sup> Huhtanen 2010, s. 27.

<sup>23</sup> Mäenpää 2013, III Hallintomenettely ja hyvän hallinnon perusteet, 7. Asian selvittäminen ja selvittämiskeinot, Selvittämisvelvollisuus ja selvittämisvastuun jakautuminen; Hallintoasian selvittämisen tavoitteet ja sisältö.

<sup>24</sup> HE 72/2002 vp, s. 86.

<sup>25</sup> Mäenpää 2011, s. 137.

<sup>26</sup> Mäenpää 2011, s. 137.

Selvitysvastuu määräytyy lähtökohtaisesti siten, että vastuu selvityksen hankkimisesta ja esittämisestä on sillä, jonka hyväksi asia on pantu vireille. Silloin kuin yksityinen asianosainen on viranomaisen vaatimusten tai velvoitteiden kohde, selvitysten hankkimisvelvollisuus on ensisijaisesti viranomaisella. Yksityinen asianosainen panee tavallisesti asian vireille esittääkseen omia vaatimuksiaan, jolloin hänen on myös itse esitettävä selvitystä oman vaatimuksensa perusteista.<sup>27</sup> Laissa voidaan kuitenkin erikseen säätää, että viranomaisella on selvitysvastuu asianosaisen etua tai oikeutta koskevassa asiassa. Tällainen on esimerkiksi sosiaalihuoltolain 36 §:ssä tarkoitettu tilanne, jonka mukaan sosiaalihuollon asiakkaalla on yleensä oikeus saada viranomaisen laatima palvelutarpeen arviointi.<sup>28</sup>

Asiassa sovellettavien säännösten tunteminen on aina viranomaisen tehtävä. Hallintoviranomaisten on viran puolesta tunnettava voimassa oleva lainsäädäntö, valtiosisäisesti voimaansaatetut kansainväliset sopimukset sekä Euroopan unionin oikeus. Asianosainen voi halutessaan esittää oman kantansa sovellettavista normeista ja niiden tulkinnasta. Joissakin erikseen säännellyissä tapauksissa asianosaisen on kuitenkin esitettävä selvitys sellaisesta ulkomaisen oikeusjärjestyksen osasta, johon hän vetoaa asian käsittelyssä.<sup>29</sup>

### 2.2.2 Asianosaisen selvittämisvelvollisuus

Hallintolain 31.2 § perusteella asianosaisen on esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista ja muutoinkin myötävaikutettava vireille panemansa asian selvittämiseen. Selvitysvastuu kuuluu ensisijaisesti asianosaiselle silloin, kun hän vaatii tai hakee jotakin viranomaiselta. Vaatimuksen esittäjän on näytettävä riittävä selvitys siitä, että hän on oikeutettu saamaan hakemansa edun tai luvan. Tällainen selvitys on hakijan hallussa ja näin ollen hänen on helpoin se esittää.<sup>30</sup>

Asianosaisen selvitysvastuu ei ole ehdoton, sillä hallintolain sananmuodon mukaan asianosaisen on esitettävä ”selvitystä” – eikä siis selvitys – vaatimuksensa perusteista. Asianosaisella on toisaalta kuitenkin oikeus vaikuttaa selvitysvastuunsa laajuuteen. Esimerkiksi vain asianosainen voi yleensä antaa tietoja henkilökohtaisista asioistaan ja olosuhteistaan. Jos kyse on salassa pidettävästä tiedosta,

---

<sup>27</sup> Mäenpää 2013, III Hallintomenettely ja hyvän hallinnon perusteet, 7. Asian selvittäminen ja selvittämiskeinot, Selvittämisvelvollisuus ja selvittämisvastuun jakautuminen; Selvittämisvastuun jakautuminen

<sup>28</sup> Mäenpää 2013, III Hallintomenettely ja hyvän hallinnon perusteet, 7. Asian selvittäminen ja selvittämiskeinot, Selvittämisvelvollisuus ja selvittämisvastuun jakautuminen; Asianosaisen selvittämisvelvollisuus.

<sup>29</sup> Kulla 2012, s. 208.

<sup>30</sup> Mäenpää 2011, s. 140.

viranomaisella ei ole oikeutta saada tietoa ilman asianosaisen suostumusta tai tiedon saantiin oikeutavaa lain säännöstä. Asianosaisella ei siis ole pelkästään selvitysvastuunsa perusteella velvollisuutta esittää salassa pidettäviä tietoja viranomaiselle.<sup>31</sup>

Sekä asiakas että hänen laillinen edustajansa ovat sosiaalihuollon asiakaslain 12.1 §:n perusteella velvollisia antamaan sosiaalihuollosta vastaavalle kunnan toimielimelle kaikki ne tiedot, joita tämä tarvitsee sosiaalihuollon järjestämisessä ja toteuttamisessa. Sosiaalihuollossa lähtökohtana onkin, että asiakas itse toimittaa ne selvitykset ja asiakirjat, jotka ovat tarpeellisia asian käsittelyssä tai sen ratkaisussa. Sosiaalihuoltoa annetaan pääasiallisesti asiakkaan suostumuksella, joten huollon toteuttamisessa tarvittavat tiedot hankitaan ensisijaisesti asiakkaalta itseltään. Jos kyse on tahdosta riippumattomasta hoidosta, tietoja voidaan pyytää myös asiakkaan lailliselta edustajalta.<sup>32</sup> Asiakkaalle on sosiaalihuollon asiakaslain 12.2 § mukaisesti annettava tieto siitä, mistä muualta häntä koskevia tietoja voidaan suostumuksesta riippumatta hankkia. Lisäksi asiakkaalle on tämän jälkeen varattava tilaisuus tutustua muualta hankittuihin tietoihin sekä mahdollisuus antaa asiassa tarpeellista lisäselvitystä.<sup>33</sup>

Viranomaisella on joka tilanteessa velvollisuus huolehtia siitä, että asia tulee selvitettyksi, joten sen on arvioitava asianosaisen esittämän selvityksen riittävyttä ja paikkansapitävyyttä. Tarvittaessa viranomaisen tulee varata asianosaiselle mahdollisuus täydentää antamaansa selvitystä, jos se on puutteellinen. Jos asianosainen laiminlyö selvityksen antamisen, viranomaisen voi mahdollisuuksien mukaan hankkia selvitystä itse. Lähtökohtana kuitenkin on, että viranomaisen selvitysvelvollisuus ei laajene, vaikka asianosainen laiminlöisi asian selvittämistä. Asianosaisen passiivisuus voi näin johtaa hänen kannaltaan epäedulliseen tilanteeseen.<sup>34</sup>

Selvitysvelvollisuuden lisäksi asianosaisen on myötävaikutettava oman asiansa selvittämiseen<sup>35</sup>. Myötävaikutusvelvollisuus koskee ainoastaan hänen itsensä vireille panemaa asiaa, jossa asianosainen hakee jonkin oikeuden tai edun myöntämistä itselleen. Myötävaikutusvelvollisuutta ei ole siis asiassa, joka asettaa asianosaiselle velvoitteen. Asianosaisen edun mukaista on kuitenkin, että hän tekee yhteistyötä viranomaisen kanssa ja pyrkii myötävaikuttamaan oman asiansa selvittämiseen myös silloin, kun asia on pantu vireille viranomaisen aloitteesta.<sup>36</sup>

---

<sup>31</sup> Mäenpää 2013, III Hallintomenettely ja hyvän hallinnon perusteet, 7. Asian selvittäminen ja selvittämiskeinot, Selvittämisvelvollisuus ja selvittämisvastuun jakautuminen; Asianosaisen selvittämisvelvollisuus.

<sup>32</sup> Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 2001, s. 55.

<sup>33</sup> Sosiaalihuollon asiakaslaki 12.2 §.

<sup>34</sup> Mäenpää 2011, s. 141.

<sup>35</sup> Hallintolaki 31.2 §.

<sup>36</sup> HE 72/2002 vp, s. 87.

Esimerkkinä asianosaisen selvittämisvelvollisuudesta sosiaalioikeudessa voidaan tarkastella korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisua KHO 2017:103. Tapauksessa A oli hakenut muun muassa toimeentulotukea maaliskuulle 2015. Kunnan viranhaltija oli hylännyt hakemuksen, eikä myöntänyt tälle perustoimeentulotukea. Perusteluna oli, että A ei ollut toimittanut tilitietojaan pyynnöstä huolimatta ja ne oli todettu välttämättömiksi asian käsittelyn kannalta. Korkein hallinto-oikeus totesi, että asiassa saadun selvityksen perusteella A oli toimittanut ainoastaan tositteita menoistaan, ja kieltäytynyt tilitietojen toimittamisesta pyynnöistä huolimatta. A oli perustellut kieltäytymistään sosiaalihuollon asiakaslain 20 §:llä, jonka mukaan viranomaisella voisi pyytää kyseiset tiedot suoraan rahalaitokselta. Korkein hallinto-oikeus kuitenkin katsoi, että viranomaisen mahdollisuus pyytää asiakkaan tilitietoja rahalaitokselta ei korvaa asiakkaan selvitysvelvollisuutta. Näin ollen kunnan viranhaltija oli voinut tehdä kielteisen päätöksen perustoimeentuloa koskien.<sup>37</sup>

## 2.3 Selvityskäytännöt

Viranomaisella hankkii selvitystä useimmiten kirjallisessa muodossa, esimerkiksi suorittamalla omia selvittelyjä tai pyytämällä lisäselvitystä asianosaiselta. Lisäksi viranomaisella voi pyytää lausuntoja toisilta viranomaisilta tai ulkopuolisilta asiantuntijoilta. Jos hallintolaissa määritellyt edellytykset täyttyvät, viranomaisen käytettävissä ovat myös tarkastus, katselmus ja todistajien kuuleminen.<sup>38</sup> Näistä hallintolain selvityskäytännöistä merkityksellisin sosiaalihuollon näkökulmasta on kuuleminen. Muut vaihtoehdot tulevat kysymykseen todennäköisemmin muilla hallinnon aloilla.

Käytännössä viranomaisen yleisin selvityskäytännöksi on asianosaiselle, toiselle viranomaiselle tai ulkopuoliselle asiantuntijalle esitetty selvityspyyntö. Selvityksen kohteena ovat yleensä tosiseikat ja todisteet sekä niiden arviointi.<sup>39</sup> Lausuntoa tai selvitystä pyytäessä viranomaisen on hallintolain 32 §:n mukaan yksilöitävä, mistä erityisistä seikoista selvitystä pyydetään.

Valtion ja kunnan viranomaisella sekä muut sosiaalihuollon asiakaslain 20.1 §:ssä mainitut yhteisöt tai yksilöt ovat velvollisia antamaan sosiaalihuollon viranomaiselle sen pyynnöstä maksutta ja salassapitosäännösten estämättä hallussaan olevat sosiaalihuollon asiakassuhteeseen olennaisesti vaikuttavat tiedot ja selvitykset. Näiden tietojen ja selvitysten on oltava välttämättömiä sosiaalihuollon

---

<sup>37</sup> KHO 2017:103.

<sup>38</sup> Mäenpää 2013, III Hallintomenettely ja hyvän hallinnon perusteet, 7. Asian selvittäminen ja selvittämisselvitäminen, Selvittämisvelvollisuus ja selvittämisselvitäminen; Viranomaisen selvittämisselvitäminen.

<sup>39</sup> Mäenpää 2013, III Hallintomenettely ja hyvän hallinnon perusteet, 7. Asian selvittäminen ja selvittämisselvitäminen, Viranomaisen selvityspyyntö.



viranomaiselle laissa säädetyn tehtävän vuoksi asiakkaan sosiaalihuollon tarpeen selvittämiseksi, huollon järjestämiseksi, toimenpiteiden toteuttamiseksi sekä viranomaiselle annettujen tietojen tarkistamiseksi.<sup>40</sup> Sosiaalihuollon asiakaslain 20.1 §:ssä tarkoitettujen salassa pidettävien tietojen on oltava sellaisia, joita sosiaalihuollon viranomainen välttämättä tehtävässään tarvitsee. Tämä tarkoittaa sitä, että tietoja ei voi pyytää, jos palvelu voidaan järjestää tai asiakkaan sosiaalihuollon tarve selvittää ilman näitä tietoja.<sup>41</sup>

Viranomaisen selvittämiskeinojen käyttämistä ja tiedonhankintaa rajoittaa tarpeellisuusvaatimus. Asian selvittämiseksi viranomainen voi hankkia ja käsitellä ainoastaan sellaisia tietoja, jotka ovat tarpeen varmistamaan asian riittävä selvitys. Erilaisten testien käyttöä rajoittaa lisäksi luotettavuusvaatimus. Testejä käytettäessä viranomaisen tulee varmistua siitä, että testausmenetelmät ovat luotettavia, testien tekijät asiantuntevia ja testitulokset virheettömiä.<sup>42</sup>

Asianosainen voi hankkia selvitystä erilaisilla keinoilla, mutta yksityisellä henkilöllä ei puolestaan ole valtuuksia saada selvitystä viranomaisilta tai toisilta yksityisiltä. Vaikka katselmus ja tarkastus on määritelty vain viranomaisen käytettävissä oleviksi selvityskeinoiksi, asianosainen voi pyytää viranomaista toteuttamaan ne asiansa selvittämiseksi. Viranomainen harkitsee tämän jälkeen pyyntöön suostumista toimivaltansa ja selvitystarpeen puitteissa.<sup>43</sup> Hallintolaki sisältää säännöksiä myös joistakin suoraan asianosaisen käytössä olevista selvityskeinoista. Näitä ovat 37 §:ssä määritelty suullinen selvitys sekä 40 §:ssä mainittu suullinen todistelu.

---

<sup>40</sup> Sosiaalihuollon asiakaslaki 20.1 §.

<sup>41</sup> Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 2001, s. 77.

<sup>42</sup> Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006, s. 169.

<sup>43</sup> Mäenpää 2013, III Hallintomenettely ja hyvän hallinnon perusteet, 7. Asian selvittäminen ja selvittämiskeinot, Selvittämisvelvollisuus ja selvittämisvastuun jakautuminen; Asianosaisen selvittämisvelvollisuus.

### 3. ASIANOSAISEN KUULEMINEN

#### 3.1 Kuulemisen periaate

Asianosaisen oikeus tulla kuulluksi sisältyy oikeusturvaa koskevaan perusoikeussäännökseen ja sen katsotaan kuuluvan osaksi hyvän hallinnon takeita<sup>44</sup>. Lisäksi yleissäännös asianosaisen kuulemisesta löytyy hallintolain 34 §:stä. Sen mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisua varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selvityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun.

Viranomaisen velvollisuus kuulla asianosaista pohjautuu yleiseen oikeusperiaatteeseen, jonka mukaan hallinto-oikeussuhteen toistakin osapuolta on kuultava. Tämän audi alteram partem -periaatteen tarkoituksena on tasapainottaa julkisen vallan yksipuolista käyttöä ja vahvistaa asianosaisen oikeusturvaa. Asianosaisen kuuleminen korostaa ennaltaehkäisevää oikeusturvaa hallintomenettelyssä, sillä se palvelee myös asian totuudenmukaista selvittämistä. Kuulemistilanteessa asianosainen voi arvioida asian selvittämisen luotettavuutta ja lainmukaisuutta sekä esittää omia käsityksiään ja mielipiteitään asiasta.<sup>45</sup>

Kuulemisen kohteena ovat pääsääntöisesti ratkaisun perusteet ja tosiseikat. Asianosaista kuullaan ensinnäkin erilaisista vaatimuksista, jotka voivat vaikuttaa asian ratkaisuun. Viranomaisaloitteisissa asioissa vaatimukset ovat tavallisesti hallintoelimen esittämiä kannanottoja. Yksityisen henkilön vireille panemassa asiassa vaatimukset koskevat toisten asianosaisten hakemuksissa esitettyjä väitteitä. Kuulemisen kohteena ovat myös sellaiset selvitykset, joilla saattaa olla vaikutusta asian ratkaisuun. Selvitykset koskevat erilaisia tosiseikkoja ja niiden paikkansapitävyyttä, ja ne voivat olla viranomaisen, muun asianosaisen tai ulkopuolisen esittämiä.<sup>46</sup>

Kuulemisvelvollisuus täyttyy, kun viranomainen varaa asianosaiselle tilaisuuden antaa selityksensä<sup>47</sup>. Näin on siis myös silloin, kun asianosainen ei halua käyttää tilaisuuttaan. Hallintolain 36 §:n mukaan asianosaiselle on myös ilmoitettava kuulemisen tarkoitus sekä selityksen antamiselle varattu määräaika. Kuulemistä koskevassa pyynnössä on yksilöitävä, mistä seikoista selitystä pyydetään. Lisäksi

---

<sup>44</sup> Perustuslaki 21.2 §.

<sup>45</sup> Mäenpää 2011, s. 144 & Niemivuo, Keravuori-Rusanen & Kuusikko 2010, s. 283

<sup>46</sup> Mäenpää 2013, III Hallintomenettely ja hyvän hallinnon perusteet, 7. Asian selvittäminen ja selvittämiskeinot, Asianosaisen kuuleminen; Kuulemisen sisältö ja kohde.

<sup>47</sup> Tuori & Kotkas 2016, s. 40.

asianosaiselle on toimitettava kuulemisen kohteena olevat asiakirjat tai tälle on muutoin varattava tilaisuus tutustua niihin.<sup>48</sup>

Asianosaisen kuuleminen on yhteydessä viranomaisen selvittämismenettelyyn. Tämän vuoksi kuuleminen on toteutettava riittävän tehokkaasti ja kattavasti. Asianosaista on siten kuultava hyvissä ajoin ennen asian ratkaisemista ja niin, että asianosaisen esittämillä näkemyksillä on tosiasialliset mahdollisuudet tulla huomioon otetuiksi päätöksenteossa. Selvityskäytännönä asianosaisen kuuleminen on erityisen hyödyllinen silloin, kun asianosainen voi esittää tietoja, jotka muuten eivät olisi viranomaisen käytettävissä.<sup>49</sup>

Hallintolain ei ole säännöksiä siitä, miten kuulemismenettely tulisi käytännössä toteuttaa. Hallintolain koskevan hallituksen esityksen mukaan yleinen lähtökohta kuitenkin on, että kuuleminen toteutetaan kirjallisesti. Viranomaisen voi hyväksyä myös suullisen selityksen, mikäli sen voidaan katsoa olevan tarkoituksenmukaista asian laatu ja olosuhteet huomioon ottaen.<sup>50</sup>

Asian ratkaisua ei yleensä voida pätevästi perustaa sellaiseen seikkaan, josta asianosaiselle ei ole varattu mahdollisuutta tulla kuulluksi. Asianosaisen kuulematta jättäminen on menettelyvirhe, jonka vuoksi päätös voidaan kumota siltä osin kuin kuulemista ei ole järjestetty. Kuulemisen laiminlyönti on myös yleinen peruste eli lainvoimainen päätös voidaan ylimääräisen muutoksenhaun johdosta purkaa menettelyvirheen vuoksi. Virhe aiheuttaa lisäksi korvausvastuun, jos siitä aiheutuu asianosaiselle vahinkoa.<sup>51</sup>

Kaikissa tilanteissa asianosaista ei kuitenkaan ole välttämätöntä kuulla. Hallintolain 34.2 §:n asia voidaan ratkaista asianosaista kuulematta, jos 1) vaatimus jätetään tutkimatta, 2) asia koskee palvelusuhteeseen tai vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista, 3) asia koskee hakijan ominaisuuksien arviointiin perustuvan edun myöntämistä, 4) kuuleminen saattaa vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen tai kuulemisen järjestämisestä aiheutuva viivästys aiheuttaa huomattavaa haittaa yksilön terveydelle, yleiselle turvallisuudelle taikka ympäristölle tai 5) hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista tai kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta.

Sosiaalietuuksia koskevilla asioilla asianosaisen kuulemista voidaan pitää tarpeettomana muista kuin sellaisista viranomaisen hankkimista selvityksistä, jotka saattavat johtaa etuuden hylkäämiseen

---

<sup>48</sup> Hallintolain 36 §.

<sup>49</sup> Mäenpää 2013, III Hallintomenettely ja hyvän hallinnon perusteet, 7. Asian selvittäminen ja selvittämisselitykset, Asianosaisen kuuleminen; Kuulemismenettely & Mäenpää 2011, s. 144.

<sup>50</sup> HE 72/2002 vp, s. 89.

<sup>51</sup> Mäenpää 2013, III Hallintomenettely ja hyvän hallinnon perusteet, 7. Asian selvittäminen ja selvittämisselitykset, Asianosaisen kuuleminen; Kuulemisen oikeusvaikutukset.

osittain tai kokonaan. Muut hallintolain 34.2 §:n sisältämät, kuulemisvelvollisuuden syrjäyttävät perusteet eivät voine tulla kysymykseen sosiaalietuuksia päätettäessä. Tämä koskee myös säännöksen kolmatta kohtaa, joka liittyy hakijan omaisuuksien arvioimiseen edun myöntämiseksi. Hallituksen esityksen mukaan kyseisessä säännöksessä tarkoitettuja etuja ovat lähinnä erilaiset tutkimusapurahat.<sup>52</sup>

### 3.2 Puhevallan käyttö

Oikeustieteessä puhevallan käyttäminen tarkoittaa oikeutta edustaa itseään käsiteltävässä asiassa. Oikeus käyttää puhevaltaa voi syntyä joko asianosaisaseman tai valtuutuksen perusteella. Puhevallan käyttämiseen oikeutettu henkilö voi käyttää prosessuaalisia oikeuksia ja tehdä sitovia oikeustoimia. Käytännössä puhevallan käyttäminen edellyttää hallintomenettelykelpoisuutta, joka tarkoittaa oikeudellista kykyä toimia itsenäisesti hallintomenettelyssä. Tällainen kelpoisuus on täysivaltaisilla luonnollisilla henkilöillä, jotka käyttävät aina itse puhevaltaansa omien asioidensa käsittelyssä. Alaikäisillä ja muilla vajaavaltaisilla henkilöillä ei ole hallintomenettelykelpoisuutta joko ollenkaan tai kelpoisuutta on rajoitettu.<sup>53</sup>

Täysi-ikäisen henkilön toimikelpoisuutta voidaan rajoittaa, jos hän ei pysty huolehtimaan taloudellisista asioistaan ja jos hänen varallisuutensa, toimeentulonsa tai muut tärkeät etunsa ovat sen johdosta vaarassa. Tällaisen rajoituksen vahvistaa tuomioistuin. Ääritapauksessa kyseinen henkilö voidaan julistaa vajaavaltaseksi. Toimikelpoisuutta ei saa rajoittaa, jos henkilön etu voidaan riittävästi suojata lievemmin keinoin, esimerkiksi määräämällä hänen tuekseen edunvalvoja.<sup>54</sup>

Hallintolain 14 §:n mukaan vajaavaltaisen puolesta puhevaltaa käyttää hänen edunvalvojansa, huoltajansa tai muu laillinen edustajansa. Vajaavaltaisella on kuitenkin oikeus käyttää yksin puhevaltaansa asiassa, joka koskee hänen vallitsemaansa tuloa tai varallisuutta. Täysi-ikäisellä vajaavaltaisella on oikeus käyttää yksin omaa henkilöön koskevassa asiassa, jos hän kykenee ymmärtämään asian merkityksen.<sup>55</sup> Tällainen henkilöä koskeva asia on esimerkiksi hoitotoimenpide<sup>56</sup>.

Hallintolain 15 §:n perusteella täysivaltaiselle henkilölle määrätty edunvalvoja käyttää päämiehensä ohella itsenäisesti puhevaltaa asioissa, jotka kuuluvat hänen tehtäviinsä. Jos edunvalvoja ja päämies

---

<sup>52</sup> Tuori & Kotkas 2016, s. 41 & HE 72/2002 vp, s. 90.

<sup>53</sup> Niemivuo, Keravuori-Rusanen & Kuusikko 2010, s. 171 & Kulla 2012, s. 138.

<sup>54</sup> Kulla 2010, s. 138.

<sup>55</sup> Hallintolaki 14 §.

<sup>56</sup> Mäenpää 2011, s. 125.

ovat eri mieltä, päämiehen kanta on ratkaiseva, mikäli hän kykenee ymmärtämään asian merkityksen. Jos päämiehen toimikelpoisuutta on rajoitettu muuten kuin vajaavaltaiseksi julistamalla, edunvalvoja käyttää yksin päämiehen puhevaltaa asiassa, josta päämiehellä ei ole oikeutta päättää. Edunvalvoja ja päämies käyttävät kuitenkin yhdessä puhevaltaa asiassa, josta heidän tulee päättää yhdessä.<sup>57</sup> Puhevalta ja oikeus päättää ei siis siirry edunvalvojallekaan kaikissa tilanteissa kokonaan, vaan päämiehen itsemääräämisoikeudella ja mielipiteillä on painoarvoa.

Tavallisesti edunvalvoja määrätään huolehtimaan päämiehensä omaisuudesta ja taloudellisista asioista. Päämiehen omaisuudesta on huolehdittava siten, että omaisuus ja sen tuotto voidaan käyttää päämiehen hyödyksi ja tämän henkilökohtaisia tarpeita varten. Edunvalvojan tehtäväksi voidaan määrätä myös yksittäinen asia, esimerkiksi omaisuuden myynti päämiehen puolesta. Pääsääntöisesti edunvalvontaan ei sen sijaan kuulu päämiehen henkilökohtaisista asioista päättäminen, kuten suostumuksen antaminen psykiatriseen sairaalahoitoon.<sup>58</sup>

Hallintolain 35 §:ssä säädetään päämiehen ja hänen laillisen edustajansa kuulemisesta toisen käyttäessä puhevaltaa. Lainkohdan mukaan edunvalvojan, huoltajan tai muun laillisen edustajan käyttäessä puhevaltaa on kuultava hänen päämiestään, ja vastaavasti päämiehen käyttäessä puhevaltaa on kuultava edunvalvojaa, huoltajaa tai muuta laillista edustajaa. Tällaisen rinnakkaisen kuulemisen edellytyksenä on, että se on tarpeen päämiehen edun tai asian selvittämisen kannalta.<sup>59</sup> Menettelyn tarkoituksena on turvata päätöksenteon asianmukaisuus ja oikeellisuus selvittämällä päämiehen ja tämän edustajan mielipiteet ja toisaalta myös varata edellä mainituille tilaisuus ottaa kantaa toisen esittämiin vaatimuksiin<sup>60</sup>.

Hallintoasian käsittelyssä saa hallintolain 12.1 §:n nojalla käyttää myös asiamiestä tai avustajaa. Asiamies on päämiehensä valtuutettu ja käyttää päämiehen puhevaltaa asian käsittelyssä. Asiamiehen tulee esittää valtakirja tai muulla luotettavalla tavalla osoittaa olevansa oikeutettu edustamaan päämiestään. Jos asiamies toimii päämiehensä puolesta asian vireillepanovaiheesta alkaen, valtakirja on liitettävä hakemukseen tai muuhun vireillepanoasiakirjaan. Valtakirja voi olla joko avoin tai yksilöity. Yksilöity valtakirja on tarpeen erityisesti silloin, kun toimivallan laajuudesta on epäselvyyttä. Valtakirjan sijaan voidaan lain mukaan käyttää myös muuta luotettavaa valtuutusta. Tällainen voi esimerkiksi olla päämiehen viranomaisessa antama suullinen valtuutus. Poikkeuksena toimintaoikeuden

---

<sup>57</sup> Hallintolaki 15 §.

<sup>58</sup> Niemivuo, Keravuori-Rusanen & Kuusikko 2010, s. 177.

<sup>59</sup> Hallintolaki 35 §

<sup>60</sup> Niemivuo, Keravuori-Rusanen & Kuusikko 2010, s. 179.

osoittamisvelvollisuudesta ovat asianajaja ja julkinen avustaja, joiden on esitettävä valtakirja ainoastaan viranomaisen määrätessä.<sup>61</sup>

Avustajalla ei sen sijaan ole asiamiehen toimivaltuuksiin verrattavaa puhevaltaa tai oikeustoimikelpoisuutta, vaan avustaja toimii päämiehen rinnalla. Avustajan tehtävä on päämiehen tosiasiallinen tai oikeudellinen avustaminen, eikä hänen tarvitse esittää valtakirjaa. Avustajaa käytetään erityisesti suullisessa asian käsittelyssä, ja avustaminen sijoittuu usein vireillepanoon, koska hallinnollisissa asioissa käsittely on tavallisesti kirjallista.<sup>62</sup>

Päämiehen on hallintolain 12.1 §:n mukaisesti tultava henkilökohtaisesti paikalle asian käsittelyyn, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi. Tällainen päämieheen kohdistuva velvollisuus on tärkeä, sillä hallintoasiat ovat joiltakin osin korostetun henkilökohtaisia. Asianosaisen läsnäolo on tarpeellista etenkin silloin, kun selvitetään henkilökohtaisia ominaisuuksia, kykyjä tai taitoja esimerkiksi terveystarkastuksessa, soveltuvuustestissä, oppilaitoksen pääsykokeessa tai ajokokeessa.<sup>63</sup> Henkilökohtaisen läsnäolon vaatimus rajoittaa oikeutta toimia asiamiehen välityksellä, mutta se ei estä avustajan käyttämistä. Huomioitavaa on myös, että viranomaisella ei ole ilman erityissäännöksen tukea käytettävissä pakkokeinoja henkilön paikalle noutamiseen.<sup>64</sup>

Sosiaalihuoltoon liittyvät erityislait sisältävät joitakin erityissäännöksiä koskien puhevallan käyttöä. Esimerkiksi eläkelainsäädännössä esiintyy tilanteita, joissa asiassa on puhevalta muillakin kuin asianosaisella itsellään. Kyse voi olla toimintakyvyttömän asianosaisen suojaamisesta, ja puhevaltaa on laajennettu lähiomaiseen tai muuhun eläkkeensaajasta huolehtivaan henkilöön. Joidenkin perhe-elänytystyyppisten etuuksien kohdalla, kuten asumistuen ja toimeentulotuen, kaikki ruokakunnan tai perheen jäsenet voivat yleensä käyttää puhevaltaa.<sup>65</sup>

Esimerkkitapauksena puhevallan muodostumisesta on korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO 2016:11. Tapauksessa selvitettiin, oliko kehitysvammaisen A:n sisarella B:llä oikeus käyttää tämän puhevaltaa ja tehdä A:ta koskevassa asiassa valitus. Kunnan viranhaltija oli tehnyt päätöksen täysikäisen kehitysvammaisen henkilön yksilöllisen erityishuollon järjestämiseen liittyvistä asioista. B valitti tästä päätöksestä A:n puolesta aluehallintovirastoon, vaikka A itse ei ollut allekirjoittanut valituskirjelmää, osallistunut asian hoitamiseen eikä antanut B:lle valtuutusta valituksen tekemiseen. Myöskään sosiaalihuollon asiakaslain säännökset eivät perustaneet B:lle puhevaltaa

---

<sup>61</sup> Hallintolaki 12.1 § & Niemivuo, Keravuori-Rusanen & Kuusikko 2010, s. 164—165.

<sup>62</sup> Niemivuo, Keravuori-Rusanen & Kuusikko 2010, s. 162 & Kulla 2012, s. 143.

<sup>63</sup> Kulla 2012, s. 143. & Mäenpää 2011, s. 124—125.

<sup>64</sup> Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006, s. 120.

<sup>65</sup> Stakes 2006, s. 73.

muutoksenhakuasiassa. Valituksen tekemisen aikana B:tä ei ollut määrätty A:n edunvalvojaksi. Korkein hallinto-oikeus kuitenkin katsoi, että A:n toimintakyvystä saadun selvityksen perusteella hän ei itse ollut kykeneväinen valvomaan etuaan muutoksenhakuelimessä eikä myöskään antamaan valtuutusta asiansa hoitamiseksi. Valituksen tekeminen A:n puolestaan oli siis ollut välttämätöntä hänen etunsa valvomiseksi. B:llä oli näissä olosuhteissa ollut asiainhuoltoon perustunut kelpoisuus tehdä valitus A:n puolesta.<sup>66</sup>

### 3.3 Lapsen puhevalta lastensuojeluasiassa

Vakiintuneet käytännön mukaan Suomessa katsotaan, että lastensuojelutoimenpiteiden kohteena oleva lapsi on asianosainen oman asiansa käsittelyssä. Lapsi on tämän lisäksi myös asiakas omassa lastensuojeluasiassaan. Lapsi ei voi itse käyttää yksin omaa puhevaltaansa, mutta hänen asianosaisasemaansa ei vaikuta se, käyttääkö joku muu puhevaltaa hänen puolestaan.<sup>67</sup> Hallintolain 14.1 § mukaan alaikäiset eivät itse käytä puhevaltaansa vajaanvaltaisuutensa vuoksi, vaan heidän puolestaan sitä käyttää heidän edunvalvojansa, huoltajansa tai muu laillinen edustajansa.

Hallintolain 14.3 §:n sisältämän yleissäännöksen mukaan 15 vuotta täyttäneellä alaikäisellä ja hänen huoltajallaan tai muulla laillisella edustajalla on kuitenkin oikeus käyttää rinnakkaista puhevaltaa asiassa, joka koskee alaikäisen henkilöä tai henkilökohtaista etua tai oikeutta. Lapsen itsenäisen puhevallan käyttöä on lastensuojeluasioissa kuitenkin laajennettu hallintolain sääntelyä nuorempiin lapsiin. Lastensuojelulain (13.4.2007/417) 21 §:n mukaisesti 12 vuotta täyttäneellä lapsella on oikeus käyttää huoltajan tai muun laillisen edustajan ohella erikseen puhevaltaa itseään koskevassa lastensuojeluasiassa. Lapselle, joka on täyttänyt 12 vuotta, on lastensuojelulain 20.2 §:n nojalla myös varattava tilaisuus tulla kuulluksi hänen omassa lastensuojeluasiassaan.

YK:n lapsen oikeuksien komitea suhtautuu kriittisesti asetettuihin ikärajoihin. Komitean mukaan sopimusvaltioiden tulee taata oikeus tulla kuulluksi jokaiselle lapselle, joka kykenee muodostamaan omat näkemyksensä, eikä asettaa ikärajoja, jotka rajoittavat lapsen oikeutta tulla kuulluksi kaikissa häntä koskevissa asioissa. Lapsen ikä ei yksin riitä ratkaisemaan tämän näkemysten merkitystä, koska käsityskyky ei välttämättä aina liity lapsen ikään. Tämän vuoksi lapsen näkemyksiä on arvioitava tapauskohtaisesti.<sup>68</sup>

---

<sup>66</sup> KHO 2016:111.

<sup>67</sup> Aer 2012, s. 172.

<sup>68</sup> YK:n lapsen oikeuksien komitea 2009, kohdat 21 & 29.

Lapsen puhevaltaan sisältyy oikeus tehdä hakemuksia, mahdollisuus tulla kuulluksi ennen päätöksentekoa ja hakea itsenäisesti muutosta viranomaisten tekemään päätökseen, joten 12-vuotiaalla lapsella on oikeus vaatia esimerkiksi sijaishuoltopaikan muuttamista ja huostassa pidon lopettamista. Lapsi ja huoltaja tai muu laillinen edustaja eivät ole sidottuja yhteistyöhön rinnakkaista puhevaltaa käyttäessään, vaan molemmat voivat käyttää lapsen puhevaltaa omista lähtökohdistaan. Huoltaja tai muu laillinen edustaja ei voi omalla puhevallallaan peruuttaa yli 12-vuotiaan lapsen tekemää hakemusta, valitusta tai muuta tointa lastensuojeluasian käsittelyssä.<sup>69</sup>

Lastensuojelussa ja muissa lasta koskevissa sosiaalihuoltoasioissa käsitellään sellaisia lapsen henkilöä koskevia asioita, joissa lapsen huoltaja edustaa lasta<sup>70</sup>. Lapselle voidaan kuitenkin määrätä sosiaalihuollon asiakaslain 10.3 §:n ja lastensuojelulain 22 §:n mukaisesti edunvalvoja, mikäli lapsen huoltaja ei pysty puolueettomasti valvomaan lapsen etua tai se on muutoin tarpeen asian selvittämisen kannalta. Edunvalvojan ensisijainen tehtävä on käyttää lapsen asianosaispuhevaltaa lastensuojeluasiassa. Puhevallan ala määräytyy siten lapsen asianosaisaseman perusteella ja rajautuu vireillä olevan asian laadun mukaisesti.<sup>71</sup>

Edunvalvoja voidaan määrätä minkä tahansa ikäiselle lapselle. Edunvalvojan määräämisen tarpeellisuutta arvioitaessa on otettava huomioon se, voiko lapsi ikänsä ja kehitystasonsa puolesta käyttää itse puhevaltaansa sekä se, mikä merkitys vireillä olevassa asiassa on lapsen edustamisella ja puhevallan käytöllä. Asian selvittämisen kannalta lapsen edustamisella ei ole suurta merkitystä, koska lapsen oma mielipide on joka tapauksessa selvitettävä.<sup>72</sup>

Lastensuojelulain 42.3 §:n mukaan asianosaisten kuuleminen voidaan jättää suorittamatta, jos 1) sitä voidaan pitää perusteltuna lapsen ja kuultavan henkilön puuttuvan yhteydenpidon vuoksi eikä kuulemisen voida olettaa olevan ehdottoman välttämätöntä asian selvittämiseksi, 2) kuultavan asuin- tai olinpaikkaa ei voida kohtuullisin toimenpitein selvittää tai 3) kuulemisesta saattaa aiheutua vakavaa vaaraa lapsen kehitykselle tai turvallisuudelle ja kuulematta jättämistä on pidettävä lapsen edun toteutumisen kannalta välttämättömänä. Kuulematta jättäminen tulee tämän säännöksen perusteella kysymykseen lapsen itsensä kohdalla ainoastaan siinä tilanteessa, että lapsen asuin- tai olinpaikkaa ei kyetä kohtuullisin toimenpitein selvittämään. Näin ollen huostaanotosta voidaan päättää yli 12-

---

<sup>69</sup> Aer 2012, s. 173.

<sup>70</sup> Aer 2012, s. 173.

<sup>71</sup> Aer 2012, s. 175.

<sup>72</sup> Aer 2012, s. 176—177.



vuotiasta kuulematta, jos hän on karkuteillä sijaishuoltoapaikasta, eikä kuulemista ole tämän vuoksi voitu kohtuullisesti järjestää.<sup>73</sup>

Esimerkkitapauksena kuulematta jättämisestä ja sen tiukoista edellytyksistä voidaan tarkastella korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisua KHO 2019:114. Lastensuojeluviranomainen oli tapauksessa päättänyt huostaanotetun lapsen sijaishuoltoapaikan muuttamisesta lyhyen ajan sisällä kaksi kertaa varaamatta lapselle tai muille asiaan osallisille tilaisuutta tulla kuulluksi enne päätöksen tekemistä. Lastensuojeluviranomainen oli päätöksessään perustellut kuulematta jättämistä viittaamalla lastensuojelulain 42.3 §:n 3 kohtaan. Asianosaisia ei kuultu, koska kuulemisesta olisi saattanut aiheutua vakavaa vaaraa lapsen kehitykselle tai turvallisuudelle ja kuulematta jättämistä oli pidettävä lapsen edun toteutumisen kannalta välttämättömänä. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että kynnys lapsen asemaan merkittävästi vaikuttavan päätöksen tekemiselle lasta ja muita asianosaisia kuulematta on lastensuojelulain 42.3 §:n 3 kohdan säännöksessä asetettu korkealle. Koska oikeus tulla kuulluksi omassa asiassa sisältyy myös perustuslain 21 §:n oikeussuojatakeisiin, sen sivuuttamiseen tulee olla painavat syyt. Tässä tapauksessa ei pystytty esittämään, niin painavia syitä, että kuuleminen olisi voitu jättää toteuttamatta.

---

<sup>73</sup> Aer 2012, s. 207.

## 4. ITSEMÄÄRÄÄMISOIKEUS

### 4.1 Itsemääräämisoikeuden lähtökohdat

Itsemääräämisoikeus tarkoittaa oikeutta määrätä omasta elämästä ja omaa elämää koskevien päätösten toteuttamisesta. Itsemääräämisen periaatteen tarkoituksena on suojata yksilöä muiden henkilöiden ja yhteisöjen perusteettomalta väliintulolta silloin, kun yksilö toteuttaa itsemääräämisoikeuttaan.<sup>74</sup>

Itsemääräämisoikeuden oikeudellisena edellytyksenä voidaan pitää valtion väkivaltamonopolia, sillä ilman pakkovallan uhkaa yksilön vapausoikeuksissa ei olisi mitään mieltä. Koko perusoikeusjärjestelmän lähtökohta onkin turvata yksilön vapaus ja koskemattomuus. Lisäksi perusoikeussäännöksillä suojataan yksilöä julkisen vallan väärinkäytöltä.<sup>75</sup>

Itsemääräämisoikeus eli autonomia voidaan jakaa kolmeen alueeseen: ajatuksen autonomiaan, tahdon autonomiaan ja toiminnan autonomiaan. Ajatuksen autonomisuus tarkoittaa ajatuksen ja päätöksenteon vapautta sekä itsenäisiä moraalivalintoja. Tahdon autonomisuus merkitsee oikeutta tehdä asioita ja perustuu yksilön vapauteen. Joillakin henkilöillä voi olla vähemmän tahdon vapautta kuin toisilla, koska esimerkiksi sairaudet vähentävät tahdon vapautta. Toiminnan autonomisuudella tarkoitetaan tosiasiallista mahdollisuutta toimia, joka voi puuttua esimerkiksi halvauksen vuoksi.<sup>76</sup>

Itsemääräämisoikeudesta ei ole erillistä mainintaa Suomen perustuslain perusoikeussäännöksissä. Perustuslain 1.2 §:ssä todetaan kuitenkin valtiosäännön turvaavan ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet. Hallituksen perusoikeusuudistusta koskevan esityksen mukaan tämän lainkohdan piiriin kuuluu myös usein muiden oikeuksien käytön edellytyksenä oleva yksilön itsemääräämisoikeus eli vapaus määrätä itsestään ja toimistaan<sup>77</sup>.

Itsemääräämisen periaatteen voidaan katsoa pohjautuvan myös kahteen nimenomaiseen perusoikeuteen, henkilökohtaiseen vapauteen ja yksityiselämän suojaan<sup>78</sup>. Perustuslain 7.1 §:n nojalla jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Lisäksi perustuslain 7.2 § kieltää kuolemantuomion, kidutuksen sekä muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun. Perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaan yksilön henkilökohtainen vapaus suojaa ihmisen fyysisen vapauden ohella myös tämän tahdonvapautta ja itsemääräämisoikeutta<sup>79</sup>.

---

<sup>74</sup> Jouttimäki 2000, s. 335.

<sup>75</sup> Koivisto 2018, s.630—631.

<sup>76</sup> Pahlman 2003, s. 173—174.

<sup>77</sup> HE 309/1993 vp, s. 42.

<sup>78</sup> Tuori & Kotkas 2016, s 507.

<sup>79</sup> HE 309/1993 vp, s 46.

Henkilökohtaisen vapauden ja siihen liittyvän yksilön itsemääräämisoikeuden oikeudellis-aatteellinen asema on niin merkityksellinen, että niiden voisi katsoa olevan eräänlainen yksilön perusoikeuksien suojatun vapauspiirin ydinalue<sup>80</sup>.

Perustuslain 10.1 §:n säännöksellä yksityiselämän suojasta on myös merkitystä itsemääräämisoikeuden kannalta. Hallituksen esityksen perusteella yksityiselämän suojan perusajatuksena on, että yksilöllä on oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tahojen mielivaltaista tai aiheetonta puuttumisten hänen yksityiselämäänsä. Lisäksi yksityiselämän suoja kattaa yksilön oikeuden määrätä itsestään ja ruumiistaan.<sup>81</sup>

Itsemääräämisoikeus voidaan siis palauttaa perustuslain perusoikeussäännöksiin, vaikka se ei suoraan ilmene minkään säännöksen sanamuodosta. Itsemääräämisoikeus on muodoltaan implisiittinen perusoikeus.<sup>82</sup> Implisiittinen perusoikeus tarkoittaa sellaista perusoikeutta, jota ei voi tunnistaa suoraan perustuslain tekstistä. Tällainen perusoikeus hyväksytään osaksi perusoikeusjärjestelmää, koska se on välttämätön turvaamaan jonkin toisen, suoraan perustuslain tekstistä ilmenevän perusoikeuden, toteutumisen tai estämään sen suoja-alan kaventumisen. Vastaavasti implisiittinen perusoikeus katsotaan perusoikeusjärjestelmään kuuluvaksi, sillä se sopii yhteen perusoikeusjärjestelmän oikeuskulttuuristen periaatteiden kanssa ja toimii siten suoraan perustuslain tekstistä ilmenevien perusoikeuksien oikeuttajana. Itsemääräämisoikeus on implisiittisistä perusoikeuksista merkittävin.<sup>83</sup>

Henkilökohtainen vapaus ja itsemääräämisoikeus turvataan myös Suomea velvoittavissa ihmisoikeussopimuksissa. Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan sopimuksen 6 artiklassa turvataan jokaisen oikeus elämään. Lisäksi sopimuksen 9 artiklan nojalla suojataan jokaisen oikeus vapauteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen.<sup>84</sup>

Yksilön oikeus elämään turvataan lisäksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2 artiklassa. Sopimuksen 5 artikla sisältää lisäksi määräykset oikeudesta vapauteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen, jotka voidaan riistää vain artiklassa mainituissa tapauksissa ja lain määräämässä järjestyksessä. Näistä tapauksista sosiaalihuoltoon liittyy tilanne, jossa ”alaikäiseltä riistetään vapaus lain nojalla hänen kasvatuksensa valvomiseksi tai hänet pidätetään lain nojalla hänen saattamiseksi toimivaltaisen oikeusviranomaisen tutkittavaksi”.<sup>85</sup> Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan määräykset perhe-

---

<sup>80</sup> Koivisto 2018, 631.

<sup>81</sup> HE 309/1993 vp, s. 52—53.

<sup>82</sup> Koivisto 2018, s. 631 & 643.

<sup>83</sup> Neuvonen & Rautiainen 2015, s. 32—34.

<sup>84</sup> KP-sopimus 8/1976

<sup>85</sup> Euroopan ihmisoikeussopimus 63/1999

elämän suojasta ovat merkityksellisiä erityisesti lastensuojelutoimenpiteiden kannalta. Saman artiklan edellyttämä oikeus yksityiselämään rajoittaa puuttumista myös henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja itsemääräämisoikeuteen.<sup>86</sup>

## 4.2 Sosiaalihuollon asiakkaan itsemääräämisoikeus

Kun sosiaalihuollon palveluksessa oleva saa tehtävässään tiedon sosiaalihuollon tarpeessa olevasta henkilöstä, hänen on sosiaalihuoltolain 36 §:n mukaisesti huolehdittava, että tämän kiireellisen avun tarve arvioidaan välittömästi. Lisäksi sosiaalihuollon tarpeessa olevalla henkilöllä on oikeus saada palvelutarpeen arviointi, jollei sen tekeminen ole ilmeisen tarpeetonta. Samaisen lainkohdan mukaan arviointi tehdään asiakkaan elämäntilanteen edellyttämässä laajuudessa, yhteistyössä asiakkaan ja tarvittaessa hänen läheisensä sekä muiden toimijoiden kanssa. Arvioinnin yhteydessä asiakkaalle on selvitettävä hänen lakiin perustuvat oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset palvelujen toteuttamisessa. Arviointia tehtäessä on kunnioitettava asiakkaan itsemääräämisoikeutta ja otettava huomioon hänen toiveensa, mielipiteensä ja yksilölliset tarpeensa.<sup>87</sup> Sosiaalihuoltolain 37 §:n perusteella palvelutarpeen selvittämisen tarkoituksena on arvioida, onko henkilöllä tuen tarvetta, ja onko se luonteeltaan tilapäistä, toistuvaa tai pitkäaikaista.

Sosiaalihuollon toteuttamisen keskeiset periaatteet löytyvät sosiaalihuoltolain 30 §:stä, jonka nojalla asiakkaalla on oikeus saada sosiaalihuollon järjestäjältä laadultaan hyvää sosiaalihoitoa ja hyvää kohtelua ilman syrjintää. Asiakasta on kohdeltava niin, että hänen vakaumustaan ja yksityisyyttään kunnioitetaan eikä hänen ihmisarvoaan loukata. Lisäksi sosiaalihoitoa toteutettaessa on ensisijaisesti otettava huomioon asiakkaan etu.<sup>88</sup> Sosiaalihuoltolaista annetun hallituksen esityksen perusteella säännöksessä mainittu hyvä kohtelu edellyttää muun muassa sitä, että asiakkaan ihmisarvoa ei loukata ja että, hänen tarpeensa, toiveensa ja odotuksensa täytetään mahdollisuuksien mukaan. Asiakkaalla on oikeus hyvään kohteluun myös tahdosta riippumattomassa hoidossa.<sup>89</sup>

Asiakkaan itsemääräämisoikeuden turvaaminen on sosiaalihuollon asiakaslain keskeisimpiä tavoitteita, ja useat lain säännökset toteuttavatkin itsemääräämisen periaatetta. Säännöksiä perustana ovat osaltaan olleet potilaslain säännökset, jotka ilmentävät terveyden- ja sairaanhoidossa noudatettavaa

---

<sup>86</sup> Tuori & Kotkas 2016, s. 510.

<sup>87</sup> Sosiaalihuoltolaki 36 §.

<sup>88</sup> Sosiaalihuoltolaki 30 §.

<sup>89</sup> HE 164/2014 vp, s. 122.

tietoon perustuvan suostumuksen periaatetta.<sup>90</sup> Sosiaalihuollon asiakaslakia koskevan hallituksen esityksen mukaan lain säätämisen tavoitteena oli nimenomaan asiakkaiden aseman vahvistaminen sekä asiakkaan itsemääräämisoikeuden ja itsehallinnan korostaminen.<sup>91</sup>

Itsemääräämisoikeuden kunnioittamisesta prosessuaalisena vaatimuksena säädetään sosiaalihuollon asiakaslain 8 §:ssä. Sen mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on ensisijaisesti otettava huomioon asiakkaan toivomukset ja mielipide sekä muutoinkin kunnioitettava tämän itsemääräämisoikeutta. Asiakkaalle on myös annettava mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa sosiaalihuollon palvelujen ja toimenpiteiden suunnitteluun ja toteuttamiseen.<sup>92</sup> Hallituksen esityksen mukaan yksilön sisäisen itsemääräämisoikeuden toteutuminen vaatii yksilön kykyä hallita itseään sekä tehdä harkittuja päätöksiä ja tekoja. Vastaavasti itsemääräämisoikeus on kykyä toimia niin, että ulkoiset toimijat eivät estä yksilön tahdonmuodostusta.<sup>93</sup>

Vaikka sosiaalihuollon asiakaslain säännöksiin tavoitteena on taata asiakkaan henkilökohtainen itsemääräämisoikeus, sen käyttäminen ei ole kaikissa tilanteissa mahdollista. Sosiaalihuollon asiakaslain 9 §:n mukaan erityistilanteissa, joissa asiakas ei itse kykene päättämään tai ilmaisemaan omaa tahtoaan palvelujen tai sosiaalihuollon järjestelyistä, asiakkaan laillinen edustaja, omainen tai muu läheinen voivat ilmaista asiakkaan arvioitun mielipiteen tai tahdon. Näissäkin tapauksissa on kuitenkin selvítettävä ja otettava huomioon asiakkaan omat toiveet mahdollisimman tarkasti.<sup>94</sup>

Sosiaalihuollon asiakaslaista annetun hallituksen esityksen mukaan tällaisia asiakkaita, jotka eivät itse pysty ilmaisemaan omaa tahtoaan, voivat olla esimerkiksi dementiaa sairastavat henkilöt, kehitysvammaiset, päihdeongelmaiset ja mielenterveysongelmaiset. Vastaavasti asiakkaan omaisella tarkoitetaan lähinnä aviopuolisoa, lapsia, vanhempia ja sisaruksia. Muu läheinen voi olla muun muassa avopuoliso tai muu asiakkaan kanssa pysyvästi asuva henkilö tai muuten läheinen ystävä.<sup>95</sup>

Jotta sosiaalihuollon asiakas voi käyttää itsemääräämisoikeuttaan ja ilmaista oman tahtonsa, hänen on saatava tieto valittavana olevista vaihtoehdoista. Sosiaalihuollon asiakaslain 5 §:ssä onkin määräys asiakkaan oikeudesta saada selvitys toimenpidevaihtoehdoista. Lainkohdan mukaan sosiaalihuollon henkilöstön on lisäksi selvítettävä asiakkaalle hänen oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset samoin kuin muut seikat, joilla on merkitystä hänen asiassaan.<sup>96</sup>

---

<sup>90</sup> Tuori & Kotkas 2016, s. 542.

<sup>91</sup> HE 137/1999 vp, s. 13.

<sup>92</sup> Sosiaalihuollon asiakaslaki 8 §

<sup>93</sup> HE 137/1999 vp, s. 22.

<sup>94</sup> Sosiaalihuollon asiakaslaki 9 § & HE 137/1999 vp, s. 14.

<sup>95</sup> HE 137/1999 vp, s. 23.

<sup>96</sup> Sosiaalihuollon asiakaslaki 5 §.

Sosiaalihuollon asiakaslaista annetun hallituksen esityksen perusteella asiakkaan on oikeus saada tietoa turvaa tämän osallistumismahdollisuuden sosiaalihuollon järjestämiseen<sup>97</sup>.

Sosiaalihuoltoa toteutettaessa on pääsääntöisesti tehtävä sosiaalihuollon asiakaslain 7 §:n mukaisesti palvelu-, hoito- tai muu vastaava suunnitelma. Suunnitelmaa ei tarvitse laatia, jos kyse on tilapäisestä neuvonnasta ja ohjauksesta tai jos suunnitelman laatiminen olisi muutoin ilmeisen tarpeetonta. Suunnitelma on laadittava yhteisymmärryksessä asiakkaan ja hänen laillisen edustajansa tai asiakkaan ja hänen omaisensa kanssa, ellei tähän ole ilmeistä estettä.<sup>98</sup> Yhteisymmärryksessä laadittu palvelusuunnitelma edistää myös asiakkaan itsemääräämisoikeuden toteutumista.

Palvelusuunnitelman tavoitteena on hallituksen esityksen mukaan saada asiakas ja sosiaalihuollon työntekijä sitoutumaan yhteiseen prosessiin. Yhteinen suunnitelma edistää sitä, että asiakkaan toiveet ja mielipiteet otetaan paremmin huomioon hänen omassa asiassaan. Suunnitelmassa voidaan sopia siitä, mihin sosiaalihuollon toimenpiteillä pyritään sekä, millaisin askelin tavoite saavutetaan. Jos asiakkaan tarpeet tai muut olosuhteet muuttuvat toiminnan edistyessä, palvelusuunnitelmaa voidaan muuttaa.<sup>99</sup>

Palvelusuunnitelma on laadittava sekä viranomaisen että yksityisen järjestämässä sosiaalihuollossa. Konkreettisemmän sisältönsä suunnitelma saa erityislainsäädännön perusteella, esimerkiksi kehitysvammahuollossa laaditaan erityinen erityishuoltosuunnitelma. Alaikäisen asiakkaan palvelu- ja hoitosuunnitelman laadinnassa ovat yleensä mukana hänen huoltajansa tai muu laillinen edustajansa.<sup>100</sup>

### 4.3 Alaikäisen asiakkaan asema

Julkisen vallan on perustuslain 19.3 §:n perusteella tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointia ja yksilöllistä kasvua. Hallituksen esityksen mukaan lainkohta korostaa perheen tärkeyttä lapsen luonnollisena elinympäristönä. Ensisijainen vastuu lapsen kehityksestä ja kasvatuksesta kuuluu lapsen vanhemmille tai muille lapsen huollosta vastaaville. Julkisen vallan puuttuminen perheen sisäisiin asioihin on aika poikkeuksellinen ja viimeinen toimenpide silloin, kun lapset oikeuksia ei muuten pystytä turvaamaan.<sup>101</sup>

---

<sup>97</sup> HE 137/1999 vp, s. 20.

<sup>98</sup> Sosiaalihuollon asiakaslaki 7 §.

<sup>99</sup> HE 137/1999 vp, s. 22.

<sup>100</sup> Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 2001, s. 31—32.

<sup>101</sup> HE 309/1993 vp, s. 71.

Alaikäisen itsemääräämisoikeuteen löytyy viittaus perusoikeussäännöksistä. Perustuslain 6.3 §:n mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Yleissäännös alaikäisen asiakkaan itsemääräämisoikeudesta sisältyy sosiaalihuollon asiakaslakiin. Lain 10.1 §:n nojalla alaikäisen asiakkaan toivomukset ja mielipide on selvitettävä ja otettava huomioon hänen ikänsä ja kehitystasonsa edellyttämällä tavalla. Lisäksi lain 10.2 §:n mukaan kaikissa sosiaalihuollon toimissa on ensisijaisesti otettava huomioon alaikäisen etu.

Myös sosiaalihuoltolain 32 §:n<sup>102</sup> mukaisesti alaikäisen henkilön mielipiteisiin ja toiveisiin on kiinnitettävä erityistä huomiota sosiaalihuoltoa toteutettaessa. Lasten ja nuorten toivomukset on selvitettävä hienovaraisesti sekä siten, että selvittämisestä ei aiheudu tarpeettomasti haittaa alaikäisen ja tämän vanhempien tai muiden läheisten välisille suhteille. Lisäksi on huomioitava, että alaikäiselle ei saa mielipiteen selvittämisen yhteydessä antaa sellaisia tietoja, jotka vaarantaisivat hänen kehitystään tai ovat vastoin lapsen muuta erittäin tärkeää yksityistä etua.<sup>103</sup> Sosiaalihuoltolakia koskevan hallituksen esityksen mukaan alaikäisen itsemääräämisoikeuden toteutumiseksi on annettava sitä suurempi merkitys, mitä varttuneemmasta ja kehittyneemmästä henkilöstä on kyse silloin, kun viranomaisen tekee alaikäisen itsemääräämisoikeutta ja yksityisyyttä koskevia päätöksiä<sup>104</sup>.

Alaikäisen asiakkaan etu on turvattava myös silloin, kun tämän huoltaja ei pysty sitä puolueettomasti valvomaan. Tällaisissa tilanteissa asianomaisen sosiaalihuollon toimielimen tulee sosiaalihuollon asiakaslain 10.3 §:n mukaan tehdä ilmoitus edunvalvojan määräämiseksi alaikäiselle, mikäli se on tärkeää alaikäisen edun turvaamiseksi. Kyvyttömyys valvoa lapsen etua puolueettomasti voi sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuksen perusteella vaarantua esimerkiksi silloin, kun huoltaja on sosiaalihuoltoa koskevassa asiassa alaikäisen vastapuolena<sup>105</sup>.

Käytännön esimerkki tilanteesta, jossa alaikäisille lapsille on määrätty edunvalvoja sosiaalihuollon asiakaslain 10.3 §:n mukaisesti, on korkeimman oikeuden ratkaisu KKO 2004:44. Korkein oikeus katsoi, että edunvalvojan määrääminen sijaisperheessä asuville alaikäisille lapsille oli tarpeen huoltosuunnitelman tarkastamisasiassa. Asiassa esitetyn selvityksen mukaan lasten huoltosuunnitelman yhteydessä sovitusta vanhempien ja lasten tapaamisesta ja yhteydenpidosta oli esiintynyt toistuvasti syviäkin ristiriitoja. Perusturvalautakunta oli lastensuojelulain nojalla rajoittanut vanhempien vaatiman laajuista yhteydenpitoa. Myöskään lapset eivät olleet olleet halukkaita niin laajoihin tapaamisiin kuin vanhemmat olivat vaatineet. Tällä perusteella korkein oikeus näki, että ilmenneiden

---

<sup>102</sup> Kts. myös lastensuojelulain 5 §, joka sisältää vastaavan säännöksen lastensuojelun osalta.

<sup>103</sup> Sosiaalihuoltolaki 32 §.

<sup>104</sup> HE 164/2014 vp, s. 124.

<sup>105</sup> StVM 18/2000 vp, s. 8.

erimielisyyksien vuoksi oli perusteltu syy olettaa, etteivät vanhemmat pystyneet huoltosuunnitelmaa tarkistettaessa riittävästi erottamaan omia sekä toisaalta lasten toiveita ja tarpeita ja siten puolueettomasti valvomaan lasten etua.<sup>106</sup>

Alaikäiselle tulee turvata myös mahdollisuus saada riittävästi tietoa näkemystensä muodostamiseksi. Alaikäisen kanssa on keskusteltava hänen ikänsä ja kehitystasonsa edellyttämällä tavalla muun muassa niistä tapahtumista, joista sosiaalihuollon tarve johtuu. Viranomaisen on alaikäisen kanssa keskustellessaan oltava objektiivinen, jotta alaikäinen voi muodostaa näkemyksensä vapaasti siten, että hän todella ymmärtää, mistä on kyse ja millaisia vaihtoehtoja hänellä on. Kysymys on siis alaikäisen aidon mielipiteen selvittämisestä, joka tulee toteuttaa tämän itsemääräämisoikeutta ja identiteettiä kunnioittavalla tavalla.<sup>107</sup>

Lapsen toiveita ja mielipiteitä voi olla hankala selvittää. Viranomainen voi tällaisissa tilanteissa käyttää apunaan erilaisia, lapsen iän ja kehitystason mukaisia menetelmiä ja välineitä. Kun kyseessä on pieni lapsi, viranomainen voi muun muassa tarkkailla lapsen käytöstä ja hänen suhdettaan läheisiin ihmisiin. Pienen lapsen toivomuksia voidaan selvittää myös välillisesti kuulemalla esimerkiksi lapselle läheisiä henkilöitä, päiväkodin henkilöstöä tai muita asiantuntijoita. Kouluikää lähestyvien ja sitä vanhempien lasten mielipide selvitetään lähtökohtaisesti keskustelemalla ja apuna voidaan käyttää lasten kanssa työskentelyyn kehitettyjä välineitä.<sup>108</sup>

#### 4.4 Tahdosta riippumaton hoito

Suomen perustuslain 7 §:n mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Kenenkään henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua eikä kenenkään vapautta saa riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Vapaudenmenetyksen laillisuus voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi<sup>109</sup>. Sosiaalipalvelujen käyttäminen perustuu myös ensisijaisesti aina asiakkaan suostumukseen ja sen pohjalle rakentuvaan yhteistyöhön. Joskus syntyy kuitenkin tilanne, jossa henkilö ei halua käyttää palveluja, vaikka tämän läheiset ja sosiaalihuollon ammattilaiset pitäisivät niitä tarpeellisina. Tällöin hoidon tarve ja yksilön perusoikeuksiin kuuluva itsemääräämisoikeus ajautuvat ristiriitaan. Yleisesti katsoen itsemääräämisoikeus saa etusijan. Yksilön itsensä tai hänen ympäristönsä suojelemiseksi sosiaalihuollossa on

---

<sup>106</sup> KKO 2004:44.

<sup>107</sup> HE 164/2014 vp, s. 124.

<sup>108</sup> HE 164/2014 vp, s. 124.

<sup>109</sup> Perustuslaki 7 §.



kuitenkin määritelty tilanteita, joissa voidaan antaa hoitoa tai ryhtyä muihin toimenpiteisiin asianosaisen tahdosta riippumatta.<sup>110</sup>

Tilanteita, joissa tahdosta riippumattomat toimenpiteet ovat mahdollisia, ovat:

- 1) Mielenterveyslain (14.12.1990/1116) 8 §:n mukaan henkilö voidaan määrätä tahdosta riippumattomaan psykiatriseen hoitoon, jos henkilö on mielisairas ja on sen vuoksi hoidon tarpeessa, ja kun hoitoon toimittamatta jättäminen olennaisesti pahentaisi hänen mielisairauttaan taikka vakavasti vaarantaisi hänen tai muiden terveyttä tai turvallisuutta. Näihin toimenpiteisiin voi ryhtyä vain, jos mitkään muut mielenterveyspalvelut eivät sovellu käytettäväksi tai ne ovat riittämättömiä. Alaikäisten kohdalla kyseessä ei tarvitse olla mielisairaus vaan ehdoksi riittää vakava mielenterveyden häiriö.<sup>111</sup>
- 2) Päihdehuoltolain (17.1.1986/41) 10 §:n mukaan henkilö voidaan määrätä tahdosta riippumattomaan päihdehoitoon, jos henkilöllä on vakavia päihteiden käyttöön liittyviä ongelmia ja hänen tapauksessaan vapaaehtoisuuteen perustuvat palvelut eivät ole mahdollisia tai ne osoittautuvat riittämättömiksi. Hoitoon määrääminen edellyttää lisäksi, että henkilö on itse hengenvaarassa tai muussa vakavassa terveydellisessä vaarassa ilman asianmukaista hoitoa tai että, henkilö väkivaltaisella tavalla vaarantaa muun henkilön turvallisuutta tai henkistä kehitystä.<sup>112</sup>
- 3) Kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (23.6.1977/519) 32 §:n mukaan henkilö voidaan määrätä erityishuollon toimintayksikköön tahdosta riippumatta, jos huoltoa ei voida muuten järjestää, ja jos asianosainen on vaarassa joutua vakavaan hengenvaaraan ilman huoltoa, tai jos hän on vaarana toisen henkilön turvallisuudelle. Lisäksi tahdosta riippumattomiin toimenpiteisiin voidaan ryhtyä, jos henkilö ei kykene tekemään hoitoaan ja huolenpitoon koskevia ratkaisuja eikä ymmärtämään käyttäytymisensä seurauksia.<sup>113</sup>
- 4) Lastensuojelulain 40 §:n mukaan lapsi on otettava huostaan ja hänelle on järjestettävä sijaishuolto, jos huolenpidon puutteet tai muut kasvuolosuhteet taikka lapsen oma käyttäytyminen – esimerkiksi päihteiden käyttö tai rikollisuus – vakavasti vaarantavat hänen terveyttään tai kehitystään. Näihin toimiin ryhtyminen edellyttää lisäksi, että avohuollon toimet eivät ole

---

<sup>110</sup> Karinen 2010, s. 77 & Lammi-Taskula 2011, s. 119.

<sup>111</sup> Mielenterveyslaki 8 §.

<sup>112</sup> Päihdehuoltolaki 10 §.

<sup>113</sup> Laki kehitysvammaisten erityishuollosta 32 §.

tarkoituksenmukaisia tai, että ne ovat osoittautuneet riittämättömiksi ja että sijaishuolto on lapsen edun mukaista.<sup>114</sup>

Tahdosta riippumattomat toimenpiteet ovat aina viimeisiä vaihtoehtoja, joihin turvaudutaan vain, jos tavalliset avohuollon ja muun sosiaalihuollon keinot ovat osoittautuneet soveltumattomiksi tai riittämättömiksi. Erityislaeissa säädetään tarkasti tahdosta riippumattomien toimien toteutustavasta, kestosta sekä siitä, ketkä ovat oikeutettuja soveltamaan tällaisia toimia. Tahdon vastaisen hoidon aikana henkilön itsemääräämisoikeutta ja muita perusoikeuksia voidaan rajoittaa vain siten, kuin on välttämätöntä hoidon toteutumisen tai henkilön oman ja muiden turvallisuuden kannalta.<sup>115</sup>

Lainsäädännön asettamien rajoitteiden lisäksi kaikissa tahdosta riippumattomissa toimenpiteissä on sovellettava hallintolain hyvän hallinnon periaatteita, kuten suhteellisuusperiaatetta. Pakkoa voidaan käyttää vain siinä määrin kuin se on tarpeen toimenpiteen tavoitteen saavuttamiseksi. Myös tahdosta riippumattomaan hoitoon otettua henkilöä on ensisijaisesti hoidettava yhteisymmärryksessä hänen kanssaan. Asiakkaan oma mielipide on selvitettävä hoidon kuluessa niin pitkään kuin se on mahdollista huomioiden hänen sekä hänen ympäristönsä turvallisuus.<sup>116</sup>

---

<sup>114</sup> Lastensuojelulaki 40 §.

<sup>115</sup> Lammi-Taskula 2011, s. 120.

<sup>116</sup> Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmä 2011, s 23.

## 5. POHDINTA

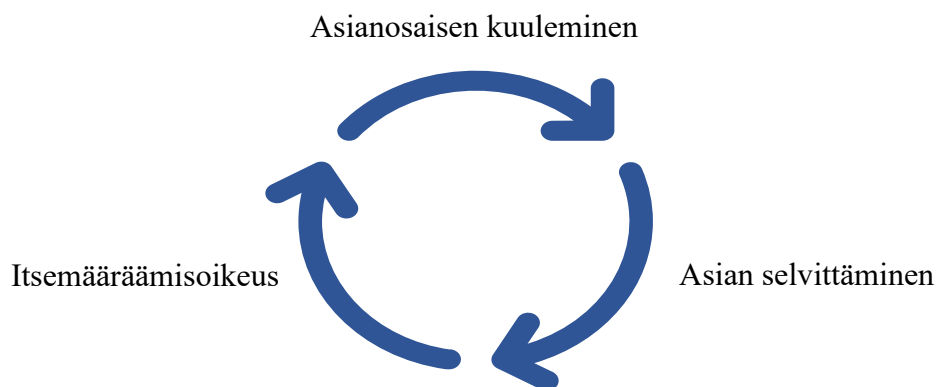
Yksilön oikeuksien ja etujen kannalta oikeusturvan olemassaolo on ensiarvoisen tärkeää. Oikeusturvakeinojen avulla turvataan asianmukainen asian käsittely sekä viranomaisessa että tuomioistuimessa. Ennaltaehkäisevän oikeusturvan keinoin pyritään jo ennen päätöksentekoa varmistamaan, että asiassa käytetään oikeaa menettelyä, jotta jälkikäteiselle oikeusturvalle ei enää tulisi tarvetta. Jälkikäteiset oikeusturvakeinot takaavat kuitenkin sen, että asiattomaan tai lainvastaiseen menettelyyn voidaan puuttua vielä päätöksenteon jälkeenkin. Julkista valtaa käyttävät eivät siis voi toimia mielivaltaisesti, vaan heidän on noudatettava kaikessa toiminnassaan lakia. Tämä lakisidonnaisuuden periaate ja yksilön oikeusturva sisältyvät Suomen perustuslakiin, mikä korostaa niiden painoarvoa. Lain noudattamisen vaatimusta tai yksilön oikeutta käyttää oikeusturvakeinoja ei voi syrjäyttää tavallisella lainsäädännöllä.

Vaihtoehtoisten oikeusturvakeinojen väliltä valittaessa kannattaa pohtia, onko kyseinen keino riittävän tehokas haluttuun päämäärään nähden. Oikeusturvakeinon tehokkuus tarkoittaa sitä, että sen avulla voidaan saada tosiasiallinen muutos tapahtuneeseen menettelyyn tai väärään päätökseen. Tällä tavalla tehokkaita oikeusturvakeinoja sisältyy vain jälkikäteiseen oikeusturvaan, sillä esimerkiksi valitus voi johtaa tietyn päätöksen kumoamiseen. Ennaltaehkäisevän oikeusturvan kohdalla tehokkuusnäkökulma pitää huomioida hieman eri tavalla. Koska väärää tai lainvastaista menettelyä ei vielä ole tapahtunut, korjattavaa tai kumottavaa ei ole. Sekä asianosaisen että viranomaisen on oltava erityisen huolellinen omia velvoitteitaan täyttäessä, jotta väärää menettelyä ei pääsisi tapahtumaan. Mitä tarkemmin esimerkiksi asian selvittäminen tai asianosaisen kuuleminen suoritetaan, sitä tehokkaammin estetään virheiden syntyminen ja lopulta jälkikäteisen oikeusturvan tarve.

Mielestäni tutkimuksessa mukana olleet keinot – asian selvittäminen, kuuleminen ja itsemääräämisoikeus – toteuttavat tehokkaimmin ennaltaehkäisevää oikeusturvaa sosiaalihuollossa. Tehokkaita nämä elementit ovat siksi, että kaikkiin sisältyy viranomaisen ja asianosaisen välinen vuorovaikutus, jonka avulla sosiaalihuollon asianmukainen järjestäminen toteutuu varmimmin. Muut ennaltaehkäisevät oikeusturvakeinot, kuten viranomaisen esteettömyys ja neuvontavelvollisuus, tukevat omalta osaltaan asian riittävää selvittämistä, asianosaisen kuulemistä sekä tämän itsemääräämisoikeuden toteutumista.

Asian selvittämistä, kuulemistä ja itsemääräämisoikeutta ei voida sosiaalihuollon kontekstissa irrottaa toisistaan. Jos yksi ei toteudu, muutkaan elementit eivät voi toteutua asianmukaisesti. Itsemääräämisoikeus ei voi konkretisoitua, ellei asiakasta kuulla eikä hänen mielipidettään selvitetä. Asian

selvittäminen on niin tärkeä osa päätöksentekoa, että selvitysvastuu on hallintolaissa säädetty sekä viranomaiselle että omalta osaltaan myös asianosaiselle. Yksi merkittävimmistä, viranomaisen käytössä olevista selvityskeinoista on asianosaisen kuuleminen. Sen avulla viranomainen voi saada tietoa, joka on vain asianosaisen hallussa. Antaessaan selvityksiä ja esittäessään mielipiteensä asiasta asianosainen toteuttaa omaa itsemääräämisoikeuttaan. Näin ollen selvittämisen, kuulemisen ja itsemääräämisoikeuden turvaaminen on järjestettävä toinen toisiaan huomioiden; kun yhtä elementtiä aletaan toteuttaa, päästään lopulta seuraavaan ja edelleen kolmanteen. Kuvio 1 havainnollistaa tätä toteuttamisketjua.



Kuvio 1. Oikeusturvakeinojen kietoutuminen toisiinsa

Tutkimusaiheeseen liittyy paljon eritasoista sääntelyä, jotka tulee ottaa huomioon. Yksilön oikeusturva sisältyy perustuslain perusoikeussäännöksiin ja itsemääräämisoikeus myös palautettavissa perusoikeuksiin, vaikka se ei suoraan ilmenekään lain sanamuodosta. Sekä asian selvittäminen<sup>117</sup> että asianosaisen kuuleminen lukeutuvat oikeusturvaa koskevaan perusoikeuteen, joten jokaisella tutkimuskohteella on hyvin turvattu asema mahdollisissa ristiriitatilanteissa eri säännösten välillä. Asian selvittämiseen ja kuulemiseen liittyvät yleissäännökset löytyvät hallintolaista ja itsemääräämisoikeuden yleisistä periaatteista säädetään sosiaalihuollon asiakaslaisissa. Yleissäännöksiä täydentävät erilaiset erityislait, kuten lastensuojelulaki sekä päihdehuoltolaki. Eritasoisten säädösten tarkastelu ei ole osoittanut ristiriitaisuuksia lakien välille, vaan erityislainsäädäntö täydentää yleisperiaatteita tarkoituksensa mukaisesti.

Yksi esimerkkitalanne, jossa erityislain säännös syrjäyttää yleislain, on lapsen puhevallan käytön ikäraja. Lastensuojelulaissa se on säädetty alemmaksi kuin hallintolain yleissäännöksessä. Tällaiset

---

<sup>117</sup> Huhtanen 2010, s. 24.

ikärajasäännökset saavat pohtimaan niiden toimivuutta. Iän kanssa on huomioitava lapsen ja nuoren kehitystaso, mutta tapaukset ovat aina yksilöllisiä. Näin ollen voi olla vaikeaa määrittellä, kenellä oikeasti olisi oikeus tulla kuulluksi omassa asiassa. Samanlainen ongelma voi tulla kysymykseen aikuistenkin kohdalla. Missä kulkee se raja, että henkilö ei enää ymmärrä omaa sosiaalihuoltoasiansa, ja hänen puhevaltansa tulisi antaa jonkun muun käytettäväksi?

Kuulemisen osalta pohdintaa herättää myös se, miten kuulemisen tarkoitus tosiasiasa toteutuu. Lain-säädäntö asettaa kuulemiselle tarvittavat puitteet, mutta hankalampaa on varmistaa, että sosiaalihuol-lon asiakkaalla on todella tiedossaan kaikki ratkaisuun vaikuttavat tiedot. Lisäksi haasteena voi olla sen takaaminen, että asiakas varmasti ymmärtää valittavana olevat vaihtoehdot tai mielipiteidensä seuraukset. Ongelmia esiintyy todennäköisimmin lasten kohdalla, joiden mielipide on selvitetävä, vaikka he eivät sitä selkeästi osaisi tuoda esille.

Pohdittavaksi nousee myös jo aiemmin tekstissä mainittu kritiikki kuulemisen ikärajoista. YK:n las-ten oikeuksien komitea on yleiskommentissaan todennut, ettei kuulemiselle tulisi asettaa tiettyjä ikä-rajoja. Ikä onkin usein liian suora raja suhteessa siihen, että kuulemisen kohde on hyvin moniulottei-nen. Lisäksi kuulemisen ja lapsen näkemysten merkittävyyden arviointi eli ole yksiselitteistä. Näin ollen tapauskohtainen arviointi joka tilanteessa toteuttaisi lapsen oikeusturvaa ja itsemääräämisoi-keutta paremmin kuin ylhäältä päin asetettu ikäraja.

Itsemääräämisoikeus ei nykyisessä oikeusjärjestyksessä sisälly suoraan perustuslakiin, vaan se käy implisiittisesti ilmi muista perusoikeuksista. Vaikka itsemääräämisoikeudesta säädetään sosiaalihuol-lon asiakaslaissa, nimenomainen esiintuonti perustuslaissa turvaisi vielä paremmin sen toteutumisen. Tällä hetkellä itsemääräämisoikeus ikään kuin piileksii ensin muiden perusoikeuksien varjossa ja sit-ten aika ajoin ponnahtaa sieltä esiin. Tällainen vieteriukkomainen esiintulo aiheuttaa ennakoimatto-mia tulkintavaikutuksia, jotka voivat yltää perusoikeusjärjestelmän koherenssiin ja legitimizeettiin.<sup>118</sup> Itsemääräämisoikeuden implisiittisyys saattaa siis luoda tulkintaongelmia etenkin silloin, kun oikeu-dellista ongelmaa ratkaistaan perusoikeusmyönteisen tulkinnan avulla. Jos itsemääräämisoikeus si-sältyisi nimenomaisesti perustuslain perusoikeussäännöksiin, tulkintavaikutusten ennakoitavuus pa-ranisi. Lisäksi itsemääräämisoikeus tulisi sosiaalihuollossa turvata ja huomioida entistä perustavan-laatusemmin.

Itsemääräämisoikeuden nimenomainen esiintyminen perustuslaissa ja sen vaikutukset olisi hyvä jat-kotutkimuksen kohde tämän aiheen kannalta. Lisäksi aihetta voisi tutkia lisää empiirisestä

---

<sup>118</sup> Neuvonen & Rautiainen 2015, s. 35.

näkökulmasta. Asian selvittämisen, asianosaisen kuulemisen ja itsemääräämisoikeuden tosiasiallista toteutumista ei voi tutkia lainopin keinoin, mutta empiirinen tutkimus tuottaisi kiinnostavaa tietoa.